

Situación

de las Finanzas del Estado 2017

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 Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Andrés Bernal Morales
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

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

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

José Antonio Soto Murgas
Contralor Delegado para el Sector Social

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

Diego Alvarado Ortiz
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

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

Julio Andrés Ossa Santamaría
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Lisbeth Triana Casas
Directora Oficina de Planeación

Victoria Eugenia Díaz Acosta
Directora de Oficina de Sistemas e Informática

Adriana Herrera Beltrán
Directora Oficina de Control Interno

Jesualdo Villero Pallares
Director Oficina de Control Disciplinario

Iván Darío Guaque Torres
Director Oficina Jurídica

Claudia Argenis Linares Prieto
Directora Centro de Estudios Fiscales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luisa Fernanda Morales Noriega
Gerente del Talento Humano

Alfredo Vargas Abad
Gerente Administrativo y Financiero

Álvaro Ruiz Castro
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Tania Violeta Vargas Luna
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación
e Incautación de Bienes (e)

Diego Rafael Dorado Hernández
Jefe Unidad para el Postconflicto



••• **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 Pablo Radziunas Pulido
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Jesús Gabriel Morante Flórez
Fanny Parada López
José Enrique Contreras Hernández
José Milton Romero Ramírez
John Sergio Sánchez Durán
Martha Lilia Alarcón Castro
Albeth Alexandra Melo González

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 de 2018
www.contraloria.gov.co

Tabla de contenido

Presentación.....	11
Introducción.....	15
I. Evolución del contexto macroeconómico en los últimos años.....	17
1.1 El entorno externo en los últimos cuatro años: el desplome de los precios del petróleo, la devaluación del peso y los efectos en las cuentas externas....	19
1.2 Inflación y política monetaria entre 2014 – 2017: fenómeno de El Niño y el <i>pass through</i>	25
1.3 La política monetaria entre 2014 – 2017: la defensa de la meta de inflación.....	27
1.4 En el 2017 se presentó el menor crecimiento económico de Colombia desde 2010: las consecuencias del desplome del precio del petróleo y las acciones de política económica.....	30
1.4.1 El sector financiero fue el de menor desaceleración en el cuatrienio, mientras que la minería decreció.....	31
1.4.2 El menor dinamismo de la inversión y del consumo de los hogares marcó la tendencia de la demanda agregada entre 2014 y 2017.....	33
1.5 Comportamiento del empleo en los últimos cuatro años: ligero aumento de la tasa de desempleo con poco avance en la disminución de la informalidad.....	34
II. El balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) 2014 – 2017.....	37
2.1 El balance fiscal del SPC en 2017: el mejor resultado desde 2014.....	37
2.2 Comparativo balance fiscal CGR y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).....	39
2.3 La tendencia del balance fiscal del SPC en los últimos cuatro años.....	40
2.4 El financiamiento del balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) en los últimos cuatro años: endeudamiento y regla fiscal.....	41
III. Análisis de los resultados fiscales y financieros del Gobierno Nacional Central (GNC), Gobiernos Territoriales y la Seguridad Social.....	47
3.1 La situación fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) 2014-2017.....	47
3.1.1 Se reduce el déficit del GNC en 2017.....	47
3.1.2 Los ingresos totales se recuperaron en 2017 cambiando la tendencia de los últimos tres años.....	48
3.1.3 Dentro de los gastos del GNC se destacó en 2017 el aumento de los intereses de deuda.....	56
3.1.4 Financiamiento del déficit del GNC.....	65

3.2 Análisis de los resultados fiscales de los Gobiernos Territoriales.....	66
3.2.1 Los gobiernos territoriales presentaron en 2017 un balance fiscal superavitario originado en la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías.....	66
3.2.2 Los ingresos totales de los gobiernos territoriales aumentaron levemente...	68
3.2.3 Los gastos totales de los gobiernos territoriales crecieron en 2017.....	69
3.2.4 Los departamentos cerraron el año 2017 con superávit, aunque menor al presentado en el 2016.....	70
3.2.5 Las ciudades capitales registraron déficit por \$0,33 billones (0,04% del PIB) al finalizar 2017.....	76
3.2.6 El resultado fiscal de los municipios no capitales se mantuvo positivo en 2017.....	81
3.3 Análisis de los resultados fiscales y financieros de la seguridad Social.....	86
3.3.1 La institucionalidad de la Seguridad Social.....	86
3.3.2 Los resultados fiscales y financieros de la Seguridad Social 2014 – 2017....	87
IV. Análisis de los resultados fiscales del resto de subsectores del Sector Público Consolidado.....	103
4.1 Resultado fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales.....	103
4.1.1 Comportamiento de los ingresos de los ESPN.....	104
4.1.2 Comportamiento de los gastos de los ESPN.....	106
4.2 Resultado fiscal de los Establecimientos Públicos Territoriales.....	108
4.3 Resultado fiscal del Sistema General de Regalías (SGR).....	110
4.4 Resultado fiscal de los Fondos.....	111
4.4.1 Resultado fiscal del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).....	111
4.4.2 Resultado fiscal del Fondo Nacional de Regalías en liquidación (FNRL)...	111
4.4.3 Resultado fiscal del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)...	112
4.4.4 Resultado fiscal del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).....	112
4.5 Resultado fiscal del Fondo Nacional del Café (FoNC).....	113
4.6 Resultado fiscal de las Empresas no Financieras Nacionales y Territoriales...	114
4.7 Resultado fiscal de las Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)...	119
4.8 Resultado financiero del Banco de la República.....	122
4.9 Resultado financiero del Fondo de Garantías Financieras (Fogafín).....	127
Anexos.....	131
Nota metodológica.....	145

Tabla de gráficos

Gráfico 1-1 Interrelaciones entre las variables macroeconómicas y fiscales 2014 – 2017.....	18
Gráfico 1-2 Exportaciones por actividad económica.....	20
Gráfico 1-3 Niveles por países en la producción mundial petrolera.....	21
Gráfico 1-4 Precio del petróleo Brent 2014 – 2017.....	22
Gráfico 1-5 Tasa de cambio (pesos por US\$) – Precio Brent (US\$ por barril) 2014 – 2017.....	23
Gráfico 1-6 Medidas de inflación anualizada por agrupaciones de bienes y servicios.....	26
Gráfico 1-7 Inflación anualizada por grupos de gasto, Colombia.....	27
Gráfico 1-8 Tasa de intervención del Banco de la República de Colombia e inflación total.....	28
Gráfico 1-9 Tasas de interés en Colombia por clase de crédito.....	28
Gráfico 1-10 Tasa de crecimiento anual nominal de la cartera del sistema financiero, Colombia.....	29
Gráfico 1-11 Comportamiento del PIB de Colombia.....	31
Gráfico 1-12 Comportamiento de las grandes ramas de la economía entre 2014 y 2017.....	32
Gráfico 1-13 Tasa de desempleo.....	34
Gráfico 2-1 Balances fiscales 2013-2016.....	41
Gráfico 2-2 Déficit y variación deuda bruta del sector público.....	42
Gráfico 2-3 Otros mecanismos de financiación del GNC.....	43
Gráfico 3-1 Ingresos del Gobierno Nacional Central 2014-2017.....	56
Gráfico 3-2 Gobiernos Centrales Territoriales.....	66
Gráfico 3-3 Balance Fiscal Gobiernos Centrales Territoriales.....	67
Gráfico 3-4 Gobiernos Centrales Territoriales – Ingresos.....	68
Gráfico 3-5 Gobiernos Centrales Territoriales – Gastos.....	70
Gráfico 3-6 Balance fiscal departamentos.....	71
Gráfico 3-7 Departamentos – Ingresos.....	72
Gráfico 3-8 Departamentos – Gastos.....	73
Gráfico 3-9 Departamentos – Balance Fiscal.....	75
Gráfico 3-10 Balance fiscal capitales.....	76
Gráfico 3-11 Municipios Capitales – Ingresos.....	77
Gráfico 3-12 Municipios Capitales – Gastos.....	78
Gráfico 3-13 Capitales – Balance Fiscal.....	80
Gráfico 3-14 Balance Fiscal Municipios No Capitales.....	81
Gráfico 3-15 Municipios No Capitales – Ingresos.....	82
Gráfico 3-16 Municipios No Capitales – Gastos.....	83

Gráfico 3-17 No Capitales – Balance Fiscal.....	85
Gráfico 4-1 Tasa de interés LIBOR (%).....	123
Gráfico 4-2 Utilidades del Banco de la República.....	124
Gráfico 4-3 Tasa de rendimiento implícito de las Reservas Internacionales de Colombia (%).....	124

Tabla de cuadros

Cuadro 1-1 Balance de cuenta corriente 2013 – 2017.....	24
Cuadro 1-2 Cuenta financiera 2014-2017.....	24
Cuadro 1-3 Variación anual de la demanda agregada.....	33
Cuadro 2-1 Balances Sector Público Consolidado (SPC) 2014-2017.....	38
Cuadro 2-2 Balance fiscal sector público consolidado.....	40
Cuadro 3-1 Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) 2014-2017.....	48
Cuadro 3-2 Ingresos tributarios del GNC 2014 – 2017.....	53
Cuadro 3-3 Ingresos de capital del GNC, 2014 – 2017.....	55
Cuadro 3-4 Gasto del Gobierno Nacional Central (GNC).....	57
Cuadro 3-5 Nómina del Gobierno Nacional Central (GNC) 2014-2017 Número de personas.....	58
Cuadro 3-6 Transferencias corrientes del GNC 2014-2017 Obligaciones presupuestales.....	59
Cuadro 3-7 Sistema General de Participaciones 2014-2017.....	60
Cuadro 3-8 Transferencias a pensiones 2014-2017.....	61
Cuadro 3-9 Transferencias para salud (No SGP) 2014-2017.....	62
Cuadro 3-10 Inversión en el GNC 2014-2017.....	63
Cuadro 3-11 Financiamiento del GNC 2015 – 2017.....	65
Cuadro 3-12 Resultado fiscal Seguridad Social 2014 - 2017.....	91
Cuadro 3-13 Ocupados por afiliación a la seguridad social 2014-2017 Total Nacional.....	92
Cuadro 3-14 Población total afiliada a salud 2014 – 2017.....	93
Cuadro 3-15 Total pensionados 2014-2017.....	93
Cuadro 3-16 Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta cinco trabajadores.....	95
Cuadro 3-17 Vinculados BEPS con destinación de recursos.....	97
Cuadro 3-18 Anualidades BEPS y Subsidio Colombia Mayor cobrados.....	97
Cuadro 3-19 Gasto del PGN destinado a pensiones.....	99

Cuadro 4-1 Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales - Ejecución por obligaciones.....	103
Cuadro 4-2 Establecimientos Públicos Nacionales: ingresos 2016-2017.....	104
Cuadro 4-3 Establecimientos públicos nacionales: gastos totales vigencias 2016-2017.....	106
Cuadro 4-4 Balance por obligaciones.....	109
Cuadro 4-5 Principales resultados del balance financiero por obligaciones años 2014 – 2017.....	109
Cuadro 4-6 Balance fiscal del Sistema General de Regalías (SGR).....	110
Cuadro 4-7 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).....	111
Cuadro 4-8 Fondo Nacional de Regalías en Liquidación (FNRL).....	112
Cuadro 4-9 Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).....	112
Cuadro 4-10 Fondo Nacional del Café (FoNC).....	114
Cuadro 4-11 Balance consolidado Empresas Nacionales y Territoriales.....	114
Cuadro 4-12 Balance Empresas Nacionales.....	116
Cuadro 4-13 Balance Empresas Nacionales 2014-2017.....	116
Cuadro 4-14 Balance fiscal Empresas Territoriales.....	118
Cuadro 4-15 Balance Empresas Territoriales 2014-2017.....	119
Cuadro 4-16 Resultados fiscal ESET 2014-2017.....	120
Cuadro 4-17 Composición de cartera por edad 2014-2017.....	122
Cuadro 4-18 Banco de la República – Estado de resultados.....	125
Cuadro 4-19 Balance cuasifiscal Fogafín.....	129

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional y legal, presenta el Informe y Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado al Congreso y al Presidente de la República correspondiente a la vigencia 2017, donde se analiza el resultado fiscal presentado por el Sector Público Consolidado (SPC) y también se describen los principales acontecimientos macroeconómicos que influenciaron a las finanzas públicas colombianas. A diferencia de años anteriores, en el presente informe también se incluyen los resultados de las vigencias 2014, 2015 y 2016.

Las finanzas del Estado Colombiano en 2017 estuvieron determinadas por el débil crecimiento de la economía mundial por cuenta de la demora en la reactivación económica de los países desarrollados. Esta situación afectó a los precios de las materias primas quedando una vez más en evidencia la excesiva dependencia a estos productos por parte de la economía colombiana, no solo desde el punto de vista fiscal sino también de todo el sector productivo nacional.

En el plano interno, la inflación en 2017 retrocedió después de su repunte por cuenta del fenómeno de El Niño (que inició desde el año 2015) sumado a la devaluación del dólar a partir de 2014. Esta baja en la inflación permitió que el Banco de la República implementara una política monetaria expansionista para contribuir a la reactivación económica, aunque la transmisión de la disminución de las tasas de intervención al mercado no se dio al ritmo deseado.

En cuanto al crecimiento económico de Colombia, en 2017 fue de 1,8% siendo el más bajo de los últimos años pero se destaca que la desaceleración fue mucho menor que en años anteriores pese a los efectos colaterales de la implementación de la reforma tributaria de la Ley 1819 de 2016, que condujeron a que algunos sectores productivos presentaran variación negativa en el último año.

De las grandes ramas de la economía fue Establecimientos Financieros y Servicios Sociales la que presentó mayor crecimiento, mientras que la Minería, la Construcción y las Industrias Manufactureras se contrajeron en 2017. La inversión, a diferencia de 2016, tuvo un crecimiento cercano a cero. Se registró también una ligera reducción del desempleo a nivel nacional en la vigencia 2017, aunque en las trece ciudades tendió a elevarse.

En este contexto, el Sector Público Consolidado (SPC) registró durante el año 2017 un déficit de \$23,81 billones (2,61% del PIB), menor al déficit de 2016 que fue de \$26,55 billones (3,10% del PIB). El resultado de 2017 se debió en gran parte al comportamiento del Sector Público No Financiero (SPNF) que presentó un déficit de \$24,61 billones (2,70% del PIB) que junto con el sector financiero integrado por el Banco de la República y Fogafín, obtuvo un superávit de \$0,80 billones (0,09% del PIB).

Al examinar el SPNF, el Gobierno Nacional Central (GNC) tuvo un déficit de 3,7% del PIB frente a un superávit de 1% del PIB de los demás integrantes del SPNF, resultando el déficit de 2,70%. En el total se observa que los superávits estuvieron en el orden de importancia en Seguridad Social, Regalías y Establecimientos Públicos Nacionales, Entidades Territoriales y Fondo Nacional del Café, mientras que se presentó déficit en Empresas No Financieras.

Para GNC el déficit presentado resultó menor en 0,3 puntos porcentuales del PIB respecto al año anterior, como resultado del comportamiento de ingresos y gastos (que incluyeron medidas adoptadas para la disminución del gasto y la reforma tributaria), que en términos generales minimizaron el efecto de la reducción de los ingresos petroleros en 2017.

Se señala adicionalmente que el superávit presentado en Seguridad Social, inferior al registrado un año atrás, se explicó principalmente por el desempeño del subsector de pensiones. En Regalías el superávit fue mayor al de 2016, debido a la menor ejecución en 2017 de este tipo de recursos. Asimismo, en Establecimientos Públicos Nacionales el superávit tuvo una ligera alza, en razón al mayor crecimiento de los ingresos y a su vez a que los gastos no se incrementaron en la misma proporción, con la excepción de la inversión. En Entidades Territoriales hubo superávit, aunque inferior al de 2016, debido al aumento de los gastos en 2017. Con relación a las Empresas No Financieras continuó en la misma tendencia del 2016, pero se destaca que el déficit de 2017 fue menor al del año anterior.

Los Fondos en conjunto siguieron en situación deficitaria en 2017, explicada por los resultados negativos en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y del Fondo Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), producto de los subsidios a los combustibles, en el caso del primero, y por la desaccumulación de recursos, en el caso del segundo. En contraste, durante 2017 el Fondo Nacional del Café (FoNC), revertió el déficit presentado en 2016, debido al mejor desempeño de los ingresos por ventas de café.

La Contraloría General de la República, en el informe 2017, destaca la mejoría en el resultado fiscal de las finanzas de la Nación, con la disminución del déficit fiscal del SPC, como también del GNC. En este último, los mayores ingresos obtenidos en 2017, en comparación con 2016, reflejaron, en parte, el esfuerzo realizado en esta materia (1,1% como porcentaje de PIB), mientras que el incremento de los gastos fue menor al de los ingresos registrados en igual periodo (0,7% como porcentaje de PIB).

Por estas situaciones la CGR también llama la atención en la necesidad de revisar permanentemente la política fiscal y sus instrumentos con el propósito de que la sostenibilidad de las finanzas públicas sea consistente en el largo plazo y así cumplir las metas fiscales establecidas para tal finalidad.

En el mismo sentido es importante advertir el incremento en la deuda para financiar el déficit presentado en 2017, puesto que la deuda del Gobierno aumentó en 0,8% del PIB. La CGR considera muy importante que se revisen estos aspectos al igual que otros mecanismos de financiación que inciden de manera directa en la situación fiscal del país. Un análisis más detallado de esto se realiza en el Informe de la Situación de la Deuda Pública con los resultados de la vigencia 2017, elaborado por esta entidad.

Finalmente, la CGR considera que se deben retomar algunos aspectos ya planteados en informes anteriores sobre las Finanzas del Estado que contribuyan de manera decidida al crecimiento económico y por ende al bienestar social que conlleva. También se sugiere la revisión y análisis de tributos y determinar las medidas para su incremento, junto con la búsqueda de la eficiencia, eficacia y calidad del gasto, reduciendo las inflexibilidades en el mismo. Es ideal que finalice la dependencia económica en unas pocas materias primas, promoviéndose la diversificación de la base productiva de la economía que impulse el crecimiento económico y asegure el bienestar de la población colombiana.

Introducción

La Contraloría General de la República examina y analiza en el presente informe la situación de las finanzas del Estado, junto con el resultado fiscal del Sector Público Consolidado y, de manera principal, lo sucedido con el Gobierno Nacional Central (GNC) durante la vigencia 2017. El informe contiene cuatro capítulos con los resultados y análisis de la situación fiscal del país.

En el primer capítulo se analiza el contexto macroeconómico del período 2014-2017 describiendo acontecimientos macroeconómicos externos e internos, la inflación y política monetaria, el crecimiento económico y el comportamiento del empleo durante el periodo de estudio.

El segundo capítulo trata sobre los resultados del balance fiscal del SPC, financiamiento del mismo, regla fiscal y una breve revisión del endeudamiento público. En este capítulo se presenta una comparación entre los balances fiscales estimados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los presentados en este documento, explicadas por las metodologías empleadas por ambas entidades y por la muestra de entidades utilizadas para realizar el cálculo.

El tercer capítulo revisa la situación del GNC, con énfasis en los balances fiscales registrados durante los últimos años, examinando los comportamientos tanto de los ingresos como de los gastos y su financiamiento. Igualmente se describe el desempeño de los gobiernos territoriales y la seguridad social, resaltando, en esta parte, los ingresos y gastos de los territorios y los componentes del sistema de seguridad social con sus subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales.

En el cuarto capítulo se estudian los restantes subsectores del SPC, destacando los resultados fiscales de Establecimientos Públicos Nacionales y Territoriales, Regalías, Fondos, Fondo Nacional del Café, Empresas no financieras nacionales y Territoriales, y el balance financiero del Banco de la República y Fogafín.

Finalmente se encuentran las secciones de anexos, notas metodológicas, cuadros y gráficos.

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 son de dicha materia.

El cálculo del balance fiscal se realiza utilizando los lineamientos sugeridos por el FMI, 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 financiamiento¹. Si la diferencia es positiva se habla de superávit fiscal y si es negativa de déficit fiscal. Este concepto mide el resultado financiero de las operaciones del sector público y permite tener una primera aproximación de su impacto sobre el resto de la economía.
- El primer cálculo es la diferencia entre ingresos y gastos que se denomina “por encima de la línea”, luego se analiza el financiamiento, es decir cómo se financia el 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.

Capítulo I

Evolución del contexto macroeconómico en los últimos años

El resultado del balance fiscal de 2017 no se presenta en este Informe como un hecho aislado, sino como parte del proceso de deterioro de las finanzas públicas de Colombia, iniciado especialmente con el desplome de los precios del petróleo desde 2014. Por esta razón el análisis comprenderá algunos elementos relevantes para la CGR, que explicarán el origen y la evolución del resultado fiscal del sector público consolidado durante el periodo 2014-2017.

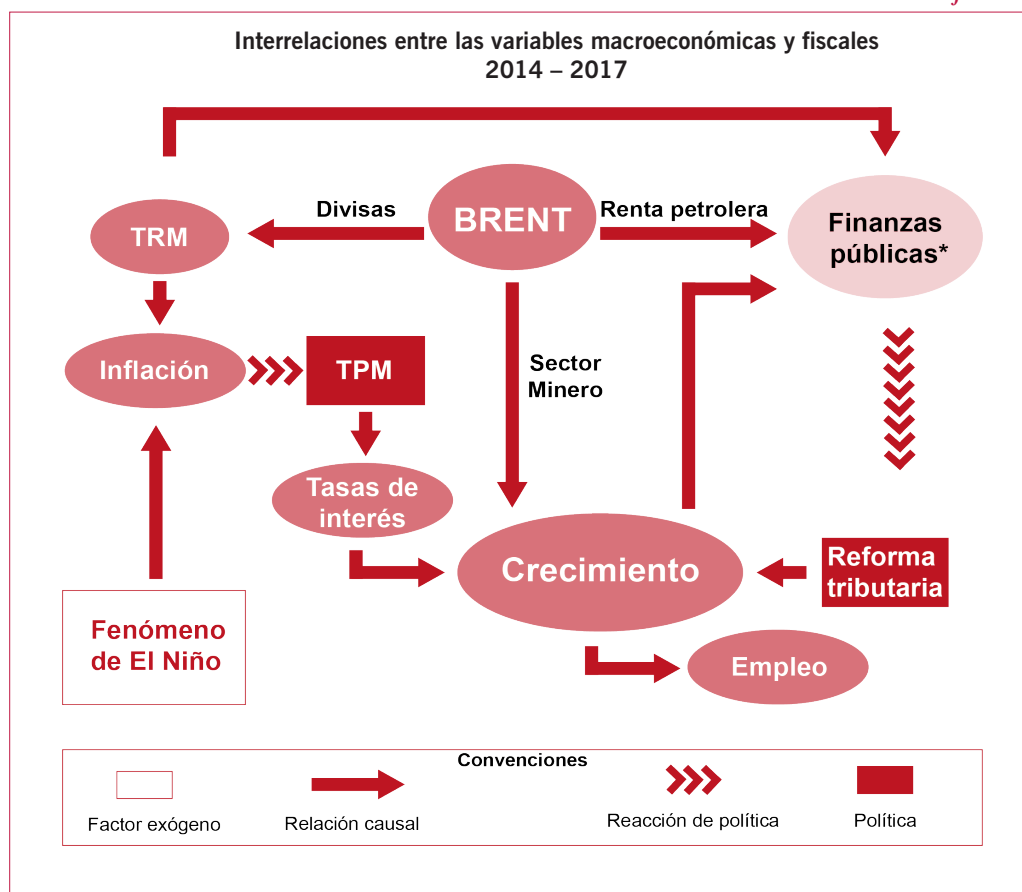
Después de la crisis financiera mundial del 2007 al 2009, el crecimiento económico mundial se tornó muy lento, reflejándose en la menor dinámica en el comercio mundial que llevó a muchos países a reexaminar sus economías buscando incentivar el crecimiento que se observó, entre otros, en el estímulo al gasto privado y a la inversión pública².

El menor crecimiento económico mundial ayudó a la reducción de los precios de las materias primas fundamentales en muchas economías, golpeando de paso las finanzas de los países exportadores de este tipo de bienes.

El Gráfico 1-1 muestra de manera sistémica las relaciones causales entre las principales variables macroeconómicas analizadas en este capítulo, así como los efectos y respuestas de política económica que influyeron en el desempeño fiscal del país. Este enfoque permitirá obtener una perspectiva integral de los fenómenos económicos y sus mutuas interrelaciones, con un sentido analítico de cada una de las variables consideradas en las siguientes secciones de este capítulo.

2. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Cepal 2017. Pág. 19. En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/159/S1700700_es.pdf

Gráfico 1-1



* Incluye ingresos, gastos y financiamiento.

Fuente: Elaboración CGR.

En la parte superior del gráfico, observamos que el cuatrienio 2014 – 2017 se caracterizó por el desplome de los precios internacionales de las materias primas, principalmente del petróleo, siendo el precio del crudo Brent la variable con mayor influencia en la economía durante el periodo de estudio. La disminución del precio del petróleo, unido a la baja en la producción de crudo que esto produjo, generó efectos en la economía y en las finanzas públicas por tres vías principalmente: por un lado, representado en el gráfico por el lado izquierdo, la disminución del flujo de divisas generadas por las menores exportaciones de hidrocarburos forzó la tasa de cambio al alza (devaluación), haciendo que los precios de los productos importados también aumentarían (efecto conocido como *pass through*).

A este factor se sumó el fenómeno de El Niño (entre 2015 y 2016), que afectó la producción de alimentos, contribuyendo con el incremento en los precios. En concor-

dancia con su política de inflación-objetivo, el Banco de la República realizó aumentos sucesivos de la Tasa de Política Monetaria (TPM) hasta que a mediados de 2016 la inflación se desaceleró, principalmente por el fin de los desajustes climáticos. Sin embargo, los aumentos de la TPM se transmitieron a las tasas de interés comerciales que encarecieron el crédito y le restaron ritmo a la dinámica del consumo agregado y del crecimiento económico.

En el mismo sentido, el camino del centro del Gráfico 1-1 muestra que el efecto más directo de la caída del precio del petróleo lo asumió el sector minero al presentar un decrecimiento en casi todos los años del cuatrienio³. Esta dinámica se extendió a otras ramas de la economía que suministran bienes y servicios al sector minero, multiplicando los efectos negativos. Al final este impacto contribuyó a su vez a la menor dinámica económica del período.

Finalmente, la parte derecha del Gráfico 1-1, la disminución de los precios del petróleo tuvo un efecto directo sobre la renta petrolera que recibe el Estado (impuestos originados en el sector y regalías, principalmente) además de los menores dividendos de las empresas estatales petroleras como Ecopetrol reflejándose en los resultados fiscales presentados en el período; además, la devaluación resultante afectó directamente los ingresos tributarios como el IVA externo y los servicios de la deuda externa (amortizaciones e intereses). Ante la disminución de los ingresos del Gobierno, y buscando la consistencia con la regla fiscal, se tramitó una reforma tributaria, denominada estructural, que fue aprobada por medio de la Ley 1819 de 2016. No obstante, la reforma restringió todavía más el consumo privado en 2017, lo que contrarrestó la recuperación del precio internacional del petróleo en el segundo semestre de 2017 así como la política monetaria expansiva adoptada por el Banco de la República recientemente, contribuyendo a mejorar la actividad económica.

Con este marco general a continuación se describe en detalle el comportamiento de las principales variables macroeconómicas durante el cuatrienio 2014 – 2017.

1.1 El entorno externo en los últimos cuatro años: el desplome de los precios del petróleo, la devaluación del peso y los efectos en las cuentas externas

De acuerdo con las cifras publicadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la economía global y por tanto la de Latinoamérica, fue afectada por la débil demanda agregada mundial e impactó en el bajo crecimiento de los países, afectando de paso el comercio mundial sobre el comercio entre países.

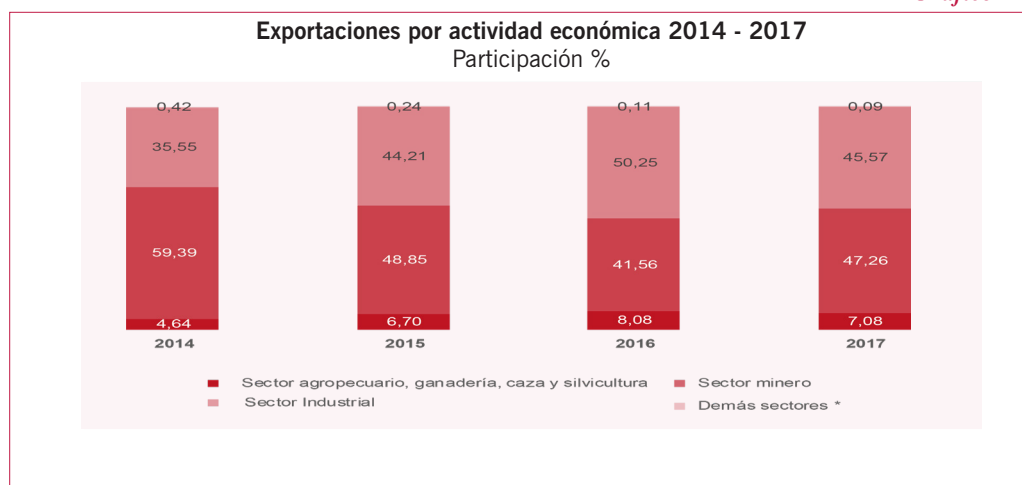
3. Solo en 2015 el sector minero presentó crecimiento, pero fue de apenas 0,2%.

La menor dinámica económica llevó a los países a concentrar sus esfuerzos al interior de sus fronteras, impulsando la demanda interna con el consumo de los hogares y del sector público. En general, los países latinoamericanos exportadores de materias primas reportaron la más baja dinámica de crecimiento expresada en la caída de los términos de intercambio de sus bienes exportables.

En este contexto, el sector externo colombiano ha sido afectado por el comportamiento del petróleo, cuya importancia se refleja en su balanza comercial. El Gráfico 1-2 muestra la participación de los principales sectores exportadores. El sector minero registró la mayor participación de los cuatro sectores en tres de los cuatro años que abarca el presente análisis.

El Gráfico 1-2 también señala cómo las caídas o los aumentos en la participación del sector minero fueron compensados por movimientos de sentido contrario en la participación del sector Industrial, en tanto que el Agropecuario y demás sectores mantuvieron una participación estable.

Gráfico 1-2



* Incluye las subpartidas arancelarias no correlacionadas.

Fuente: DIAN – DANE (EXPO)

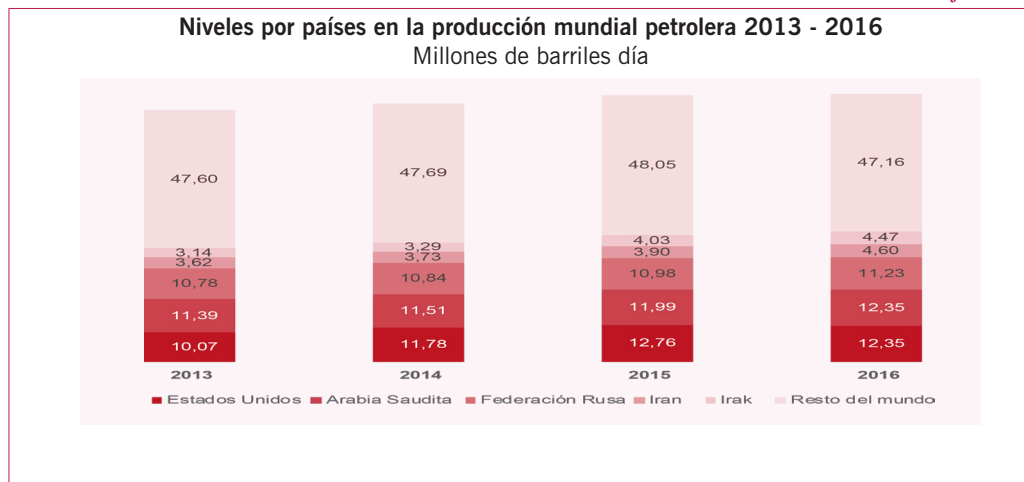
El subsector petrolero fue responsable de 52,8% del total exportado en 2017. Los cambios en la participación del sector petrolero en el total exportado se explicaron por la evolución en el precio de los hidrocarburos más que por las cantidades exportadas⁴; estas últimas crecieron, pero perdieron participación en las exportaciones totales.

4. Para los años de análisis las cantidades producidas fueron 990.000 (2014), 1.106.000 (2015), 924.000 (2016) y 855.000 (2017) barriles día.

Al revisar el precio del petróleo se pudo establecer que hasta el 28 de junio de 2014 el precio del barril se mantuvo por encima de los 100 dólares, siguiendo la racha de los tres años anteriores. La caída de los precios después de esta fecha se explicó por factores tanto de oferta como de demanda.

Por el lado de la oferta, se debió principalmente a las nuevas fuentes de producción petrolera en los Estados Unidos de América, que se hicieron posibles gracias a los precios elevados de años anteriores. La producción petrolera en Estados Unidos creció en promedio 1,3 millones de barriles diarios por tres años con inicio en 2012. En 2014 se alcanzó el mayor aumento en la producción con 1,7 millones de barriles día, permitiéndole lograr dos récords: ser el único país en haber aumentado por tres años consecutivos la producción en más de un millón de barriles día y el de convertirse el primer productor de petróleo a nivel mundial. El Gráfico 1-3, muestra los niveles de producción del 2013 al 2016 de los cinco mayores productores de petróleo.

Gráfico 1-3



Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy,.

Por el lado de la demanda se presentaron dos hechos: el primero con características más estructurales y el segundo de carácter más coyuntural. De un lado, se encuentran los cambios en la economía China, que parece alejarse de sectores de alta demanda en combustibles fósiles (hierro, acero, cemento) por sectores menos intensivos en consumo de energía como servicios y consumo final. Entre los factores coyunturales se encuentra la menor demanda de energía, resultado de un invierno más suave.

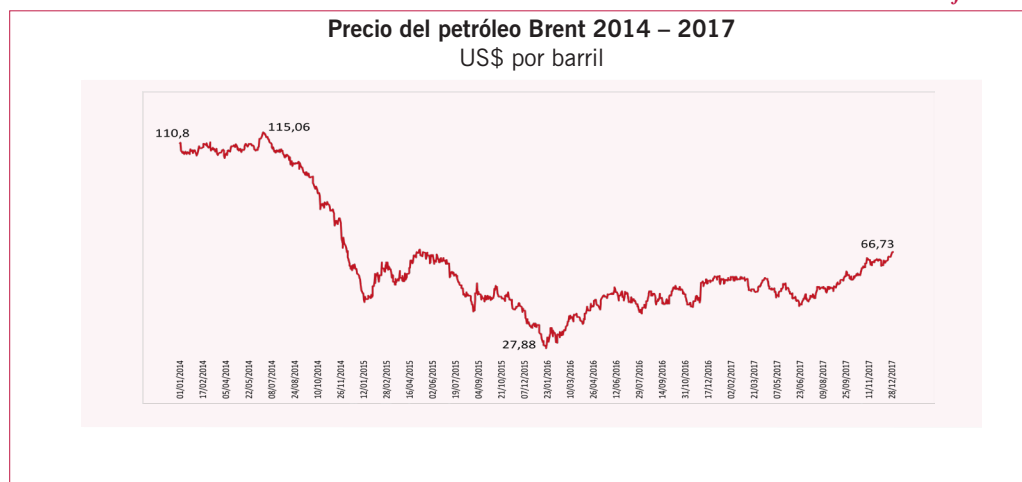
El comportamiento de la demanda de petróleo en los tres últimos años parece consolidar un cambio estructural resultado de una disminución en el consumo derivado de un crecimiento anual de la demanda mucho más lento, cercano al 1%, 0,9 puntos porcentuales por debajo del promedio de los últimos 10 años (1,9%); la pérdida

de importancia del sector industrial en beneficio de sectores menos intensivos en consumo de energía; el lento crecimiento económico, en general, pero especialmente la moderación en el crecimiento de la economía China una de las mayores demandantes de combustibles junto a la India; ganancias en eficiencia en el uso de combustibles, producto de la innovación tecnológica y el incremento en el uso de energías renovables, que pasaron a representar el 2,7% de la canasta total de energéticos en 2014 al 4% para 2016.

Por el lado de la oferta de hidrocarburos, esta se mostró dinámica entre 2015 y 2016 como resultado de cuatro aspectos primordiales. De un lado, la ofensiva desatada por los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) frente a los yacimientos petroleros de esquisto en los Estados Unidos, en el supuesto que bajos precios podrían obligar a su cierre, dados sus mayores costos de producción. De otro lado, la entrada al mercado petrolero de Irán después del levantamiento de las sanciones por parte de los Estados Unidos y respaldadas por la Unión Europea. La guerra desatada entre Irán y su vecino Irak por la recuperación de mercados externos. Finalmente, la recuperación de la producción de Libia y Nigeria, ambos con problemas civiles en los últimos años.

Para 2017, como lo refleja el Gráfico 1-4, se insinuó una leve recuperación del precio, producto de la restricción a la producción autoimpuesta por los países de la OPEP, acompañados por la Federación Rusa y México, en el que se comprometieron a reducir 1,8 millones de barriles día. Al hecho anterior se unió la reducción en la producción estadounidense como resultado de fenómenos climatológicos. Por el lado de la demanda, su crecimiento se presentó por la mejora en la actividad económica mundial y la crudeza del invierno.

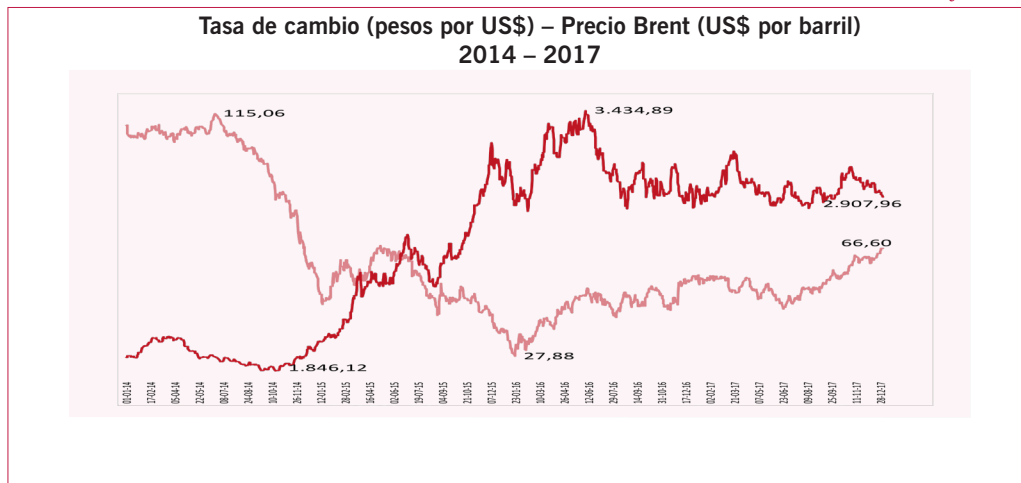
Gráfico 1-4



Fuente: <http://dolar.wilkinsonpc.com.co/commodities/petroleo-brent.html>

Como fenómeno directo del comportamiento del precio del petróleo se vio una tasa de cambio fluctuando en sentido contrario; revaluándose en momentos de altos precios del petróleo (principios de 2014) y devaluándose en momentos de caída del precio del crudo (Gráfico 1-5). Este movimiento reflejó la importancia del petróleo como fuente de divisas y la gran dependencia del sector Gobierno y del resto de la economía de las divisas generadas por la exportación de crudo.

Gráfico 1-5



Fuente: Banco de la República.

La relación entre estas dos variables se presenta de una manera clara si evaluamos para cada una de ellas los valores máximos y mínimos observados durante el periodo en consideración. El máximo del precio del petróleo (USD 115,06) se alcanzó el día 20 de junio de 2014 y su impacto pareció verse reflejado en el valor mínimo registrado por la tasa de cambio (\$1.846,12) el día 25 de julio de 2014, es decir, 35 días después. Con la caída de los precios del crudo se registró su mínimo (USD 27,88 por barril) el 21 de enero de 2016 y 21 días después la tasa representativa del mercado alcanzó su mayor cotización (\$3.434,89).

El cuadro 1-1, muestra la evolución de la cuenta corriente. Para el 2014 – 2015 la reducción del valor de las exportaciones hace que el déficit de Cuenta Corriente no aumente en valores absolutos, pero si aumenta la proporción entre exportaciones e importaciones. Para los dos años siguientes decrece rápidamente el déficit y alcanza proporciones similares a las existentes en el 2013. Lo anterior puede explicarse por las relaciones del componente importado en la producción nacional ya que caídas en el crecimiento económico conllevan a reducciones en los requerimientos de importación; por ejemplo, en el caso del sector minero, la caída del precio del crudo desestimula la inversión en la explotación petrolera, que incluye un fuerte componente importado.

Cuadro 1-1

Balance de cuenta corriente 2013-2017
Millones USD

Concepto	Años				
	2013 (r)	2014 (r)	2015 (r)	2016 (pr)	2017 (pr)
Cuenta corriente	-12.500,04	-19.761,69	-18.549,14	-12.024,55	-10.437,34
Exportaciones	76.936,43	73.823,61	56.725,01	53.532,72	60.756,28
Importaciones	89.436,47	93.585,30	75.274,15	65.557,27	71.193,62
Proporción exportaciones / importaciones	86,0%	78,9%	75,4%	81,7%	85,3%

(r): Cifras revisadas y (pr) cifras preliminares.

Fuente: Banco de la República.

Por su parte, la evolución de la cuenta financiera de la balanza de pagos durante el período de análisis mostró una reducción en las entradas netas de capital por USD 10.142 millones (51,12%), equivalentes al 3,17% del PIB de 2017 (Cuadro 1-2). Este comportamiento se explicó al examinar las diferentes subcuentas que conforman la cuenta financiera.

Cuadro 1-2

Cuenta financiera 2014 – 2017
Millones USD

	Años			
	2014	2015	2016	2017
Saldo	-19.836	-18.293	-12.682	-9.694
I. Pasivos (Ingresos de capital extranjero)	37.267	24.903	24.413	20.107
A. Inversión extranjera directa	16.325	11.732	13.849	14.518
B. Inversión extranjera de cartera	18.661	9.808	8.908	7.793
C. Préstamos y otros créditos externos	2.281	3.363	1.656	-2.204
II. Activos (Salidas de capital colombiano)	12.725	4.153	12.186	9.665
A. Inversión directa en el exterior	3.899	4.218	4.517	3.690
B. Otras inversiones en el exterior	8.826	-65	7.669	5.976
III. Instrumentos financieros derivados	268	2.041	-621	203
A. Inversión directa en el exterior	3.899	4.218	4.517	3.690
B. Otras inversiones en el exterior	8.826	-65	7.669	5.976
IV. Activos de reserva	4.437	415	165	545

Fuente: Evolución de la balanza de pagos y posición de inversión internacional. Banco de la República

La cuenta que mostró los mayores cambios fue la de ingresos de capital extranjero con una disminución de USD 17.160 millones, que a su vez se explicó, principalmente, por la reducción de la inversión extranjera de portafolio en títulos de deuda pública, tanto de bonos en el mercado internacional como de TES en el mercado local. Ambos

rubros cayeron USD 8.768 millones (USD 3.774 y USD 4.994, respectivamente) y explicaron el 51,09% de la reducción total de ingresos de capital extranjero. El segundo componente en importancia fue el cambio de signo del rubro préstamos y otros créditos externos, que para 2017 y por primera vez en los años en consideración exhibió signo negativo por los pagos netos de préstamos y créditos externos.

La Inversión Extranjera Directa (IED), otro componente de ingresos de capital, en 2017 registró una disminución de USD 1.807 millones frente al registro de 2014. Esta reducción fue producto de la caída de la inversión en la actividad de explotación minera como resultado de la baja en el precio del petróleo, mientras que los aumentos de inversión en los años posteriores se han dado paulatinamente y en montos poco considerables. Con respecto a la IED también es importante tener en cuenta que alrededor de un 25% de la inversión registrada corresponde a reinversión de utilidades.

1.2 Inflación y política monetaria entre 2014 – 2017: fenómeno de El Niño y el *pass through*

El año 2017 finalizó con un índice de inflación de 4,09%, ligeramente mayor que el rango superior fijado por la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) (4%). Alimentos fue el rubro que menor presión ejerció sobre el nivel de precios (1,92%), mientras que la inflación sin alimentos (5,01%) aumentó, impulsada, principalmente, por los bienes no transables⁵ (5,49%) y los regulados⁶ (5,86%).

El cuatrienio (2014 – 2017) se caracterizó por un repunte inflacionario que se inició a finales de 2014, alcanzó su nivel máximo a mediados de 2016 y se corrigió a fines de 2017. Este comportamiento se dio como consecuencia de tres fenómenos: de una parte, la abrupta caída de los precios internacionales del petróleo desde mediados de 2014, que se manifestó en una fuerte devaluación del peso y que se transmitió a los precios internos (*pass through*); en segundo término, la aparición del fenómeno climático de El Niño⁷ a comienzos de 2015 que impactó el precio de los alimentos y, finalmente, un cese de actividades del sector de transporte de carga a mediados de 2016 que duró 45 días.

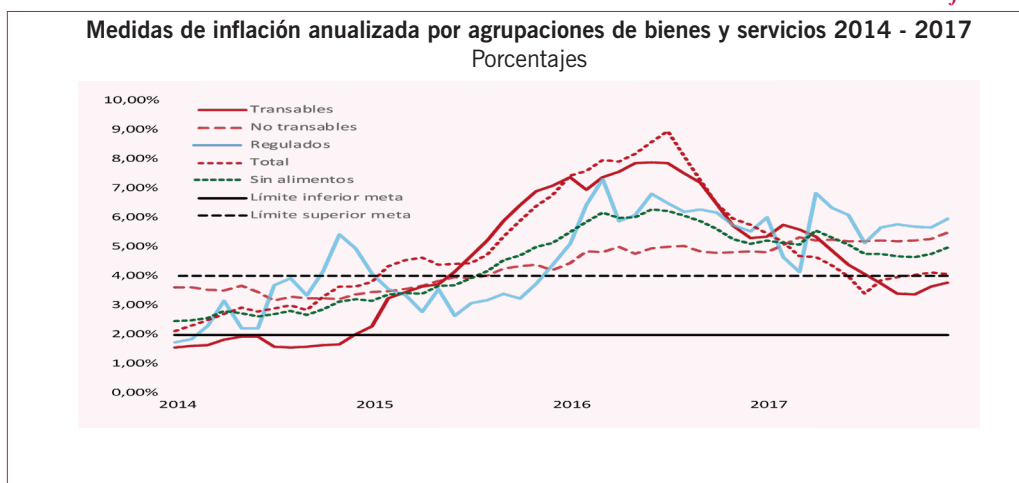
5. Bienes no comerciados internacionalmente.

6. Son aquellos bienes cuyos precios no los determina el mercado, sino que son producto de decisiones administrativas (gasolina, servicios públicos y transporte).

7. Hablamos de un fenómeno cíclico, causante de grandes desajustes climatológicos, que tiene su origen en el calentamiento del océano Pacífico, y cuyos efectos pueden causar estragos en la población y en el medio ambiente en los países de la cuenca del Pacífico. En algunas zonas, pueden generarse lluvias intensas. En otras, fuertes sequías, con sus correspondientes consecuencias en sectores como la agricultura, la pesca, la energía hidroeléctrica o el transporte. Tomado de <https://twenergy.com/co/a/el-fenomeno-de-el-nino-en-colombia-y-sus-consecuencias-2101>.

Dichos fenómenos incrementaron la inflación anual desde 2,13% en enero de 2014 hasta un nivel máximo de 8,97% en julio de 2016. A partir de allí, comenzó la tendencia decreciente hasta finalizar 2017 en 4,09%, muy cerca del límite superior establecido por la JDBR (Gráfico 1-6). Eso significó que la inflación se alejó de la meta establecida por la autoridad monetaria (3%) durante tres años consecutivos, estando por encima del límite superior del rango-meta durante 31 de los 48 meses analizados.

Gráfico 1-6



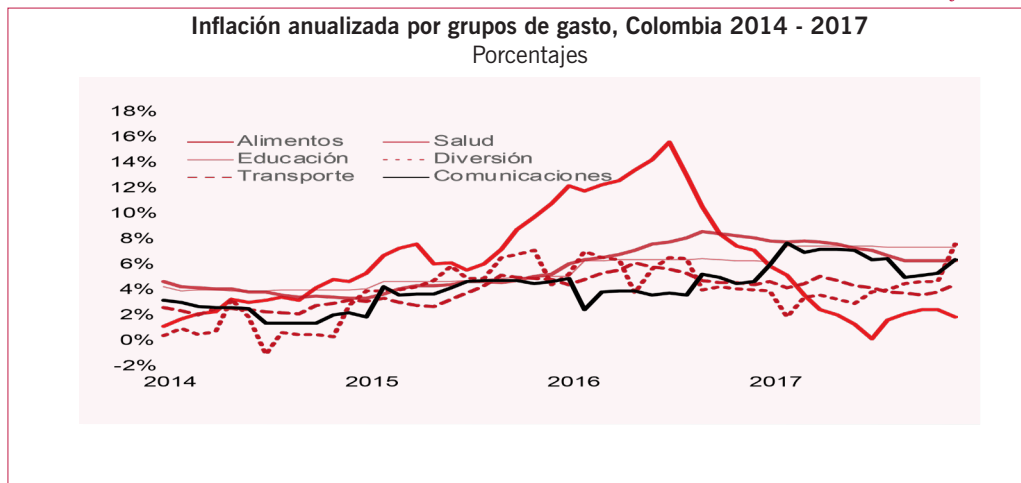
Fuente: DANE, Banco de la República.

Al analizar los diferentes grupos que componen la canasta se observa que los bienes transables⁸ registraron la mayor volatilidad en el período debido, principalmente, a la variabilidad de la tasa de cambio. En enero de 2014 la inflación de transables se ubicaba en 1,57% y, posteriormente, alcanzaría su nivel máximo en junio de 2016 (7,9%). En ese mismo período la tasa de cambio promedio mensual se devaluó en 51%, al pasar de \$1.960,41 a \$2.963,99. Por su parte, los regulados registraron las mayores variaciones en sus precios desde mediados de 2016, presionados por los servicios del grupo Transportes, durante la época del paro de transportadores de carga, y por los servicios del grupo Diversión.

Si se calcula la inflación acumulada entre diciembre de 2013 y diciembre de 2017 (inflación cuatrienal) por grupos de gasto, se registran las mayores inflaciones en alimentos (26,81%), salud (25,28%) y educación (25,0%), mientras que los de menor variación son transporte (18,21%) y vestuario (10,84%). Dentro de los grupos de gasto, la mayor inflación anualizada del período la registraron los alimentos con 15,7% en julio de 2016 (Gráfico 1-7).

8. Bienes que se comercian internacionalmente.

Gráfico 1-7



Fuente: DANE

1.3 La política monetaria entre 2014 – 2017: la defensa de la meta de inflación

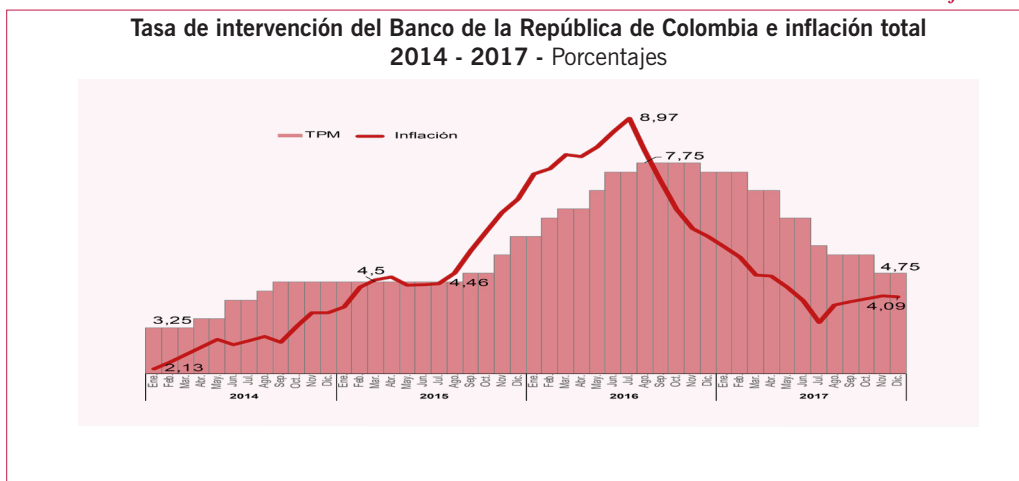
El año 2017 se distinguió por ser de carácter expansivo en materia de política monetaria. Ante los signos de desaceleración económica y la reducción de la inflación, el Banco de la República redujo su tasa de intervención o tasa de política monetaria (TPM) en 275 puntos básicos, con el fin de contribuir a reactivar la actividad económica.

Dentro del modelo de inflación objetivo, la política monetaria en Colombia durante el cuatrienio 2014 – 2017 tuvo dos fases: una contractiva hasta mediados de 2016 y otra expansiva hasta fines de 2017. Desde fines de 2014, cuando se aceleró la inflación, el Banco de la República inició una política contraccionista⁹ mediante incrementos sucesivos de la TPM (tasa de política monetaria o de intervención). Entre marzo de 2014 y agosto de 2016 la TPM se incrementó 450 puntos básicos, al pasar de 3,25% a 7,75%. Esta postura contraccionista buscaba contribuir a la estabilidad en el nivel de precios y moderar el déficit en cuenta corriente. Posteriormente, una vez las presiones inflacionarias empezaron a ceder, el Emisor comenzó un proceso de reducción de la TPM a partir de diciembre de 2016, finalizando 2017 en 4,75%, es decir 300 puntos básicos¹⁰(Gráfico 1-8).

9. El Banco central tiene la misión constitucional de mantener estable el valor de la moneda. Para ello, utilizan las tasas de interés para reducir las presiones de la demanda agregada, vía reducción del crédito o de la inversión real.

10. Informe sobre inflación diciembre 2016. Banco de la República.

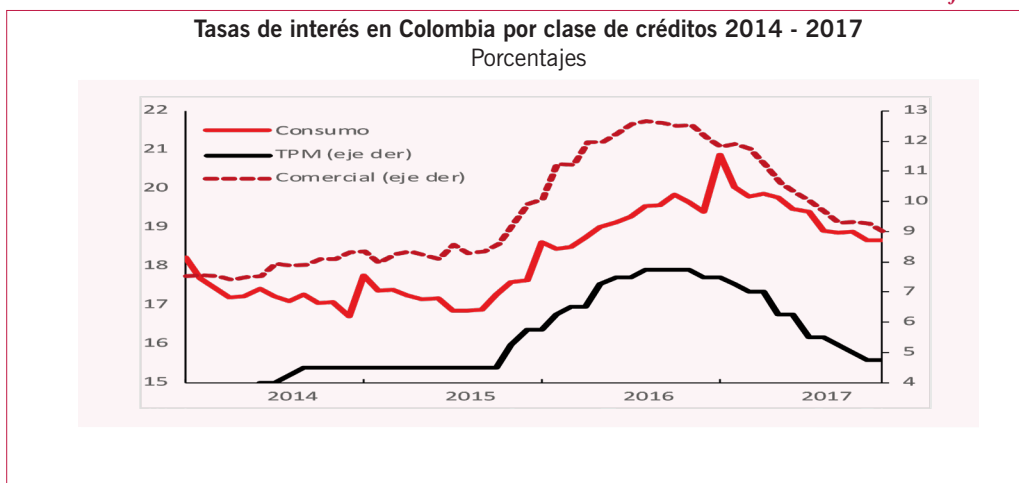
Gráfico 1-8



Fuente: Banco de la República, DANE.

Desde que se inició la fase descendente de las tasas de intervención del Banco de la República, el proceso de transferencia al resto de tasas de la economía ha sido lento¹¹. Por ejemplo, para los créditos de consumo¹², entre enero y diciembre de 2017 la tasa promedio de colocación se redujo en 222 puntos básicos, mientras que para los créditos comerciales fue de 284 puntos básicos (Gráfico 1-9).

Gráfico 1-9



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

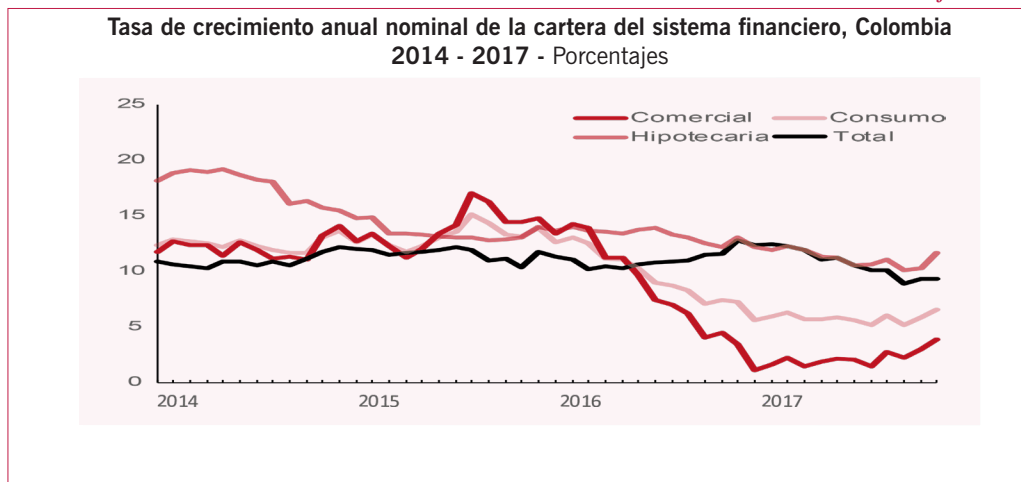
11. Conclusiones basadas en varios documentos que se recogen en “Transmisión de la tasa de Interés de referencia a las tasas de interés del Sistema financiero” publicado en Reportes del Emisor No 218, agosto 18 de 2017.

12. Corresponde al promedio ponderado del Banco de la República a partir de la encuesta semanal de colocación de la Superintendencia Financiera..

Uno de los factores que impidió que el sistema financiero redujera sus tasas de colocación, sobre todo en los créditos de consumo, tiene que ver con el deterioro del indicador de calidad de cartera, lo cual incrementó el riesgo crediticio. Entre diciembre de 2013 y diciembre de 2017 el indicador tradicional de calidad de cartera¹³ pasó de 2,8% a 4,3%.

Durante el período analizado, la cartera bruta del sistema financiero mostró una tendencia decreciente. En diciembre de 2013 la tasa anual de crecimiento de la cartera total era de 12,9%, mientras que al finalizar 2017 se ubicaba en 6,6%. Esta menor dinámica del crédito se asoció con un mayor nivel de endeudamiento de los hogares, menor ritmo de crecimiento económico, tasas de interés de colocación elevadas, pérdida de la calidad de la cartera y mayor riesgo crediticio. La cartera comercial registró menor crecimiento, con un promedio de 9,3% anual en los cuatro años analizados, mientras que la hipotecaria lo hizo a un ritmo de 14% nominal (Gráfico 1-10).

Gráfico 1-10



Fuente: Banco de la República.

En suma, la política monetaria respondió a las presiones inflacionarias de manera contractiva desde fines de 2014 hasta mediados de 2016; y a los requerimientos de permitir un mayor espacio en el mercado de crédito para contribuir con la expansión de la demanda agregada, en la fase expansiva desde mediados de 2016. Sin embargo, la fase contractiva de la política monetaria, si bien ayudó a contener la demanda, pudo haber contribuido en cierto momento a agudizar la desaceleración de la economía.

13. Indicador de Calidad Tradicional = Cartera y Leasing Vencido / Cartera y Leasing Bruto. La cartera vencida de vivienda en el plazo de 1 a 4 meses sólo incluye las cuotas vencidas. El capital no incluido en las cuotas de 1 a 4 meses se considera vigente.

Adicionalmente, las medidas de inflación subyacente, a excepción de los transables, aún se encuentran por encima del límite superior del rango establecido por la JDBR, lo que haría suponer la existencia de efectos de indexación.

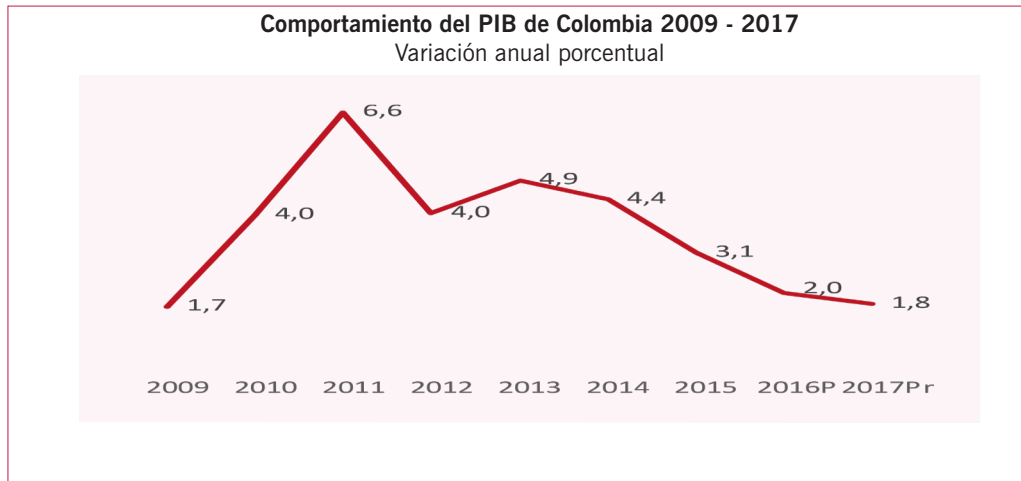
1.4 En el 2017 se presentó el menor crecimiento económico de Colombia desde 2010: las consecuencias del desplome del precio del petróleo y las acciones de política económica

El crecimiento económico de 2017, con una variación anual de 1,8%, fue el más bajo de los últimos siete años. El lastre de la caída del precio internacional del petróleo, junto con la implementación de la reforma tributaria de la Ley 1819 de 2016¹⁴, desaceleraron la economía y llevaron a varios sectores productivos a experimentar variaciones negativas. Sin embargo, este desempeño de la economía no fue un resultado aislado, sino que se ajustó a una tendencia decreciente observada durante el periodo comprendido entre 2014 y 2017.

Si bien las tasas de crecimiento del PIB se mantuvieron en terreno positivo durante el último cuatrienio, se han venido reduciendo sistemáticamente desde 4,4% en 2014 hasta 1,8% en 2017. La desaceleración económica fue superior a un punto porcentual anual entre 2014 y 2016 (-1,3 puntos porcentuales en 2015 y -1,1 puntos porcentuales en 2016); mientras que en 2017 se presentó una reducción de 0,2 puntos porcentuales, en comparación con el crecimiento observado en 2016. El comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB durante el periodo de referencia se resume en el Gráfico 1-11.

14. Los impactos de la reforma tributaria se dieron principalmente en el consumo y la inversión en el año 2017, como se explicará en el subcapítulo que describe el comportamiento de la demanda agregada.

Gráfico 1-11



Fuente: DANE.

A continuación, se enuncian las tres principales razones que explican en mayor medida el desempeño de la economía en los cuatro años analizados. En primer lugar y, como ya se había mencionado, la drástica caída de los precios internacionales del petróleo y de otras materias primas que afectó no solo al sector minero sino también a los ingresos del Gobierno Nacional y en general, al ingreso disponible en la economía; en segundo lugar, los efectos secundarios de la política monetaria adoptada por el Banco de la República con el fin de controlar la inflación y; finalmente, la reforma tributaria más reciente impulsada con el fin de mitigar la disminución de ingresos fiscales. Pese a que apenas transcurrió un poco más de un año desde la implementación de la misma, se han identificado efectos colaterales, principalmente en el consumo de los hogares y, por tanto, en el crecimiento económico.

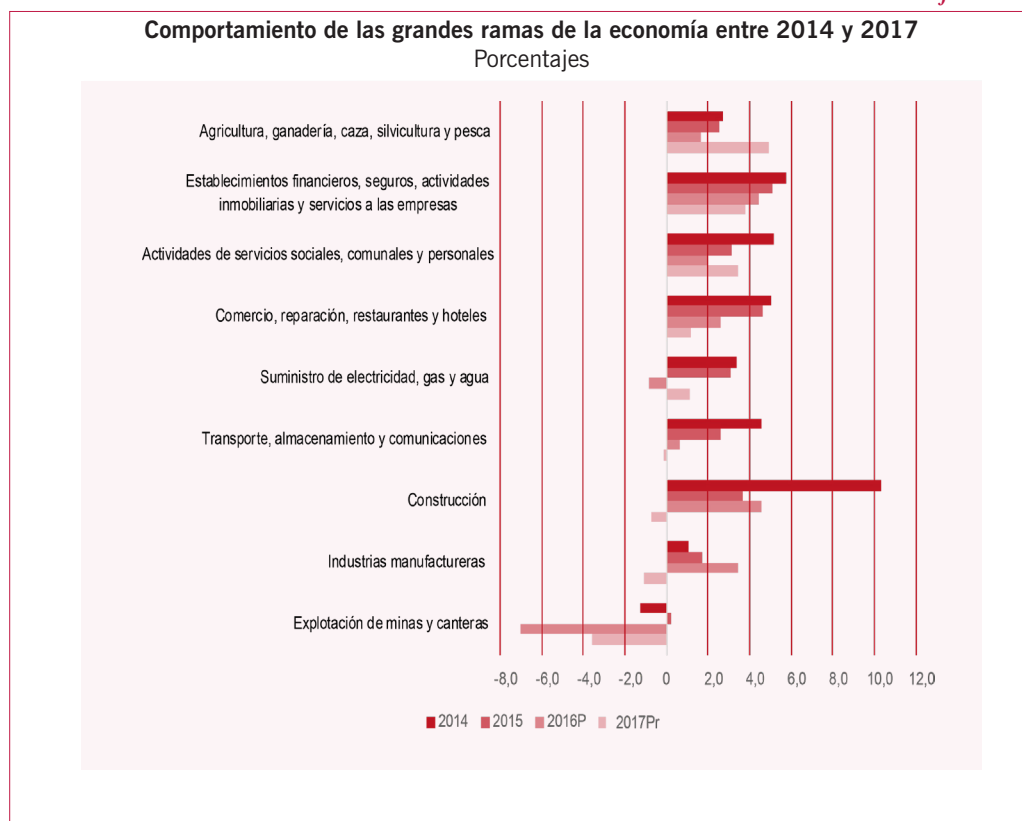
En el transcurso de 2017 se observaron cambios en las tendencias de los factores mencionados anteriormente: el precio internacional del petróleo recuperó terreno en el segundo semestre, explicando la reducción en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos como se mostró anteriormente, y la inflación cedió dando margen al Banco de la República para implementar una política monetaria expansiva, tema que se discutió anteriormente. En consecuencia, la reducción en el crecimiento fue mucho menor que la presentada en los años anteriores (-0,2 puntos porcentuales).

1.4.1 El sector financiero fue el de menor desaceleración en el cuatrienio, mientras que la minería decreció

En los últimos cuatro años los sectores que han contribuido en mayor proporción a contener la desaceleración económica fueron los Establecimientos Financieros, los Servicios Sociales y el Agropecuario. Otros sectores venían presentando desempeños

destacables en 2014, pero a partir de entonces se aminoraron sus crecimientos, siendo la construcción, la industria manufacturera y la minería los casos más representativos de desaceleración, como puede observarse en el Gráfico 1-12.

Gráfico 1-12



Fuente: DANE.

Entre las grandes ramas de la economía, la única que tuvo un desempeño negativo en el último cuatrienio en términos reales fue la Minería que para 2017 sufrió una contracción de 10,3% en comparación con 2014¹⁵. De las demás grandes ramas la industria manufacturera, la construcción y, en menor medida, el sector transporte, llegaron a tener variaciones negativas solamente en 2017, mientras que el sector comercio tuvo un crecimiento ligeramente mayor a 1% en ese mismo año.

¹⁵. De acuerdo a la información del DANE y considerando precios constantes, en 2014 la producción del sector minero fue de \$37.278 millones, mientras que en 2017 la producción de este sector fue de \$33.502 millones.

1.4.2 El menor dinamismo de la inversión y del consumo de los hogares marcó la tendencia de la demanda agregada entre 2014 y 2017

En términos reales, la formación bruta de capital fijo se mantuvo prácticamente constante entre 2014 y 2017, pero la reducción de la variación de las existencias forzó una disminución de 2% en la formación bruta de capital; de acuerdo con el DANE, en precios constantes, la variación de las existencias fue de \$3,1 billones en 2014 y de \$0,9 billones en 2017.

Entre los factores que explican el comportamiento de la inversión entre 2014 y 2017 se cuentan: la caída de los precios internacionales del petróleo que frenó la inversión en este sector, las variaciones en las tasas de interés y los efectos de la reforma tributaria más reciente, entre otros. Como se aprecia en el Cuadro 1-3, la formación bruta de capital llegó a presentar una variación negativa de 3,3% en 2016 y en 2017 tuvo un crecimiento casi nulo.

En cuanto al consumo total, se identificó que entre 2014 y 2017 se presentó crecimiento en todos los años, aunque en 2017 (2,2%) fue apenas la mitad del registrado en 2014 (4,4%). Vale la pena destacar que durante el periodo de referencia el consumo del Gobierno Nacional creció a tasas mayores a las experimentadas por el consumo de los hogares (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3

Variación anual de la demanda agregada 2014 - 2017 Porcentajes

	Consumo de Hogares	Consumo final del Gobierno e ISLFH	Consumo total	Formación bruta de capital	Formación Bruta de Capital Fijo	Demanda final interna	Importaciones totales	Exportaciones totales
2014	4,3	4,7	4,4	11,6	9,8	6,1	7,9	(1,5)
2015	3,2	5,0	3,6	1,2	1,8	3,0	1,4	1,2
2016P	1,5	2,4	1,7	(3,3)	(2,7)	0,5	(7,3)	(1,2)
2017Pr	1,7	4,0	2,2	0,1	0,1	1,7	0,2	(0,6)

(P)= cifras provisionales ; (Pr)= cifras preliminares

Fuente: DANE.

Por otra parte, los componentes del comercio exterior se contrajeron durante el periodo de referencia dada la tendencia de las importaciones que tuvieron una fuerte caída de 7,3% en 2016 (la variación de las importaciones entre 2014 y 2017 fue de -5,79% en términos reales). En cuanto a las exportaciones totales este rubro experimentó desempeños negativos en 2014, 2016 y 2017 (en pesos constantes las exportaciones decrecieron 0,59% entre 2014 y 2017).

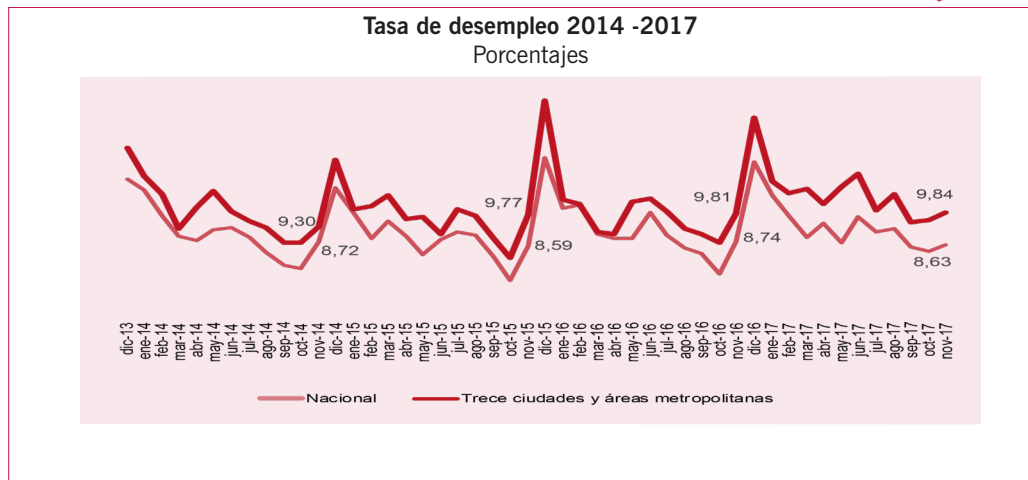
La tasa de cambio y la desaceleración de la demanda interna fueron los factores más determinantes en la reducción de las importaciones entre 2014 y 2017; mientras que por el lado de las exportaciones la principal causa de la disminución radicó en la caída de los precios del petróleo (producto de exportación más importante). Esta baja de precios se unió a la lenta recuperación de las principales economías del mundo, que apenas hasta mediados de 2017 mostraron señales sólidas de mejoría.

En resumen, el reciente cuatrienio ha sido una etapa de ajuste de la economía colombiana ante la caída de los precios de los commodities luego de la época de bonanza que se presentó antes de 2014. La volatilidad de los precios de las materias primas y la forma como ésta se extendió a toda la economía nacional, demostraron que el modelo extractivo no es una base confiable para sostener el desarrollo económico de largo plazo.

1.5 Comportamiento del empleo en los últimos cuatro años: ligero aumento de la tasa de desempleo con poco avance en la disminución de la informalidad

Al cierre de 2017 la tasa de desempleo nacional se situó en 8,6%, en un nivel similar a los presentados al cierre de los años 2014-2016 (Gráfico 1-13). En las 13 ciudades la tasa de desempleo en 2017 se situó en 9,8%, que resultó similar a los años 2015 y 2016, pero mayor a la del 2014 (9,3%). Por su parte, la tasa de desempleo promedio mensual a nivel nacional tuvo una tendencia creciente en dicho periodo, al pasar del 9,1% en 2014 al 9,4% en 2017, mientras en las 13 ciudades pasó del 9,9% al 10,6%.

Gráfico 1-13



Fuente: DANE.

Esta tendencia al alza de la tasa de desempleo se asoció con: *i*) una tasa de ocupación¹⁶ (demanda de empleo) constante (58,4%, con un pico en 2015), en un periodo marcado por la desaceleración de la actividad económica; y, *ii*) a un leve aumento de la tasa global de participación¹⁷ (oferta de trabajo) del 64,2% en 2014 al 64,4% en 2017. Es decir, el ritmo de aumento del empleo en el periodo 2014-2017 fue inferior al crecimiento de la oferta de trabajo, lo que generó un aumento de la tasa de desempleo.

Ahora bien, el número de ocupados tuvo un crecimiento del 3,8% entre 2017 (22,8 millones) y 2014 (22,6 millones), a lo que contribuyeron principalmente sectores como Agricultura (7,4%), Actividades inmobiliarias (14,2%), Comercio (2,5%) e Industria Manufacturera (1,5%). Estos sectores, al cierre de 2017, representaron 64,7% del número total de ocupados.

Otra rama con crecimiento en el número de empleados, pero con menor participación en el empleo, fue el de intermediación financiera (12,5%). Por otro lado, se registró una disminución en el número de ocupados en las ramas de servicios comunales (0,9%) y transporte y almacenamiento (2,5%), sectores que representaron en 2017 26,5% de la población total ocupada¹⁸. El sector de Minas y canteras presentó durante el periodo la más alta reducción de ocupados (21,4%), al perder participación en el empleo total (0,7% en 2014 vs 0,6% en 2017), aun cuando no presenta una alta representación en esta.

Por tipo de posición ocupacional¹⁹, el crecimiento del empleo durante el periodo 2014-2017 (3,8%), se explicó por el aumento de los obreros o empleados particulares (3,6%) y de los trabajadores cuenta propia²⁰ (3,2%). Estas dos categorías ocuparon el 38,4% y el 42,7% del empleo total en 2017. Se destacó durante el periodo el incremento de los patronos o empleadores (13,6%), que al cierre de 2017 ocupó el 4,5% del número de ocupados. Por su parte, disminuyó el número de empleados del Gobierno y las categorías de jornalero o peón y empleado doméstico.

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

17. 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).

18. Según datos del Boletín técnico sobre Población ocupada por ramas de actividad trimestre octubre - diciembre 2017. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Diciembre 2017.

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

20. Es Persona natural con un trabajo, profesión u oficio, cuya remuneración depende directamente de la comercialización y venta de los bienes o servicios producidos; se caracteriza por no contratar a terceros como asalariados para lograr sus metas y objetivos (DANE, 2013).

Si bien se elevó la ocupación de los obreros o empleados particulares, la informalidad laboral no se redujo significativamente debido a que los trabajadores “cuenta propia” se elevaron entre 2014 y 2017. Cabe recordar que 88% de este tipo de ocupación es de carácter informal²¹.

Según información proveniente del DANE, si se adopta por informalidad el criterio de ocupados en empresas con cinco trabajadores o menos, la tasa de informalidad en las 23 ciudades y áreas metropolitanas se redujo en 1,1 p.p., al pasar del 49,6% en 2014 al 48,5% en 2017; por su parte la tasa de formalidad aumentó en 1,1 p.p. al pasar de 50,4% a 51,5% en el mismo lapso. Si se adopta por informalidad los trabajadores no afiliados a pensiones, ésta se redujo en 2,3 p.p. al pasar del 65,8% en 2014 al 63,4% en 2017.

Al cierre de 2017 los sectores con mayor informalidad fueron: Comercio (66% de la ocupación del sector), Construcción (64,2%), Transporte (61,3%), Agricultura (64,5%) e Industria (41,9%). Cabe señalar que el alto grado de informalidad tiene efectos negativos en el crecimiento económico, los ingresos tributarios, la distribución del ingreso y repercute en la sostenibilidad en los esquemas de seguridad social.

En resumen, la tasa de desempleo nacional entre 2014 y 2017 presentó un leve incremento, y aún se mantiene en niveles de un dígito, que obedeció a un ritmo lento de la ocupación, derivado de la desaceleración de la economía y, por otro lado, al aumento de la oferta de trabajo. La tasa de desempleo en las ciudades fue más alta al alcanzar niveles de dos dígitos. Si bien el número de ocupados formales se elevó en el periodo 2014-2017, el número de trabajadores informales también se incrementó, impidiendo una reducción significativa de la tasa de informalidad.

21. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Diciembre 2014 -2017

Capítulo II

El balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) 2014 – 2017

En este capítulo se discute el resultado fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) observado al cierre de la vigencia 2017; enmarcándolo en las tendencias de los últimos cuatro años, identificando los sectores y/o entidades que explican los resultados generales, así como el comportamiento que han presentado en el período de análisis. En el siguiente capítulo se hace un análisis detallado de los sectores del Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales (Departamentos y Municipios) y el Sector de la Seguridad Social, los movimientos de los ingresos, gastos y funcionamiento de cada uno de ellos que explican el resultado fiscal presentado.

En capítulo posterior se analizarán los restantes subsectores y/o entidades que conforman el SPC. Este procedimiento tiene justificación, por un lado, por la participación de los sectores destacados en el resultado del SPC y su influencia en el comportamiento de la economía, los niveles de financiamiento y el endeudamiento público.

2.1 El balance fiscal del SPC en 2017: el mejor resultado desde 2014

El Sector Público Consolidado en 2017 presentó un balance fiscal negativo (déficit) de \$23,8 billones, menor en \$2,7 billones al presentado en la vigencia inmediatamente anterior. En proporción del PIB, se pasó de un déficit de 3,1% en 2016 a 2,6% en 2017 (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1

Balances Sector Público Consolidado (SPC) 2014-2017

Niveles	Balances Billones \$				% PIB			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
1 Presupuesto General de la Nación (PGN)	-17,56	-21,10	-31,62	-31,16	-2,3%	-2,6%	-3,7%	-3,4%
1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)	-20,20	-23,70	-34,20	-34,10	-2,7%	-3,0%	-4,0%	-3,7%
1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	2,64	2,60	2,58	2,94	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
2 Gobiernos Territoriales (GT)	-0,54	-2,41	2,57	0,95	-0,1%	-0,3%	0,3%	0,1%
2.1 Departamentos	0,21	-0,40	1,31	0,35	0,0%	-0,1%	0,2%	0,0%
2.2 Capitales	0,24	-1,18	0,42	-0,33	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%
2.3 Municipios No Capitales	-0,15	-1,04	0,41	0,77	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%
2.4 Establecimientos Públicos Territoriales	-0,84	0,21	0,43	0,16	-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
3 Seguridad Social (SS)	3,34	2,16	5,91	5,99	0,4%	0,3%	0,7%	0,7%
4 Sistema General de Regalías (SGR)	1,50	0,66	0,26	2,93	0,2%	0,1%	0,0%	0,3%
5 Fondos (FON)	-0,60	0,72	-0,22	-2,32	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,3%
5.1 Fondo Nacional de Regalías (FNR en Liquidación)	-0,87	-0,17	0,01	0,05	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
5.2 Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	-0,63	-0,31	-0,33	-0,27	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
5.3 Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) (1)	-0,80	-0,37	-0,95	-2,10	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
5.4 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	1,70	1,57	1,05	0,67	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
6 Fondo Nacional del Café (FNC)	-0,05	0,25	-0,11	0,32	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7 Empresas no Financieras (ENF)	-4,76	-8,95	-4,21	-1,32	-0,6%	-1,1%	-0,5%	-0,1%
7.1 Nacionales	-0,22	0,37	-0,81	3,04	0,0%	0,0%	-0,1%	0,3%
7.2 Territoriales	-3,54	-8,20	-2,20	-3,39	-0,5%	-1,0%	-0,3%	-0,4%
7.3 Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	-1,00	-1,12	-1,20	-0,97	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
8 Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7	-18,67	-28,67	-27,42	-24,61	-2,5%	-3,6%	-3,2%	-2,7%
9 Balance Financiero	-0,02	-0,40	0,87	0,80	0,0%	-0,1%	0,1%	0,1%
9.1 Banco de la República (BR)	-0,09	-0,39	0,50	0,80	0,0%	-0,1%	0,1%	0,1%
9.2 Fogafin (FOG)	0,07	-0,01	0,37	0,00	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%
10 Sector Público Consolidado (SPC) = 8 + 9	-18,69	-29,07	-26,55	-23,81	-2,5%	-3,6%	-3,1%	-2,6%

Fuente: SIIF, CHIP, balances financieros entidades.

1/ 2017 corresponde a cifra estimada tomada de la actualización del Plan Financiero 2018 de la Dirección de Política Macroeconómica.

Esta mejora se explicó principalmente por la disminución del déficit del Gobierno Nacional Central que pasó de 4% del PIB en 2016 a 3,7% en 2017 como resultado del comportamiento positivo de los ingresos tributarios y no tributarios durante la pasada vigencia.

El resto de los subsectores registraron resultados positivos, con excepción de las empresas no financieras nacionales y territoriales. Las entidades territoriales mostraron un superávit de 0,1% del PIB en 2017 que fue menor al de 2016 con el 0,3% y que se debió principalmente al dinamismo de los gastos de los departamentos y municipios capitales. El sector de la seguridad social presentó un superávit en 2017 de 0,66% del PIB inferior en 0,03 puntos porcentuales al presentado en 2016, destacándose el resultado superavitario de las pensiones que compensó el desbalance del subsector de salud.

El subsector del Sistema General de Regalías (SGR) presentó en el 2017 un resultado superavitario de 0,32% del PIB mayor 0,29 puntos porcentuales al de la vigencia anterior, producto de las menores ejecuciones de recursos del sistema. Por su parte, los denominados Fondos siguieron presentando en 2017 un resultado deficitario conjunto, destacándose los fondos de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) y de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) con resultados negativos de 0,23% y 0,03% del PIB, respectivamente.

Por su parte, el balance financiero, compuesto por los resultados del Banco de la República y de Fogafín, fue positivo en 0,09% del PIB en el 2017, explicado por el resultado del banco central.

2.2 Comparativo balance fiscal CGR y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Al comparar el resultado del balance del sector público consolidado que realizó la Contraloría General del República (CGR) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se registra para 2017 una diferencia equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB, en la medida que para la CGR el déficit fue de 2,6% del PIB mientras para el MHCP de 2,4%.

En términos globales la diferencia no es significativa y es a nivel de componentes donde se aprecian mayores contrastes en los balances, que al final se compensan entre ellos. Es el caso del sector de seguridad social, que para el gobierno presentó un superávit por \$7,3 billones mientras para la CGR este es de \$5,9 billones, y en el resto del sector público no financiero la CGR calcula un superávit mayor al estipulado por el MHCP (Cuadro 2-2).

Las diferencias en estos resultados tienen su origen principal en las metodologías que cada una de las entidades utiliza. La CGR soporta sus cálculos en la información de ejecución presupuestal que reportan las entidades públicas, mientras el MHCP elabora sus cálculos con información combinada de flujos de caja y operaciones de causación. Además de ello, existe una diferencia en el número de entidades que se incluye para el cálculo.

Cuadro 2-2

**Balance fiscal sector público consolidado
Comparativo CGR vs MHCP**

Concepto	2017					
	Balances Billones \$		% PIB		Diferencia	
	CGR	MHCP	CGR	MHCP	(Billones \$)	% PIB
1. Sector Público No Financiero	-24,61	-24,58	-2,6	-2,7	0,03	-0,1
Gobierno Nacional Central (GNC)	-34,10	-33,63	-3,7	-3,6	0,47	0,1
Seguridad Social	5,99	7,32	0,7	0,8	1,33	0,1
Resto sector No Financiero	3,50	1,73	0,0	0,0	-1,77	0,0
2. Balance cuasifiscal del Banrep.	0,80	0,80	0,1	0,1	0,00	0,0
3. Balance de Fogafin	0,00	0,93	0,0	0,1	0,93	0,1
4. Discrepancia estadística	0,00	0,85	0,0	0,0	0,85	0,0
Sector Público Consolidado	-23,81	-22,00	-2,6	-2,4	1,81	0,2

Fuente: CGR, MHCP, cálculos DEM.

2.3 La tendencia del balance fiscal del SPC en los últimos cuatro años

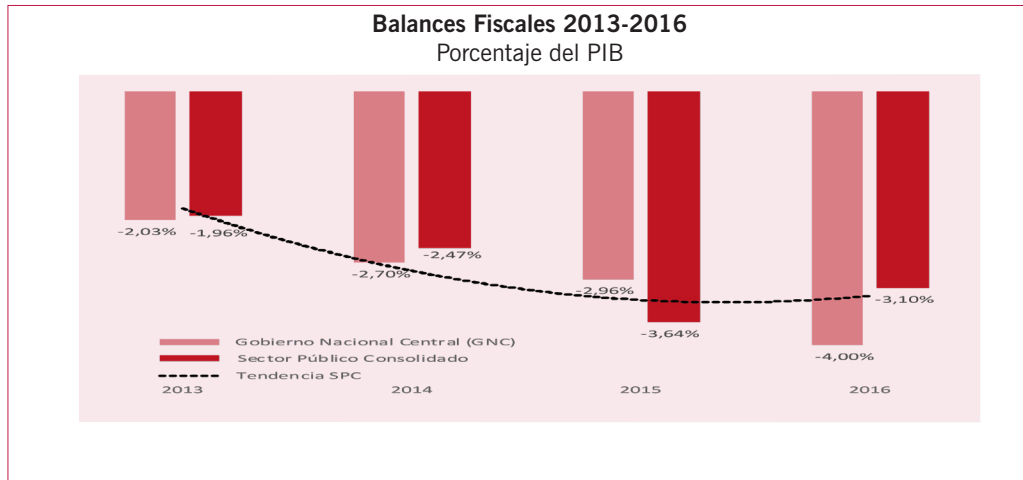
Hasta 2012 el SPC mostró una clara mejoría en su resultado fiscal, especialmente por el comportamiento del Gobierno Nacional Central, producto del fortalecimiento de sus ingresos tributarios y no tributarios, beneficiados por el importante desempeño del sector petrolero. Por una parte, el dinamismo de este sector jalonó el crecimiento económico, ampliando el recaudo tributario de todos los sectores y, por otro lado, los ingresos de capital se incrementaron de manera importante por los mayores dividendos de la principal empresa petrolera del país (Ecopetrol). Dada la alta inflexibilidad de los gastos, lo anterior se tradujo en la disminución paulatina del déficit del GNC.

Sin embargo, a partir de 2013 y 2014 la tendencia se revirtió y se presentó un franco deterioro en los resultados fiscales del SPC, otra vez explicado por el comportamiento del GNC, principalmente. Especialmente, a partir de 2014 el GNC comenzó a presentar déficits fiscales crecientes, explicados por el menor recaudo tributario producto de la desaceleración económica y el desplome de los precios de petróleo y, como resultado de lo anterior, por la reducción de los dividendos de Ecopetrol dentro de

los ingresos de capital. Esta tendencia alcanzó su piso en 2016 cuando Ecopetrol no repartió dividendos y el GNC registró un déficit de 4%.

Sin embargo, el comportamiento del déficit del SPC, aunque influenciado por el GNC, presentó en estos años una mejora más temprana cuando se redujo a 3,1% del PIB en 2016, con respecto al dato registrado en la vigencia inmediatamente anterior (Gráfico 2-1). Lo anterior se explicó principalmente por el superávit arrojado por los gobiernos territoriales, asociado con el ciclo político, en el cual normalmente se observó un bajo nivel de ejecución de gastos, especialmente de inversión, durante el primer año de gobierno de los mandatarios territoriales.

Gráfico 2-1

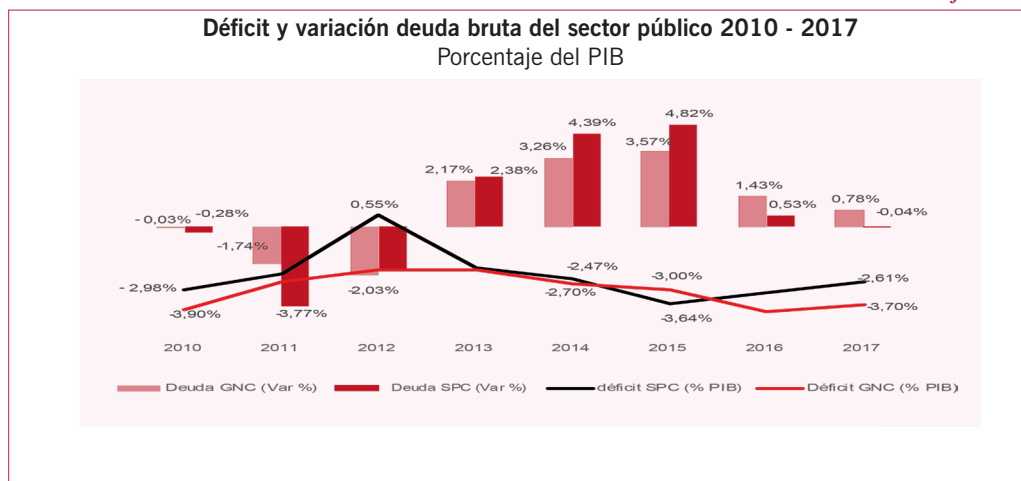


Fuente: Elaboración CGR con base en el Cuadro 2-1

2.4 El financiamiento del balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) en los últimos cuatro años: endeudamiento y regla fiscal

El déficit del Sector Público Consolidado -SPC- en 2017 se situó en 2,6% del PIB, continuando con la tendencia a la reducción que inició en 2016. Esto permitió que se mantuviera constante el nivel de la deuda bruta como proporción del PIB (Gráfico 2-2). Cabe recordar que en 2015 el déficit del SPC alcanzó el máximo valor, requiriéndose más financiamiento, lo que elevó el saldo de la deuda. Esta tendencia se revirtió en 2016 y 2017 lo que permitió que la variación de la deuda fuera menor (Gráfico 2-2). En la medida en que gran parte del sector público fue superavitario en 2017, se compensó el déficit del Gobierno Nacional Central -GNC-, que siguió siendo el sector de mayor contribución al déficit del Estado.

Gráfico 2-2



Fuente: CDEFP CGR.

En efecto, mientras el Gobierno Nacional en 2017 presentó un déficit de 3,7% del PIB, al igual que las empresas no financieras territoriales (0,14% del PIB), el resto del Sector Público (establecimientos públicos nacionales, gobiernos territoriales, seguridad social, Sistema General de Regalías, Fondos, Banco de la República) registró un superávit. Esto se tradujo en un incremento de la deuda del Gobierno Nacional Central y en menores saldos de deuda a PIB en el resto del sector público (Gráfico 2-2).

Se destacó en 2017 la disminución de la deuda de los establecimientos públicos y las empresas no financieras del orden nacional, debido al superávit que obtuvieron, la revaluación que disminuyó el saldo de deuda externa y a la reducción de una parte de la deuda de Reficar, que fue asumida por Ecopetrol.

Al cierre de 2017 el Gobierno Nacional concentró la mayor parte de la deuda del sector público (79,3% del total), seguida por la deuda de los establecimientos públicos y las empresas no financieras del orden nacional (12,2%).

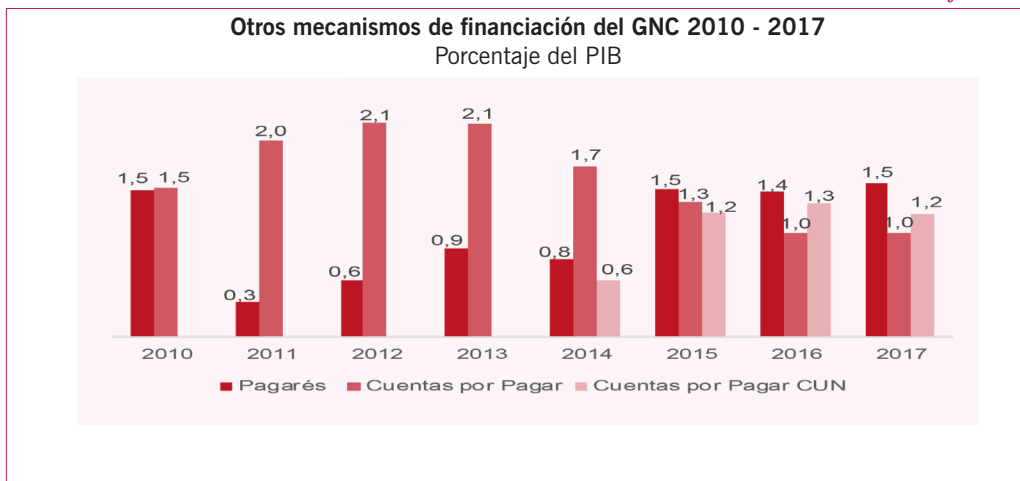
El déficit del GNC, luego de reducirse entre 2009 y 2013, presentó desde 2014 una tendencia a elevarse, con un nivel máximo en 2016, lo que implicó mayores necesidades de financiamiento, incrementando el saldo de la deuda (Gráfico 2-2).

En 2017, si bien el déficit fue menor al de 2016 (3,7% del PIB vs el 4,0% del PIB), se requirió financiamiento, lo que elevó la deuda del Gobierno en 0,8% porcentuales del PIB. En esta vigencia, el incremento del saldo de la deuda, en términos del PIB, no fue exactamente igual al déficit presentado debido a factores como: i) el crecimiento económico ii) la revaluación de la tasa de cambio, cuyo efecto disminuyó la deuda en

0,1% del PIB iii) los prepagos de la deuda interna efectuados durante 2017, que fueron cercanos a 1,0% del PIB, y iv) otras fuentes de financiamiento, como utilidades, disponibilidades iniciales de caja, entre otras.

Ahora bien, el Gobierno Nacional acudió en años recientes a otros mecanismos de financiación del déficit como: i) los préstamos a corto plazo de los fondos administrados por la Tesorería Nacional a través de pagarés ii) los recursos del sistema CUN²², que al cierre de 2017 estuvieron por el orden de 1,2% del PIB y iii) las cuentas por pagar (diferentes a la CUN) que permitieron al Gobierno posponer pagos a los proveedores de bienes y servicios para la próxima vigencia. Esta fuente de financiamiento, si bien se redujo entre 2014 y 2016, se mantuvo en 2017 alrededor de 1,0% del PIB (Gráfico 2-3).

Gráfico 2-3



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Con respecto a los pagarés, los saldos se mantuvieron entre 2015 y 2017 alrededor de 1,5% del PIB. Esta deuda de corto plazo se refinancia permanentemente con los fondos administrados por la Tesorería, siendo los fondos más destacados el Sistema General de Regalías (SGR), el fondo CREE, el Fonpet y Coltel²³. En 2017 el SGR y Coltel prestaron a la Tesorería \$13,6 billones, constituyendo el 100% de los pagarés, con lo que la Tesorería del Gobierno amortizó la deuda con otros fondos y se financió el déficit de dicha vigencia.

²². 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.

²³. 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 y 2017.

En cuanto a la regla fiscal para el Gobierno cabe señalar lo siguiente. El Comité Consultivo de la Regla Fiscal (Comité) aseveró que el Gobierno Nacional cumplió con la regla fiscal²⁴ en 2017, ya que se obtuvo el déficit fijado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP17). Con relación a los componentes de dicho déficit total (3,6% del PIB), el Comité informó que se alcanzó la meta del déficit estructural (1,9% del PIB) y se logró un mayor espacio fiscal (balance cíclico del 1,7% del PIB) por efecto de la desaceleración económica y la caída de los precios del petróleo.

Cabe recordar que la ley 1473 de 2011 estableció metas puntuales de balance estructural para varios años, particularmente de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022. Por este balance se entiende la diferencia entre el ingreso estructural y el gasto estructural. El primero lo percibiría el Gobierno si el PIB real en niveles igualara al potencial²⁵ y no hubiera brecha de producto²⁶ y si, además, el petróleo se cotizara a su precio de largo plazo. El gasto estructural corresponde al gasto total cuando no se ejecutan programas específicos de gasto contracíclico. El déficit total, por contraste, es igual a los ingresos totales menos los gastos totales del GNC²⁷. El déficit cíclico por su parte es la diferencia entre el déficit total y el déficit estructural. Cabe señalar que para que pueda haber un programa de gasto contracíclico se deben cumplir dos condiciones (art 6° Ley 1473: i) que haya brecha negativa de producto y ii) que el crecimiento real esperado esté dos unidades por debajo del crecimiento potencial.

El objetivo era que el déficit total del Gobierno, compatible con la regla fiscal, se redujera en el tiempo y se estabilizara a partir del 2022 en 1,0% del PIB, coincidiendo con el balance estructural establecido por la ley 1473 de 2011. En los dos primeros años de aplicación de la regla parecía que este propósito se cumpliría, inclusive así se contempló en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2014. Sin embargo, la caída de los

24. Comité Consultivo para la Regla Fiscal. Acta No 10. Abril 2018. Ministerio de Hacienda.

25. EL PIB potencial es la máxima capacidad productiva de la economía sin generar presiones inflacionarias.

26. Más exactamente es la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial. Se calcula así:

$$\text{brecha del producto} = \frac{\text{PIB observado} - \text{PIB potencial}}{\text{PIB potencial}}$$

Si el PIB observado cae por debajo del PIB potencial da como resultado una brecha del producto negativa.

27. Excluye los desembolsos y amortizaciones de deuda.

precios del petróleo y la desaceleración de la economía, desde 2015, han dificultado los propósitos de la regla en el sentido de lograr las metas de déficit estructural en los años planteados inicialmente²⁸.

El problema a mediano plazo para el Gobierno Nacional seguirá siendo el bajo crecimiento económico y los bajos precios del petróleo, como lo reconoce el mismo Comité, lo que se traduce en mayores niveles de déficit y deuda para los años venideros, además de que se posterga el alcance de la meta de déficit en el mediano plazo (1,0% del PIB)²⁹. Esto acentuará el uso de otros mecanismos de financiación de la Tesorería del Gobierno como los descritos arriba (pagarés, recursos de la CUN, cuentas por pagar)³⁰.

En este contexto, es incierta la capacidad del Gobierno en el marco de la regla fiscal para alcanzar el superávit primario consistente con el déficit total a partir de 2019. Cabe señalar que en años recientes se redujo gasto primario para compensar el au-

28. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 (p.184) se afirma que: “El Comité Consultivo de Regla Fiscal en su reunión de abril de 2018, autorizó un déficit total de 2,4% del PIB al Gobierno Nacional para la vigencia 2019, resultante de un déficit estructural de 1,8% del PIB y un espacio cíclico de 0,5% del PIB. Este espacio cíclico obedece a que el ritmo del crecimiento económico es menor a su nivel potencial: se estima una diferencia porcentual de 3,7% para el 2019 entre el PIB potencial y el PIB a observar, lo que produce un ingreso tributario no petrolero inferior al que se observaría de estar en el nivel del PIB potencial. Dado el uso de la formula paramétrica por parte del CCRF, el ciclo económico permitirá un espacio adicional en el déficit del GNC equivalente a 0,6% del PIB.” Además p. 227 “Entre 2018 y 2022, la Regla Fiscal reduce el balance cíclico con que contó el Gobierno Nacional, de forma temporal, para adaptarse a un nuevo nivel de los precios del petróleo. En la medida en que el Brent bordee los USD 65 por barril, no habrá ciclo petrolero que permita producir un déficit mayor. De hecho, en los años 2019 a 2021, cuando el precio esperado se sitúa por encima del precio de largo plazo determinado por el Comité Consultivo, el balance cíclico petrolero es positivo lo cual implica un menor gasto. De esta forma, el déficit total del GNC deberá pasar de 3,1% en 2018 a 1,4% en 2022.”

29. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, la meta de déficit fiscal para 2018 se mantuvo en 3,1 %, mientras que para 2019 se incrementó de 2,2 % a 2,4 %. Para el 2020 y 2021 aumentó de 1,6 % a 2,2 % y de 1,3 % a 1,8 %, respectivamente, y para 2022 de 1 % a 1,5 %. Según la nueva regla fiscal, la meta de déficit de 1 % del producto interno bruto ya no es necesario alcanzarla en el 2022, sino en el 2027.

30. Desde hace varios años es habitual que los pasivos a corto plazo del Gobierno superen los activos de corto plazo, por lo que es necesario emitir TES y bonos soberanos para amortizar los títulos que se vencen, refinanciar los pagarés con los fondos administrados por la Tesorería, acudir a la figura presupuestal de las cuentas por pagar, usar los recursos de la CUN y en ocasiones efectuar operaciones de deuda como los canjes de títulos. Cabe señalar que en 2017 el Gobierno efectuó operaciones de canje por \$2,86 billones.

mento de los gastos de intereses de la deuda, lo que pone en duda el carácter contracíclico de la regla fiscal³¹.

Para impulsar el crecimiento económico y fortalecer las finanzas del Gobierno, es fundamental corregir la inflexibilidad del gasto, reducir el gasto improductivo y eliminar otras deficiencias como las encontradas por la Comisión de Gasto e Inversión Pública³². En el frente tributario, elevar el recaudo es difícil dado el PIB proyectado por parte del Comité, aunque es necesario insistir en una reforma verdaderamente estructural para lograr un sistema tributario moderno, equitativo y eficiente.

31. En 2017 con una brecha del producto negativa de 2,7 puntos porcentuales se debería haber activado el gasto contracíclico. Estas condiciones también se presentarán entre el 2018 y el 2022. Sin embargo, el Comité no se pronunció al respecto en el último informe. En el mismo documento (p. 233) se afirma: “se espera un crecimiento real de la economía de 2,7% para 2018, con una corrección al alza en los próximos años hasta alcanzar un crecimiento máximo de 4,4% en 2022, para posteriormente converger al ritmo de crecimiento potencial que la economía exhibirá según el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (3,5%). Esta dinámica del crecimiento produce brechas negativas del producto, decrecientes, y que se cierra en 2026, año en el cual el nivel del PIB alcanzaría su nivel de largo plazo”. Y más adelante se afirma (p. 268) “Según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, la actividad productiva se expandirá a un ritmo inferior que el de su nivel potencial en 2018 y 2019, como lo ha hecho desde 2015. Así, durante estos años se ampliará la brecha negativa del producto observada en 2017 (PIB por debajo de su nivel potencial). Si bien el choque de los precios del petróleo disminuyó el crecimiento del producto potencial de la economía, al reducir la inversión, el PIB observado redujo su crecimiento en mayor proporción, debido a la fuerte desaceleración que tuvo la demanda interna. Lo anterior tuvo como consecuencia que desde 2015 la economía haya crecido por debajo del potencial, lo cual ha causado que desde 2016 la brecha del producto sea negativa. Para 2018 y 2019, el Ministerio estima crecimientos del PIB de 2,7% y 3,4%, respectivamente. De esta forma, la brecha negativa del producto se expandiría desde 2,7% en 2017 hasta 3,6% en 2018 y 3,7% en 2019, cuando alcanzaría su máximo valor”

32. La Comisión del Gasto Público encuentra que hay i) fragmentación entre el gasto de funcionamiento y el de inversión que hacen ineficiente la ejecución y el seguimiento ii) presupuestos separados (presupuesto General y regalías) con diferentes normas y procedimientos iii) inflexibilidad presupuestal, con rentas de destinación específica y vigencias futuras iv) falta de conocimiento del impacto fiscal de las decisiones judiciales y v) dificultades técnicas para la priorización en la asignación del gasto público, debido a la carencia de un sistema de clasificadores presupuestales moderno, que permita una presupuestación por programas y la evaluación y control a la ejecución de los mismos.

Capítulo III

Análisis de los resultados fiscales y financieros del Gobierno Nacional Central (GNC), Gobiernos Territoriales y la Seguridad Social

3.1 La situación fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) 2014-2017

El Gobierno Nacional Central (GNC) presentó en 2017 un déficit fiscal menor al presentado en 2016, gracias a los efectos de la reforma tributaria, el repunte de los recursos de capital derivado de los ingresos extraordinarios provenientes de un fallo jurídico favorable para la Nación (laudo por telefonía móvil) y el repunte del sector petrolero que elevó los dividendos de Ecopetrol.

Estos elementos ayudaron a mejorar la dinámica de los ingresos del GNC y contrarrestar en parte el bajo ritmo de crecimiento de la economía, en especial de la demanda interna, que dificultó el mejoramiento del recaudo tributario.

3.1.1 Se reduce el déficit del GNC en 2017

Para 2017 el balance fiscal del GNC se situó en 3,7% del PIB (\$34,1 billones), con una reducción de 0,3 puntos porcentuales frente al registrado en 2016. Este mejor resultado en las finanzas del GNC se explicó debido a las cifras favorables de los ingresos que aumentaron de 14,9% del PIB en 2016 a 16% del PIB en 2017 mientras que, en comparación, hubo un menor crecimiento en los gastos que pasaron de 19,0% del PIB en 2016 a 19,7% en 2017, creciendo 0,7 puntos porcentuales (Cuadro 3-1).

Cuadro 3-1

Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) 2014-2017
Billones de pesos y porcentaje PIB

Concepto	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	(Billones)				(Porcentaje del PIB)			
1. Ingresos totales	124,82	128,67	128,65	145,83	16,5	16,1	14,9	16,0
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	107,66	116,66	118,01	132,39	14,2	14,6	13,7	14,5
1.1.1. Ingresos tributarios	107,63	116,38	117,33	126,96	14,2	14,6	13,6	13,9
1.1.1.1. Impuestos directos	53,15	57,99	58,70	61,35	7,0	7,3	6,8	6,7
1.1.1.2. Impuestos indirectos	54,48	58,39	58,63	65,61	7,2	7,3	6,8	7,2
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,03	0,29	0,67	5,43	0,0	0,0	0,1	0,6
1.2. Otros Ingresos	2,12	1,97	1,54	1,77	0,3	0,2	0,2	0,2
1.3. Ingresos de Capital	15,03	10,03	9,10	11,66	2,0	1,3	1,1	1,3
2. Total Gastos GNC	144,97	152,41	162,88	179,88	19,1	19,1	19,0	19,7
2.1. Funcionamiento	107,24	112,59	120,68	135,26	14,2	14,1	14,1	14,8
2.1.1. Gastos de personal	17,00	18,04	19,63	21,23	2,2	2,3	2,3	2,3
2.1.2. Gastos generales	5,80	5,53	5,67	5,72	0,8	0,7	0,7	0,6
2.1.3. Transferencias corrientes	83,74	88,34	94,74	107,51	11,1	11,1	11,1	11,8
2.1.4. Transferencias de capital	0,69	0,66	0,63	0,78	0,1	0,1	0,1	0,1
2.1.5. Gastos com., y producción	0,02	0,02	0,01	0,02	0,0	0,0	0,0	0,0
2.2. Inversión	19,98	20,42	16,83	18,01	2,6	2,6	2,0	2,0
2.3. Deuda	17,75	19,39	25,38	26,62	2,3	2,4	3,0	2,9
Déficit GNC	-20,15	-23,74	-34,23	-34,06	-2,7	-3,0	-4,0	-3,7

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

El balance fiscal de 2017 marca un punto de quiebre, pues revierte la ampliación del déficit que se registraba desde 2014.

3.1.2 Los ingresos totales se recuperaron en 2017 cambiando la tendencia de los últimos tres años.

Aunque la dinámica económica no contribuyó en gran medida al crecimiento del recaudo tributario, los ingresos del GNC se vieron favorecidos en 2017 por efecto, de un lado, de algunos cambios tributarios aprobados en la reforma de finales de 2016³³ y, por otro, por un fallo jurídico que incrementó los ingresos no tributarios, así como por mayores ingresos de capital. De esta manera, los ingresos aumentaron en valores nominales y como proporción del PIB.

33. Ley 1839 de 2016.

Los ingresos del GNC por \$145,8 billones en 2017 (16% del PIB), mostraron una variación anual de 13,3%, rompiendo la tendencia de los últimos años, debe recordarse que en 2015 presentaron un crecimiento de 3,1% y en 2016 no crecieron. No obstante, los ingresos, medidos como proporción del PIB, no igualaron los registros de 2014 cuando representaron 16,5% de este indicador.

A pesar de esto, el resultado de 2017 no reflejó el fortalecimiento definitivo del recaudo tributario dentro de la estructura de ingresos, pues, aunque presentó una buena dinámica, su participación dentro de la canasta total de ingresos alcanzó 87%, menor al 91% observado en 2016. De otro lado, las categorías de ingresos no tributarios y de capital aumentaron su participación respecto a años anteriores (Cuadro 3-1). Adicionalmente, el rubro de otros ingresos que contiene los recursos de Fondos Especiales y las Rentas Parafiscales tuvo una participación similar a la del año anterior (1% del total).

3.1.2.1 Se fortaleció el recaudo tributario en 2017 por efectos de la reforma tributaria.

Los efectos positivos sobre los ingresos tributarios de los cambios aprobados en la reforma tributaria de 2016, fueron parcialmente contrarrestados por los efectos del menor crecimiento de la actividad económica interna (crecimiento del PIB de 1,8% real).

Los principales cambios aprobados en los tributos nacionales fueron: el aumento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que pasó de 16% a 19% y la derogatoria de los impuestos sobre la renta para la equidad (CREE) (así como su sobretasa). Por otra parte, se aprobaron ajustes en el impuesto de renta (aumentó la tarifa nominal de 25% a 34% más una sobretasa de 6% para 2017) y se eliminaron los dos sistemas IMAN e IMAS y surgió el sistema por cedulación de rentas y, en el caso específico de personas naturales, se introdujeron ajustes en el sistema de retención en la fuente. Además, se introdujo el pago de impuestos por dividendos dentro del sistema cedular y surgieron nuevos tributos como el impuesto nacional al carbono, entre otros (Recuadro 3-1).

La reforma tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016)

A finales de 2016 se aprobó la Ley 1819 de 2016, mediante la cual se introdujeron cambios al sistema tributario colombiano. En este recuadro se presenta una síntesis de las principales reformas dirigidas a los tributos de la Nación.

Incremento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado

Se aumentó la tarifa general del impuesto al valor agregado (IVA) de 16% a 19%, se mantuvieron las partidas con tarifas del 5% y otros bienes y servicios se clasificaron como excluidos y exentos del impuesto. Se aprobaron algunas modificaciones de partidas en estas clasificaciones. Quedan exentos productos de la canasta familiar como útiles escolares, medicamentos y el internet para estratos 1, 2 y 3. Por ejemplo, se fija una tarifa del 5% para aceites vegetales, toallas sanitarias, tampones, papel higiénico y bicicletas hasta de \$1,5 millones. Motocicletas de más de 180 c.c. pagarán 19%

Modificar impuesto al consumo

Se aprobó incluir dentro del impuesto al consumo la prestación de los servicios de internet, navegación móvil y servicio de datos con una tarifa 4%.

Impuesto nacional al carbono

Se creó el impuesto nacional al carbono como un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, siempre que sean usados para combustión. Este impuesto recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, teniendo en cuenta el factor de emisión de dióxido de carbono (CO₂). Aunque cada combustible tiene una tarifa por unidad, la tarifa corresponde a \$15.000 por tonelada de CO₂.

Cambio en impuestos para las empresas

Se derogó el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) (también su sobretasa) a partir de 2017, quedando solo el impuesto de renta y complementarios. Con ello, las empresas bajarán gradualmente de 40% (tarifa 34% más 6% de sobretasa) en 2017 a 33% en 2019 (solo tarifa de 33%).

Gravamen sobre los dividendos

En línea con el nuevo sistema de renta único que clasifica las rentas por cedula, evitando la doble tributación y en busca de una mayor progresividad, se

modificó el tratamiento de la tributación de los dividendos, de tal forma que la tarifa de los dividendos es diferente si el contribuyente es una persona natural, persona jurídica o un establecimiento permanente de sociedades extranjeras, o si los dividendos corresponden a utilidades gravadas o no gravadas. Estas reglas serán aplicables a partir de las utilidades generadas en el año gravable de 2017. Los dividendos tendrán una tarifa de 0%, 5% y el 10%, dependiendo del rango UVT.

Nuevo esquema tributación personas naturales

En aras de simplificar el sistema tributario desaparece el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), el Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado (IMAS) para la determinación de la renta gravable, y en su lugar se determinó un único sistema de tributación que clasifica las rentas por cédulas (rentas de trabajo, pensiones, rentas de capital, rentas no laborales, y dividendos y participaciones).

Monotributo

Se creó el monotributo para las personas naturales que ejercen la actividad de tenderos. Este impuesto corresponde a un pago conjunto de IVA y renta equivalente al 1% de los ingresos. Por ejemplo, una persona con un ingreso de \$41,6 millones pagará \$40.000 de impuestos.

No se derogaron las normas del impuesto a la riqueza. Sin embargo, las mismas únicamente estarán vigentes hasta el año gravable 2017 (2018 para personas naturales).

Además de estos cambios, se aprobaron reformas en el impuesto nacional a la gasolina, se creó una contribución nacional de valorización, se introdujeron cambios en el régimen tributario especial, en los procedimientos tributarios, en administración tributaria, además se amplió el tema de régimen sancionatorio y de delitos contra la administración tributaria, entre otros.

Durante este año los mayores efectos en el recaudo tributario provinieron del aumento en la tarifa del IVA y la eliminación del impuesto CREE. El primero por su efecto para aumentar el recaudo y el segundo por su disminución.

Los ingresos tributarios, con una variación anual de 8,2%, llegaron a \$127 billones en 2017, es decir \$9,6 billones más que los recaudados el año anterior, con lo cual su proporción en términos del PIB aumentó a 13,9%, ganando 0,3 puntos porcentuales con respecto a 2016. Los mayores incrementos en el recaudo se originaron en la tributación indirecta y particularmente en el IVA por el efecto del aumento de la tarifa, estos compensaron la desaparición de algunos impuestos directos. Adicionalmente, en 2017 el

bajo crecimiento económico y la dinámica del consumo (el consumo privado registró una variación anual de 1,7% real) no favorecieron el crecimiento de los ingresos tributarios.

El crecimiento de 4% anual de los impuestos directos, al totalizar \$61,4 billones, se debió al efecto neto del aumento de 31,3% en el recaudo del impuesto de renta y complementarios, que cerró 2017 en \$52,7 billones, y la reducción de 66% en los recursos obtenidos del impuesto CREE, derogado por la reforma tributaria (Cuadro 3.2). En el caso del impuesto de renta, el crecimiento del recaudo se fundamenta, de un lado, en la relación directa que tiene con la actividad económica, que explicaría una parte del crecimiento (6,7% fue el crecimiento nominal de la economía), y de otro, muy seguramente por los esfuerzos de gestión tributaria de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). La totalidad de los efectos de la reforma se comenzarán a percibir con claridad a partir de 2018.

La reforma tributaria de 2016 generó varios efectos positivos en el recaudo de renta y complementarios, entre ellos los generados por la derogatoria³⁴ del artículo 4º de la Ley 1429 de 2010, que eximía de retención en la fuente a las empresas pequeñas y medianas con menos de 50 empleados y cuyos activos no superaran los 5.000 salarios mínimos legales vigentes. Por tanto, a partir de 2017 todas estas empresas empezaron a ser objeto de retención.

De igual manera, el artículo 272 de la Ley 1819 de 2016 (Reforma tributaria) generó una amnistía al dar un plazo de cuatro meses para que los contribuyentes que tuvieran declaraciones de retención en la fuente ineficaces (es una declaración que se presenta sin pago, por lo que no produce efecto legal) a 30 de noviembre de 2016, las pudieran presentar sin estar obligados a liquidar y pagar las sanciones por extemporaneidad ni los intereses de mora³⁵.

34. Artículo 376 de la Ley 1819 de 2016.

35. Otros artículos de la Ley 1819 pudieron tener efecto positivo en el mayor recaudo, como lo fue el 273 para el caso de las declaraciones de IVA sin efecto legal alguno, y el artículo 306 que facultó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

Cuadro 3-2

Ingresos tributarios del GNC, 2014 – 2017

Billones de pesos y porcentaje PIB

Concepto	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Billones				Porcentaje del PIB			
1.1.1. Ingresos tributarios	107,63	116,38	117,33	126,96	14,2	14,6	13,6	13,9
1.1.1.1. Impuestos directos	53,15	57,99	58,70	61,35	7,0	7,3	6,8	6,7
1.1.1.1.1. Renta y complementarios	36,32	38,74	40,15	52,71	4,8	4,8	4,7	5,8
1.1.1.1.1.1. Cuotas Impuesto Renta	8,81	10,20	10,37	14,28	1,2	1,3	1,2	1,6
1.1.1.1.1.2. Retención Impuesto Renta	27,52	28,54	29,78	38,43	3,6	3,6	3,5	4,2
1.1.1.1.2. Impuesto al Patrimonio	4,36	0,13	0,04	0,02	0,6	0,0	0,0	0,0
1.1.1.1.3. Impuesto seguridad democrática	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.1.1.4. Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE	12,46	13,93	14,11	4,78	1,6	1,7	1,6	0,5
1.1.1.1.5. Impuesto a la riqueza	-	5,19	4,40	3,85	-	0,6	0,5	0,4
1.1.1.2. Impuestos indirectos	54,48	58,39	58,63	65,61	7,2	7,3	6,8	7,2
1.1.1.2.1. Aduanas y recargos	4,20	4,64	4,40	3,83	0,6	0,6	0,5	0,4
1.1.1.2.2. Impuesto al valor agregado	38,81	41,55	41,66	50,74	5,1	5,2	4,8	5,6
1.1.1.2.2.1. IVA Interno	25,06	27,62	28,47	35,33	3,3	3,5	3,3	3,9
1.1.1.2.2.1.1. Declaraciones	21,12	23,21	23,85	30,04	2,8	2,9	2,8	3,3
1.1.1.2.2.1.2. Retención	3,94	4,41	4,61	5,29	0,5	0,6	0,5	0,6
1.1.1.2.2.2. IVA Externo	13,76	13,93	13,19	15,41	1,8	1,7	1,5	1,7
1.1.1.2.3. Timbre nacional	-	0,11	0,11	0,08	-	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2.4. Timbre nacional sobre salidas al exterior	0,20	0,22	0,22	0,25	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2.5. Transacciones financieras	6,46	6,77	7,08	6,77	0,9	0,8	0,8	0,7
1.1.1.2.6. Impuesto Nacional al consumo	1,77	1,69	1,70	1,96	0,2	0,2	0,2	0,2
1.1.1.2.7. Impuesto Nacional a Gasolina y ACPM	2,98	3,30	3,34	1,35	0,4	0,4	0,4	0,1
1.1.1.2.8. Impuesto Nacional al Carbono				0,47				0,1
1.1.1.2.9. Resto Indirectos (oro y platino y turismo)	0,06	0,10	0,14	0,15	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,03	0,29	0,67	5,43	0,0	0,0	0,1	0,6
1.1.2.1. Tasas, multas y contribuciones	0,03	0,29	0,67	5,43	0,0	0,0	0,1	0,6

Fuente: DIAN; SIIF; Cálculos CGR.

Los impuestos indirectos totalizaron \$65,6 billones (variación de 11,9%) en 2017, explicados en gran medida por el aumento del recaudo del IVA, el cual pasó de \$41,7 billones en 2016 a \$50,7 billones en 2017, en lo fundamental por el efecto del aumento de la tarifa. Ello significó que los recursos por IVA pasaran de representar 4,8% del PIB en 2016 a 5,6% del PIB en 2017. Otros tributos indirectos como el de aduanas y recar-

gos, timbre nacional, impuesto nacional a la gasolina y el ACPM redujeron sus niveles de recaudo (Cuadro 3-2).

Así, aunque se presentó una recuperación del recaudo tributario en el último año, este aún no alcanza el nivel, en términos de PIB, que tuvo en 2014, esto es 14,2%.

3.1.2.2 Aumentaron los ingresos no tributarios por fallo a favor de la Nación.

Un fallo de un tribunal de arbitraje a favor de la Nación condenó en julio de 2017 a las empresas de telefonía celular Claro y Movistar a pagar US\$1.554,4 millones por la devolución de las redes e infraestructura que instalaron para la prestación del servicio de telefonía móvil. De estos recursos, que suavizaron las necesidades de financiamiento para 2017 y el año siguiente, se recibieron US\$980 millones en moneda estadounidense y el resto en pesos.

Por esta razón, el recaudo de los ingresos no tributarios que corresponde a tasas, multas y contribuciones, pasó de \$674 mil millones en 2016 a \$5,4 billones en 2017. De este total, el fallo aportó aproximadamente \$4,7 billones, de los cuales Claro pagó \$3,1 billones y Movistar los \$1,6 billones restantes. Por esta causa, estos ingresos que no eran significativos en términos de PIB en 2014 (0,004%) pasaron a representar 0,6% del PIB en 2017.

3.1.2.3 Los ingresos de capital se recuperaron en 2017 después de varios años de reducción.

Los ingresos de capital³⁶ aumentaron \$2,6 billones frente a 2016, al cerrar en \$11,7 billones en 2017, con lo cual finaliza la tendencia decreciente que habían venido observando desde 2014, causada principalmente por la caída de los recursos obtenidos por excedentes financieros de las entidades descentralizadas. Todos los rubros que componen los ingresos de capital contribuyeron a que se presentara una variación anual positiva de 28,1% entre lo observado en 2016 y lo reportado en 2017 (Cuadro 3-3).

Los rendimientos financieros presentaron un crecimiento de 4,3% en 2017, fruto de las operaciones realizadas por la Tesorería General de la Nación en el manejo de su portafolio de inversiones y de los réditos de los fondos administrados, tal y como ha sucedido en años anteriores. Por su parte, la recuperación de los ingresos por concepto de excedentes financieros de las entidades descentralizadas aumentó 50,6% al totalizar \$2,5 billones, lo cual se explica en parte por la mejora de los términos de intercambio del sector petrolero.

36. No incluye los recursos de crédito.

Finalmente, los otros ingresos de capital aumentaron de \$3,9 billones en 2016 a \$5,5 billones en 2017, de los cuales 58,8% correspondieron a los recursos que recibió la Tesorería por la capitalización de Colombia Telecomunicaciones (COLTET) para fondeo del pasivo pensional; otro 34% lo explican los denominados reintegros no exigibles, que son los recursos no apropiados que algunas entidades públicas retornan a la Tesorería Nacional, y los recursos restantes en otros ingresos de capital.

Cuadro 3-3

Ingresos de capital del GNC, 2014 – 2017
Billones de pesos y porcentaje PIB

Concepto	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Billones				Porcentaje del PIB			
Ingresos de Capital	15,03	10,03	9,10	11,66	2,0	1,3	1,1	1,3
Rendimientos financieros	1,02	0,30	3,53	3,68	0,1	0,0	0,4	0,4
Exced., finan., ent. Desc. Nacionales	12,01	5,74	1,63	2,45	1,6	0,7	0,2	0,3
De los cuales Ecopetrol	10,77	4,84	0,69	0,84	1,4	0,6	0,1	0,1
Otros ingresos de capital	2,01	4,00	3,94	5,53	0,3	0,5	0,5	0,6

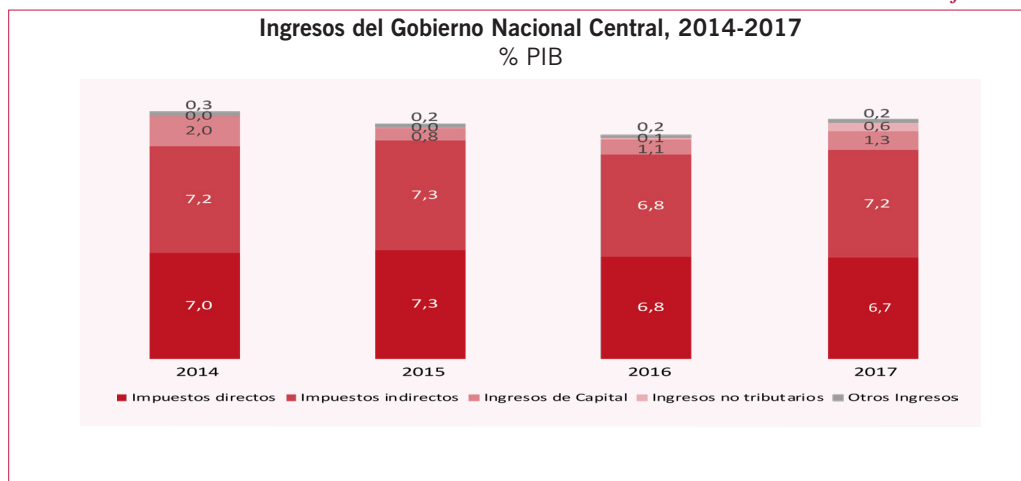
Fuente: DIAN, SIF, cálculos CGR.

En síntesis, aunque se presentó una recuperación de los ingresos del GNC en 2017, aún no se despeja el panorama del fortalecimiento de la tributación, ya que en términos de PIB resultó inferior a la obtenida en 2014 y 2015. Sin embargo, hay que tener presente que todavía no se reflejan a plenitud los efectos de la reforma tributaria.

Recordemos que parte de la recuperación de los ingresos del GNC en 2017 se produjo como resultado coyuntural derivado de los ingresos extraordinarios de la Tesorería Nacional, originados en un fallo legal favorable a la Nación.

Hasta el momento la canasta tributaria refleja algunos de los cambios recién introducidos en el sistema tributario, los impuestos directos disminuyeron como proporción del PIB pasando de 7% en 2014 a 6,7% en 2017; mientras la recuperación del recaudo tributario de los impuestos indirectos en el último año permitió que aumentaran a 7,2%, el mismo nivel observado en 2014 (Gráfico 3-1).

Gráfico 3-1



Fuente: DIAN, SIF, cálculos CGR.

3.1.3 Dentro de los gastos del GNC se destacó en 2017 el aumento de los intereses de deuda

En 2017 los gastos del GNC³⁷, descontando las amortizaciones de deuda, ascendieron a \$180 billones (19,7% del PIB) lo cual significó un aumento de 10,5% respecto a 2016. Además de representar un mayor gasto como proporción del PIB con respecto a los años anteriores, la composición refleja un estancamiento de los gastos de inversión en 2% del PIB, frente a una mayor participación de los de funcionamiento y deuda (Cuadro 3.4). Así, la estructura del gasto del GNC corresponde 75% a funcionamiento, 15% a deuda y 10% restante para inversión.

A diferencia del año anterior para 2017 todos los gastos de los grandes rubros del GNC registraron tasas positivas de crecimiento, destacándose el crecimiento de los gastos de intereses de la deuda. Con ello el gasto total del GNC en 2017, en proporción del PIB, es el más alto de los últimos 4 años (Cuadro 3-4).

37. Medidos en el momento presupuestal de obligaciones.

Cuadro 3-4

Gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) 2014 - 2017

Concepto	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Billones				Porcentaje del PIB			
2. Total Gastos GNC	144,97	152,41	162,88	179,88	19,1	19,1	19,0	19,7
2.1. Funcionamiento	107,24	112,60	120,68	135,26	14,2	14,1	14,1	14,8
2.1.1. Gastos de personal	17,00	18,04	19,63	21,23	2,2	2,3	2,3	2,3
2.1.2. Gastos generales	5,80	5,53	5,67	5,72	0,8	0,7	0,7	0,6
2.1.3. Transferencias corrientes	83,74	88,35	94,74	107,51	11,1	11,1	11,1	11,8
2.1.4. Transferencias de capital	0,69	0,66	0,63	0,78	0,1	0,1	0,1	0,1
2.1.5. Gastos de comercialización y producción	0,02	0,02	0,01	0,02	0,0	0,0	0,0	0,0
2.2. Inversión	19,97	20,42	16,82	18,01	2,6	2,6	2,0	2,0
2.3. Deuda	17,75	19,39	25,38	26,62	2,3	2,4	3,0	2,9
2.3.1. Intereses, com., deuda pública externa	3,98	4,98	5,84	6,28	0,5	0,6	0,7	0,7
2.3.2. Intereses, com., deuda pública interna	13,77	14,41	15,33	16,84	1,8	1,8	1,8	1,8
Indexación de TES			4,21	3,50			0,5	0,4

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

3.1.3.1 Los gastos de funcionamiento continuaron creciendo en 2017.

Los rubros de funcionamiento (\$135,3 billones) mostraron en 2017 la mayor dinámica de los últimos años, con una tasa de crecimiento anual de 12,1%. En su composición, las transferencias corrientes pasaron de representar 11,1% del PIB en 2016 a 11,8% del PIB en 2017, mientras los gastos de personal se mantuvieron en 2,3% del PIB.

3.1.3.1.1 Los gastos de personal redujeron su dinámica en 2017.

Aunque los gastos de personal (\$21,2 billones) crecieron 8,1% en 2017, en proporción del PIB mantuvieron su participación (2,3% del PIB), que es similar a la que han observado desde 2015. Su crecimiento obedeció más al efecto precio (ajustes salariales) que a un incremento en el número de cargos, de hecho, se presentó una disminución neta de 1.749 cargos. En particular, mientras que la Rama Ejecutiva, la Fiscalía y los organismos autónomos aumentaron su nómina en 2017, Defensa y Policía la redujeron en 9.240 personas, disminuyendo su participación en un punto porcentual, quedando en 77% (Cuadro 3-5).

Nómina del Gobierno Nacional Central (GNC) 2014-2017

Número de personas

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Rama Ejecutiva	68.014	72.263	73.194	68.723	74.814
Agropecuario	3.086	3.397	3.564	3.112	3.114
Ambiente y desarrollo sostenible	1.510	1.529	1.617	1.494	1.427
Ciencia y Tecnología	127	127	127	98	119
Comercio, industria y turismo	1.820	1.874	1.902	1.826	1.813
Comunicaciones	346	673	729	729	781
Cultura	600	620	644	641	623
Deporte y recreación	180	180	180	180	176
Educación	1.186	1.247	1.312	1.310	1.263
Empleo público	590	595	595	595	605
Hacienda	10.607	11.976	12.072	9.750	13.182
Inclusión social y reconciliación	7.792	7.792	7.792	7.238	10.361
Información estadística	2.099	2.427	2.427	2.181	2.223
Inteligencia	1.057	1.096	599	599	522
Interior	1.169	1.198	1.198	1.123	1.196
Justicia y del derecho	19.257	19.222	19.131	19.101	18.904
Minas y Energía	1.270	1.390	1.469	1.343	1.356
Planeación	728	746	746	630	678
Presidencia de la República	1.243	1.430	1.465	1.441	1.500
Relaciones Exteriores	2.471	2.609	2.704	2.684	2.964
Salud y Protección Social	3.429	4.515	4.746	4.715	4.390
Trabajo	2.231	2.369	2.803	2.563	2.535
Transporte	4.784	4.819	4.913	4.965	4.683
Vivienda, Ciudad y Territorio	432	432	459	405	399
2. Defensa y Policía	489.417	506.163	505.421	505.512	496.272
Fuerzas Militares	62.539	63.895	63.941	64.196	63.879
Policías	140.498	150.893	156.939	156.853	151.514
Soldados y Alumnos Defensa	231.949	229.449	227.515	227.515	227.515
Auxiliares y Alumnos Policía	33.490	38.490	33.590	33.590	30.390
Ministerio de Defensa (Civiles)	15.950	18.445	18.445	18.445	18.163
Policía Nacional (Civiles)	4.991	4.991	4.991	4.913	4.811
3. Rama, Fiscalía y Organismos Autónomos	69.482	66.734	70.877	70.904	72.304
Congreso de la República	853	853	856	856	856
Empleo público	34	34	56	56	83
Fiscalía	27.512	26.372	29.159	26.070	26.219
Organismos de Control	9.813	9.856	10.655	10.239	10.089
Rama Judicial	27.944	26.423	26.423	29.955	31.289
Registraduría	3.326	3.196	3.728	3.728	3.768
Total Gobierno Central	626.913	645.160	649.492	645.139	643.390

Fuente: Mensaje Presidencial, 2013-2017.

3.1.3.1.2 Las transferencias siguieron la dinámica de años anteriores

Los gastos de transferencias³⁸ corrientes crecieron 13,5% en 2017, al totalizar \$107,5 billones, con lo cual aumentaron su participación en proporción del PIB de 11% en 2016 a 11,8% en 2017. Dentro de estos gastos generalmente no se perciben fuertes cambios estructurales año a año, en vista de que la mayoría son normados y/o de obligatorio cumplimiento, como es el caso de los gastos que corresponden al Sistema General de Participaciones (SGP) y pensiones, principalmente. Es así como 65% de las transferencias corrientes se distribuyeron entre estos dos rubros (Cuadro 3-6).

Cuadro 3-6

Transferencias corrientes del GNC - 2014-2017 Obligaciones presupuestales Billones

	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Billones \$				Porcentajes del PIB			
2.1. Transferencias corrientes	83,74	88,34	94,74	107,51	11,1	11,1	11,0	11,8
01. SGP	27,93	29,74	32,24	35,75	3,7	3,7	3,7	3,9
02. Pensiones	28,56	25,10	28,99	33,69	3,8	3,1	3,4	3,7
03. Transferencias Salud (no SGP)	5,10	9,92	10,77	12,16	0,7	1,2	1,2	1,3
04. Contribuciones a la nómina *	3,63	4,01	4,35	4,67	0,5	0,5	0,5	0,5
05. Población vulnerable	5,78	6,64	5,15	6,74	0,8	0,8	0,6	0,7
06. Universidades	2,34	2,45	2,63	2,93	0,3	0,3	0,3	0,3
07. Resto de transferencias	10,41	10,49	10,61	11,57	1,4	1,3	1,2	1,3

Fuente: SIF, cálculos CGR.

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

En proporción del PIB, las transferencias corrientes han sido muy estables, se mantuvieron en 11,1% en 2014 y 2015, se redujeron levemente a 11% en 2016 y sólo en 2017 suben hasta 11,8% del PIB.

Las transferencias que por mandato constitucional y legal distribuye el GNC entre las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) por la vía del SGP, ascendieron en 2017 a \$35,8 billones, con ello su participación en el PIB pasó de 3,7% en 2016 a 3,9% en 2017. Este aumento reflejó la dinámica del recaudo de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos años y, por lo tanto, de los recursos de transferencias vinculados con este comportamiento.

38. Para los gastos de transferencias corrientes la CGR adiciona algunos rubros de inversión SIF, los cuales reclasifica por considerarlos que no son estrictamente inversión.

De esta bolsa de recursos, base de programas sociales en todo el territorio, se distribuyeron \$21 billones para educación, \$8,4 billones para salud y \$4,2 billones para propósito general. Los recursos restantes (\$2,1 billones) se distribuyeron en agua potable y saneamiento básico, así como en asignaciones especiales (Cuadro 3-7).

Cuadro 3-7

Sistema General de Participaciones 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Billones \$				Porcentajes del PIB			
1. Educación	16,60	17,50	19,04	21,02	2,2	2,2	2,2	2,3
2. Salud	6,54	7,02	7,55	8,45	0,9	0,9	0,9	0,9
3. Agua potable y saneamiento básico	1,47	1,54	1,68	1,88	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Propósito general	3,15	3,50	3,78	4,19	0,4	0,4	0,4	0,5
5. Asignaciones especiales	0,17	0,18	0,19	0,22	0,0	0,0	0,0	0,0
Total general	27,93	29,74	32,24	35,75	3,7	3,7	3,7	3,9

Fuente: SIIF, cálculos CGR .

Los mayores recursos del SGP en proporción del PIB en 2017, respecto a los tres años anteriores están vinculados al cambio en la fórmula con la que se determina el monto total de estas transferencias.

Las transferencias para pensiones realizadas por el GNC tuvieron un crecimiento de 16,2%, al aumentar de \$29 billones en 2016 a \$33,7 billones en 2017. Con esta dinámica dichos gastos volvieron a aumentar su participación en proporción del PIB, al pasar de 3,1% en 2015 a 3,7% en 2017. Al interior de este rubro los tres elementos más significativos, Colpensiones, Fondo de Pensiones Públicas -FOPEP- y asignaciones de retiro, perdieron participación dentro del total al pasar de 79% en 2016 a 74% en 2017.

La pérdida de participación de los rubros mencionados en los gastos pensionales no obedeció a una disminución absoluta de estos, sino al crecimiento de otros rubros. Es así como se destaca el aumento de la participación de los bonos pensionales de 1,7% del PIB en 2016 a 2,5% en 2017 y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) de 8,4% del PIB a 9% del PIB respectivamente (Cuadro 3-8).

En síntesis, entre 2014 y 2017 tomaron mayor dinámica los gastos correspondientes a bonos pensionales y FONPET, que los que se realizaron para Colpensiones y FOPEP.

Cuadro 3-8

Transferencias a pensiones 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Billones \$				Porcentajes del PIB			
Fopep	7,61	7,74	8,38	9,03	1,0	1,0	1,0	1,0
Prima media - Colpensiones	11,01	7,11	10,43	11,48	1,5	0,9	1,2	1,3
Asignaciones de retiro	3,48	3,70	4,06	4,58	0,5	0,5	0,5	0,5
Fond., Nac., Prest., Soc., Magisterio	2,21	2,06	2,00	2,56	0,3	0,3	0,2	0,3
Mesadas pensionales	1,82	1,89	2,03	2,16	0,2	0,2	0,2	0,2
Bonos pensionales	1,01	1,26	1,68	2,46	0,1	0,2	0,2	0,3
Fonpet	0,82	0,87	0,00	0,97	0,1	0,1	0,0	0,1
Concurrencia Nación pasivo pensional	0,27	0,29	0,30	0,33	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo de Solidaridad Pensional	0,16	0,09	0,02	-	0,0	0,0	0,0	-
Aportes de pensiones	0,06	0,06	0,06	0,07	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuotas partes pensionales	0,02	0,01	0,01	0,05	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo pensionados emp., product., Chocó	0,00	0,01	0,01	0,01	0,0	0,0	0,0	0,0
Puertos de Colombia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
ISS	0,07	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	0,07	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Total pensiones	28,62	25,10	28,99	33,69	3,8	3,1	3,4	3,7

Fuente: SIIF, cálculos CGR .

Las transferencias dirigidas a salud (diferentes a las del SGP) llegaron a \$12,2 billones en 2017; mostrando un aumento en los últimos años, como proporción del PIB, al pasar de 0,7% en 2014 a 1,3% en 2017. Ello significa que durante estos últimos cuatro años los recursos destinados a este sector se han más que duplicado en términos nominales (Cuadro 3-9) y de estos recursos actualmente los que corresponden al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) representan 71% del total de estas transferencias.

Los demás recursos para salud (no SGP), que representan el 29% restante, se distribuyeron en afiliación a la población pobre a través del régimen subsidiado y en cofinanciación de coberturas en salud, entre otros (Cuadro 3-9).

Cuadro 3-9

Transferencias para salud (no SGP) 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Billones \$				Porcentajes del PIB			
Fosyga	3,14	6,05	7,01	8,60	0,4	0,8	0,8	0,9
Afiliación a pob. Pobre a través del régimen subsidiado	1,15	2,50	2,92	2,41	0,2	0,3	0,3	0,3
Cofinanciación coberturas salud	0,19	0,20	0,21	0,21	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto salud	0,62	1,18	0,63	0,93	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	5,10	9,92	10,77	12,16	0,7	1,2	1,2	1,3

Fuente: SIIF, cálculos CGR .

3.1.3.2 La inversión, en proporción del PIB, se mantuvo estable

Superado el recorte que sufrió la inversión del GNC en 2016, debido a las dificultades que causó el shock de los bajos precios del petróleo en las finanzas públicas, esta totalizó \$18 billones en 2017, con una tasa de crecimiento anual de 7,1%; esta mayor inversión en términos nominales reflejó la adición presupuestal que en neto tuvo este rubro durante 2017. Como proporción del PIB la inversión se mantuvo estable comparada con el año anterior, sin embargo, desde 2014 ha perdido participación cuando logró alcanzar el 2,6% del PIB ese año (Cuadro 3-10).

La distribución de la inversión que realiza el GNC entre los diferentes sectores no ha cambiado mucho en los últimos años. Es así como entre 2014 y 2017, en promedio, el 77% de la inversión se distribuyó en programas de los sectores de Gobierno, Transporte, Educación, Vivienda y Agropecuario; mientras que el otro 23% se hizo entre los 14 sectores restantes (Cuadro 3-10).

Cuadro 3-10

Inversión en el GNC 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Billones \$				Porcentajes del PIB			
Defensa y seguridad	0,22	0,21	0,20	0,22	0,3	0,2	0,1	0,1
Industria y comercio	0,35	0,39	0,20	0,41	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	0,00	0,00	0,00	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunicaciones	0,55	0,48	0,50	0,22	0,0	0,0	0,0	-
Energía	6,18	5,52	4,29	3,69	0,1	0,1	0,1	0,0
Transporte	1,77	2,32	2,35	2,95	0,8	0,7	0,5	0,4
Educación	0,64	0,52	0,47	0,80	0,2	0,3	0,3	0,3
Justicia	0,20	0,24	0,20	0,36	0,1	0,1	0,1	0,1
Medio Ambiente	2,46	3,33	3,77	3,86	0,0	0,0	0,0	0,0
Gobierno	2,37	2,03	1,33	1,69	0,3	0,4	0,4	0,4
Agropecuario	0,34	0,20	0,35	0,39	0,3	0,3	0,2	0,2
Saneamiento Básico	0,05	0,10	0,06	0,08	0,0	0,0	0,0	0,0
Trabajo y Seguridad Social	2,26	2,54	1,30	1,63	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,08	0,01	0,02	0,02	0,3	0,3	0,2	0,2
Asistencia a la comunidad	0,50	0,58	0,42	0,69	0,0	0,0	0,0	0,0
Pago de reservas	0,00	0,01	0,01	-	0,1	0,1	0,0	0,1
Economía Solidaria	0,05	0,06	0,05	0,20	0,0	0,0	0,0	-
Minería	0,01	0,40	0,34	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Desarrollo territorial y urbano	19,97	20,42	16,82	18,01	0,0	0,0	0,0	-
Total general	20,0	20,4	16,8	18,0	2,6	2,6	2,0	2,0

Fuente: SIIF, cálculos CGR .

La inversión que se realizó a través del sector Gobierno aumentó en 2,4% al llegar a \$3,9 billones en 2017. Dentro de los rubros de inversión se destacó la partida destinada a capacitación de trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas y asesoría técnica empresarial; para el desarrollo social económico y tecnológico a través del SENA (\$1,1 billones); implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional – FIP (\$294,3 mil millones); implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional (\$281,4 mil millones); la implantación del Plan Anual Antievasión (\$201,9 billones), además de apoyo al desarrollo de proyectos a través del Fondo Regional para los contratos Plan (creado en el Plan Nacional de Desarrollo) (\$90,7 mil millones) y el mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas (\$103,4 mil millones), entre los más destacables.

La inversión del GNC en transporte se redujo en 14% durante 2017 al totalizar \$3,7 billones. Los mayores recursos se destinaron para mejoramiento y mantenimiento de vías para la conectividad regional (\$787,1 mil millones), mejoramiento del apoyo estatal al proyecto de concesión Ruta del Sol - Sector III (proyecto vial transcendental de la Costa Caribe) (\$298,6 mil millones), programas de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga nacional (\$146,7 mil millones) y para mejoramiento autopista Bogotá – Villavicencio (\$139 mil millones), entre otros.

Para 2017 el GNC aumentó en 25,6% la inversión en educación al totalizar \$2,9 billones. Los programas que tuvieron mayores recursos fueron los de apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda (\$1,1 billones), implementación de los programas de alimentación escolar (\$710,7 mil millones), financiación de la educación superior con recursos CREE (\$124,4 billones) y mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media (\$185,4 mil millones).

Los recursos para el sector Agropecuario aumentaron 27,8%, al llegar a \$1,7 billones. Entre ellos se destinaron recursos para apoyar la implementación de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario con enfoque territorial \$158,2 mil millones, para la implementación del programa de restitución de tierras rurales a las víctimas de despojo y/o abandono \$106,3 mil millones, a la formulación y ejecución de las alianzas productivas \$120 mil millones, a la implementación de generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas y para fortalecer el incentivo a la capitalización rural \$147,1 mil millones, entre los más relevantes.

De los \$1,6 billones que destinó el GNC para el sector Vivienda, se dio un aumento del 25,5% respecto a 2016. De dicho monto, 94,4% correspondió a los rubros de subsidios de vivienda, dentro de los cuales \$661 mil millones fueron subsidio familiar de vivienda para población desplazada y \$249 mil millones para subsidios de vivienda rural y coberturas de tasas de interés. Además, se destinaron recursos por \$ 665,8 mil millones para otros rubros de subsidios de vivienda.

3.1.3.3 En 2017 el pago de intereses creció a un menor ritmo

Los intereses de deuda que pagó el GNC durante 2017 presentaron un crecimiento de 5,2%, menor a lo presentado en años anteriores. Con ello, el peso de los intereses en proporción del PIB se mantuvo en 2,9%.

Como reflejo de la estructura de la deuda del GNC, de los \$26,7 billones que se pagaron en 2017, el 23,5% correspondió a intereses de deuda externa y el 76,5% restante a los de deuda interna, dentro de los cuales se contabilizó la indexación de los TES – B.

3.1.4 Financiamiento del déficit del GNC

El déficit del GNC en 2017, \$34,1 billones, se financió o se cubrió con operaciones netas de financiamiento con operaciones de crédito externo e interno y con recursos de la Tesorería Nacional.

Del crédito externo neto (desembolsos menos amortizaciones) el GNC obtuvo \$7,4 billones y del crédito interno neto \$30,3 billones. Dado que con estos recursos se superaba las necesidades de financiamiento en \$3,6 billones, estos recursos entraron en neto a aumentar los recursos de la Tesorería Nacional.

Cuadro 3-11

Financiamiento del GNC 2015 – 2017

	2015	2016	2017	2015	2016	2017
	Billones \$			Porcentajes del PIB		
4. Financiamiento	23,74	34,23	34,14	100,0	100,0	100,0
4.1. Crédito Externo Neto	12,65	11,33	7,44	46,8	33,1	21,8
4.1.1. Desembolsos	18,65	14,74	15,10	69,0	43,1	44,2
4.1.2. Amortizaciones	6,00	3,42	7,66	22,2	10,0	22,4
4.2. Crédito Interno Neto	12,84	32,52	30,26	47,5	95,0	88,6
4.2.1. Desembolsos	30,38	46,32	47,23	112,4	135,3	138,4
4.2.2. Amortizaciones	17,54	13,80	16,97	64,9	40,3	49,7
4.3. Venta de activos fijos	0,02	0,05	-	0,1	0,1	-
4.4. Utilidades Banco de la República	-	-	-			-
4.5. Recursos de Tesorería	-1,77	-9,67	-3,56	5,7	-28,2	-10,4

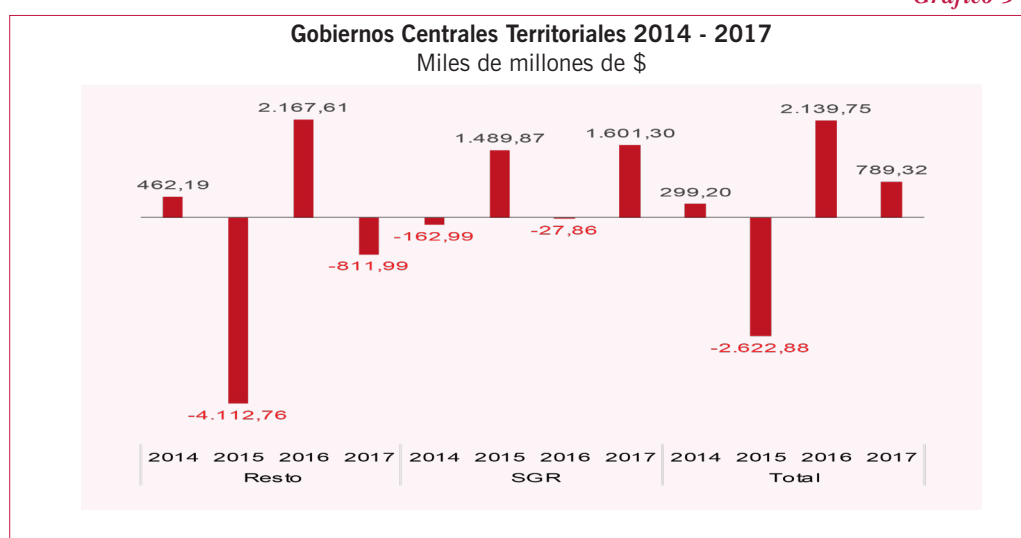
Fuente: SIF, cálculos CGR .

3.2 Análisis de los resultados fiscales de los Gobiernos Territoriales

3.2.1 Los gobiernos territoriales presentaron en 2017 un balance fiscal superavitario originado en la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías³⁹

En el Gráfico 3-2 se muestran los resultados fiscales anuales de forma agregada y discriminados por origen de los recursos teniendo en cuenta los dos sistemas presupuestales que existen hoy en el país (ver nota metodológica en el pie de página).

Gráfico 3-2



Fuente: Chip – Datamart CGR

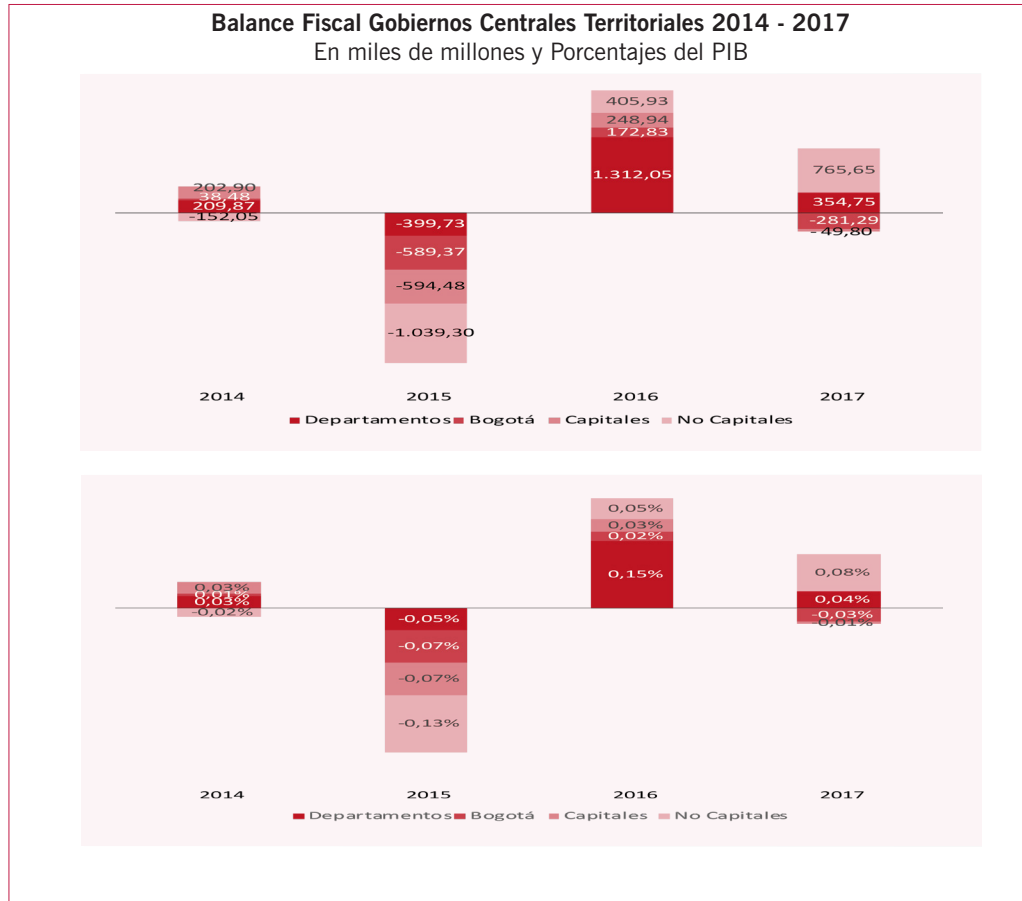
Los gobiernos territoriales cerraron 2017 con un resultado positivo de \$0,79 billones, inferior en \$1,35 billones al registrado en 2016, dado que el crecimiento de los gastos (11,8%) fue mayor al de los ingresos (9,9%). Estos recursos excedentarios aunados a los desahorrados del Fonpet (\$2,12 billones), a los recursos netos de terceros (\$32,5 miles de millones) y los créditos netos (\$90,9 miles de millones) hicieron engrosar los saldos de caja netos en \$3,05 billones al cierre de 2017.

39. Nota metodológica: A partir de la vigencia 2016 la CGR decidió escindir la compilación de las estadísticas de programación y ejecución de los presupuestos convencional (=Resto) y del Sistema General de Regalías -SGR. El primero de ellos continúa siendo un presupuesto de caja en el ingreso y de causación en el gasto y de periodicidad anual, mientras que el segundo es un presupuesto de caja y de periodicidad bienal.

Sin embargo, el ejercicio de análisis de la Situación de las Finanzas del Estado continúa teniendo una periodicidad anual. Por ello, y por ser los gobiernos territoriales los principales beneficiarios del SGR creado en el año 2012, este Informe neteó los datos del SGR que atañen a cada año a fin de presentar el resultado fiscal del SGR correspondiente.

Analizando por tipo de recurso, en 2017 el balance del presupuesto del resto de cuentas territoriales fue deficitario (\$0,81 billones) siendo compensado por el balance positivo del SGR que cerró con un superávit de \$1,6 billones, a diferencia del año anterior, cuando el resultado dependió por entero de la ejecución del presupuesto convencional, ya que el SGR cerró prácticamente en equilibrio (Gráfico 3-2).

Gráfico 3-3



Fuente: CGR-DCEF. Cálculos DEM

El déficit convencional (el originado en la ejecución de los recursos territoriales distintos de regalías) es consistente con el ciclo político territorial en el sentido de mostrar mayor dinamismo en la ejecución del gasto territorial en la medida en que avanza el período de gobierno de los mandatarios subnacionales, mientras que el superávit del SGR indica que los problemas de ejecución de los recursos del sistema persisten.

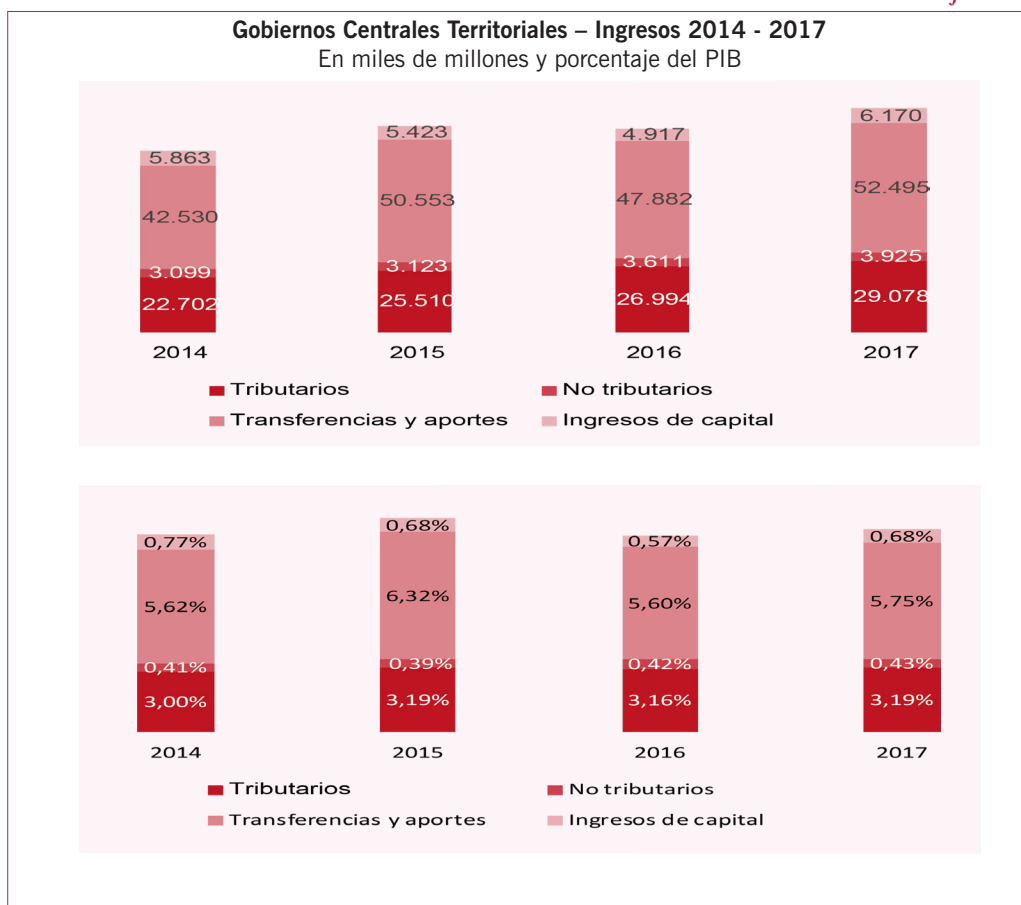
Otra diferencia con el año anterior tiene que ver con el resultado según tipología de los gobiernos centrales. Mientras que en 2015 todos los agregados fueron deficitarios y en 2016 fueron superavitarios, en 2017 los resultados de los departamentos y ciudades no capitales fueron positivos mientras que los de las ciudades capitales, incluida la capital de la República, fueron negativos.

En efecto el superávit agregado de departamentos y no capitales al cierre de 2017 ascendió a \$1,12 billones (0,12% del PIB), pero fue contrarrestado por un déficit de las capitales de \$0,33 billones (\$0,28 billones en Bogotá y \$0,05 billones en el resto de capitales), equivalente al 0,04% del PIB (Gráfico 3-3).

3.2.2 Los ingresos totales de los gobiernos territoriales aumentaron levemente

En 2017 los ingresos totales crecieron 9,9% frente a 2016 (de \$83,40 billones a \$91,67 billones). En comparación con el PIB la participación creció ligeramente de 9,7% del PIB en 2016 a 10% en 2017 (Anexo 1 y Gráfico 3-4).

Gráfico 3-4



Fuente: DCGR-DCEF. cálculos DEM

En el período de análisis, como se observa en el lado derecho del Gráfico 2-7, los ingresos territoriales como proporción del PIB han presentado un comportamiento levemente fluctuante. En 2016 el principal rubro causante de la disminución de los ingresos territoriales fue “Transferencias y Aportes” y dentro de él, el que correspondió a las regalías, que cayeron a menos de la mitad (de 1,0% del PIB en 2015 a 0,4% del PIB en 2016), producto de la caída de los precios internacionales de los combustibles. En 2017, las regalías se recuperaron levemente hasta alcanzar el 0,5% del PIB (de \$3,8 billones a \$4,4 billones) (Anexo 1 y Gráfico 3-4).

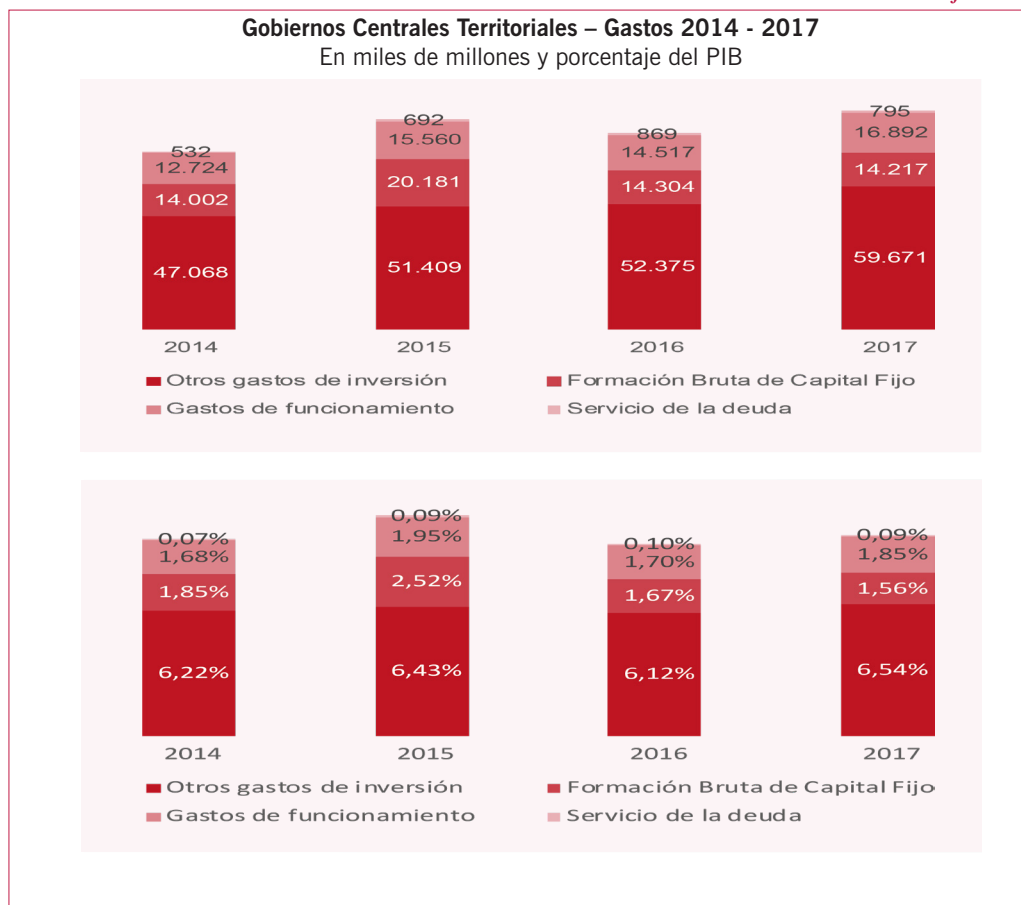
Por otra parte, en cuanto a los recursos de transferencias del Sistema General de Participaciones -SGP-, los reportes muestran un incremento de 8,4% en 2017 frente a 2016 (de \$30,2 billones en 2016 a \$32,8 billones en 2017), incrementando en 0,1 puntos porcentuales su participación con respecto al PIB (Anexo 1). Este comportamiento es el resultado del crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN-. Vale recordar que éstos volvieron a ser la base de cálculo del monto del Sistema General de Participaciones y que mostraron una buena dinámica asociada con las últimas reformas tributarias. Esto contraría lo pronosticado inicialmente que estipulaba una disminución de los recursos transferidos, habida cuenta de la pérdida del 1,8% adicional que se había establecido para el sector educativo dirigido a la ampliación de cobertura y calidad.

Los demás grandes rubros de ingresos se comportaron de manera muy estable, manteniendo su participación en el PIB (Gráfico 3-4 y Anexo 1).

3.2.3 Los gastos totales de los gobiernos territoriales crecieron en 2017

Los gastos territoriales aumentaron 11,8% en 2017 con respecto a 2016 (de \$81,2 billones en 2016 a \$90,8 billones en 2017), por lo cual crecieron con relación al PIB. En efecto, el último año del período anterior de los gobiernos subnacionales se caracterizó por el dinamismo mostrado en los gastos, que aumentaron 18,1% con respecto a 2014 (de \$73,8 billones en 2014 a \$87,2 billones en 2015) y produjeron el resultado deficitario observado en 2015 (\$2,62 billones) (Gráfico 3-5).

Gráfico 3-5



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

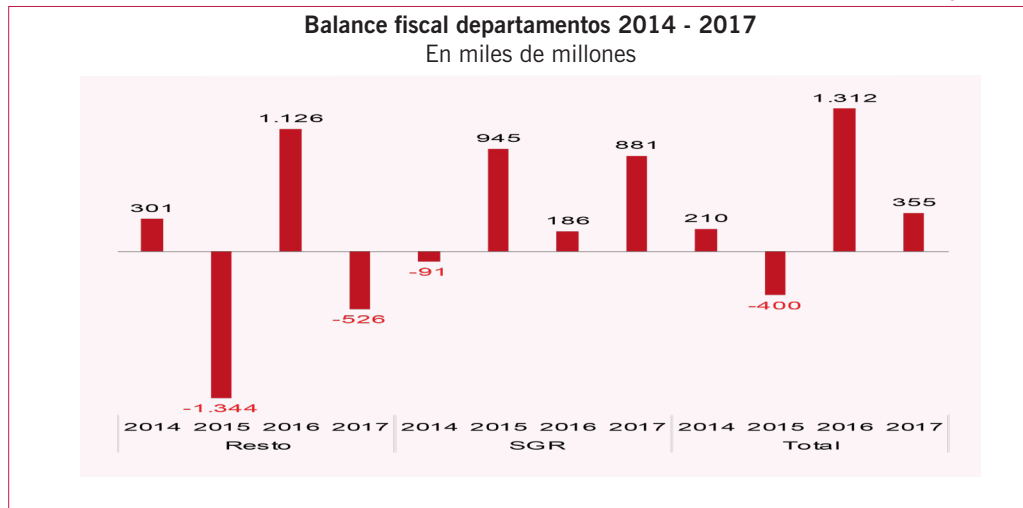
3.2.4 Los departamentos cerraron 2017 con superávit, aunque menor al presentado en 2016

Los departamentos presentaron en 2017 un superávit por \$0,36 billones, siendo inferior en \$0,96 billones al observado en 2016 (\$1,31 billones). El menor superávit departamental, entendido como la sumatoria de los resultados convencional y del SGR, se produjo como consecuencia del menor aumento de los ingresos (3,0%) en relación con los gastos (6,8%) durante el último año.

Por origen del recurso, este resultado se ocasionó por la combinación entre el déficit fiscal convencional por \$0,53 billones y un superávit de las cuentas relacionadas con las regalías por \$0,88 billones (Anexo 2 y Gráfico 3-6). Este resultado superavitario de los departamentos con origen en las regalías representa cerca de la mitad del superávit total

con estos recursos, teniendo en cuenta que en 2017 los departamentos concentraron el 60% de las regalías transferidas a las entidades territoriales (Gráfico 3-6 y Anexo 2).

Gráfico 3-6



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

Tampoco es inusual que la ejecución del presupuesto convencional, aquel que no tiene que ver con las cuentas del SGR, se hubiera dinamizado en el segundo año del período de gobierno de los gobernadores al punto de cambiar el signo del resultado entre 2016 y 2017: de un superávit de \$1,13 billones en el primer año a un déficit de \$0,53 billones en el último.

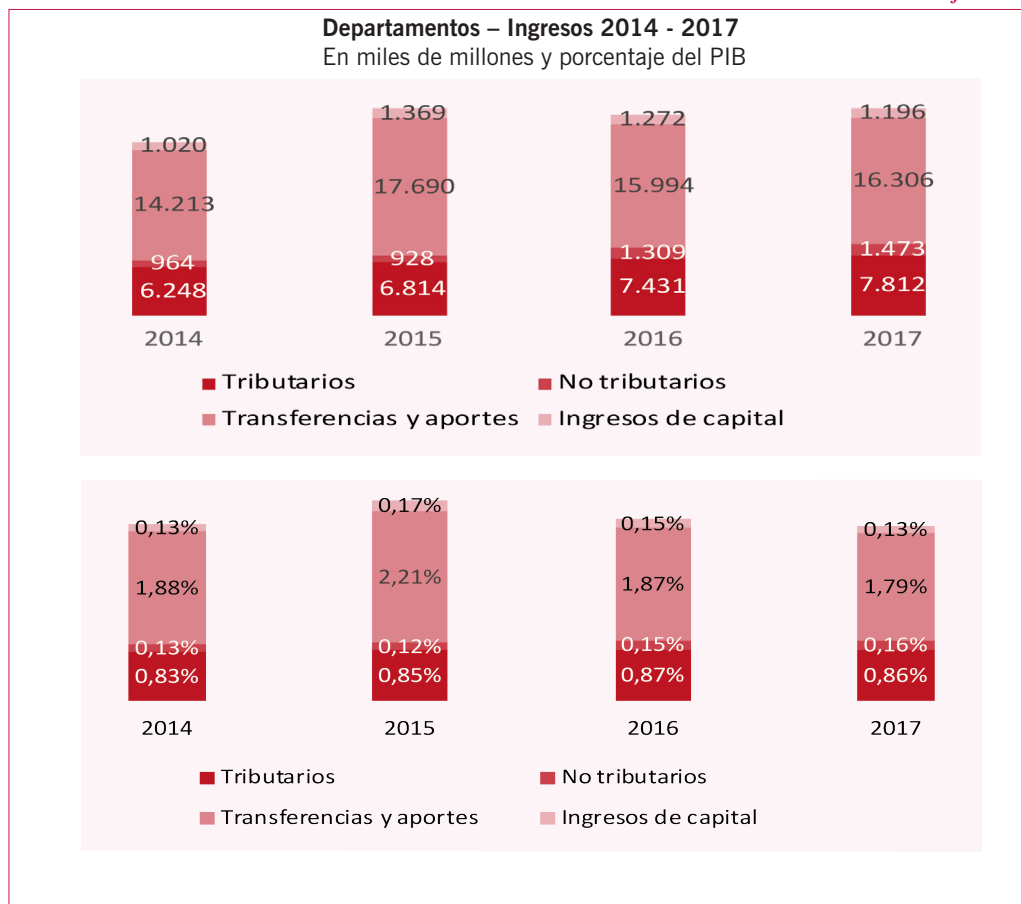
En relación con los ingresos, ninguno de los grandes rubros mostró avances significativos con respecto a los años anteriores. Por el contrario, los ingresos departamentales totales perdieron 10 puntos básicos de participación en el PIB entre 2016 y 2017 (de 3,04% del PIB en 2016 a 2,94% del PIB en 2017) (Gráfico 3-7)

Los efectos positivos de la reforma tributaria de 2016⁴⁰ se sintieron en 2017, al aumentar 51,6% los recaudos por concepto del impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco y sus derivados (de \$0,48 billones en 2016 a \$0,73 billones en 2017) y 22,2% los recaudos por los impuestos que recaen sobre los vehículos automotores (de \$0,6 billones a \$0,73 billones entre los mismos años); sin embargo, estos crecimientos fueron contrarrestados por disminuciones en los recaudos por emisiones de estampillas (-7,5%) y en las contribuciones del 5% sobre la contratación pública (-37,9%).

40. Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016.

En el agregado, el balance para los ingresos tributarios al cierre de 2017 fue negativo, pues, aunque los recaudos aumentaron 5,1% con respecto a 2016, tal guarismo se ubicó por debajo del crecimiento nominal del producto interno bruto (6,7%); por ello los tributos perdieron 1 pb de participación en el PIB (de 0,87% en 2016 a 0,86% en 2017) (Gráfico 3-7).

Gráfico 3-7



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

Los ingresos no tributarios fueron los únicos que crecieron por encima del aumento del valor agregado nacional; por ello, ganaron 1 pb de participación dentro del PIB (de 0,15% al 0,16% del PIB entre los dos últimos años).

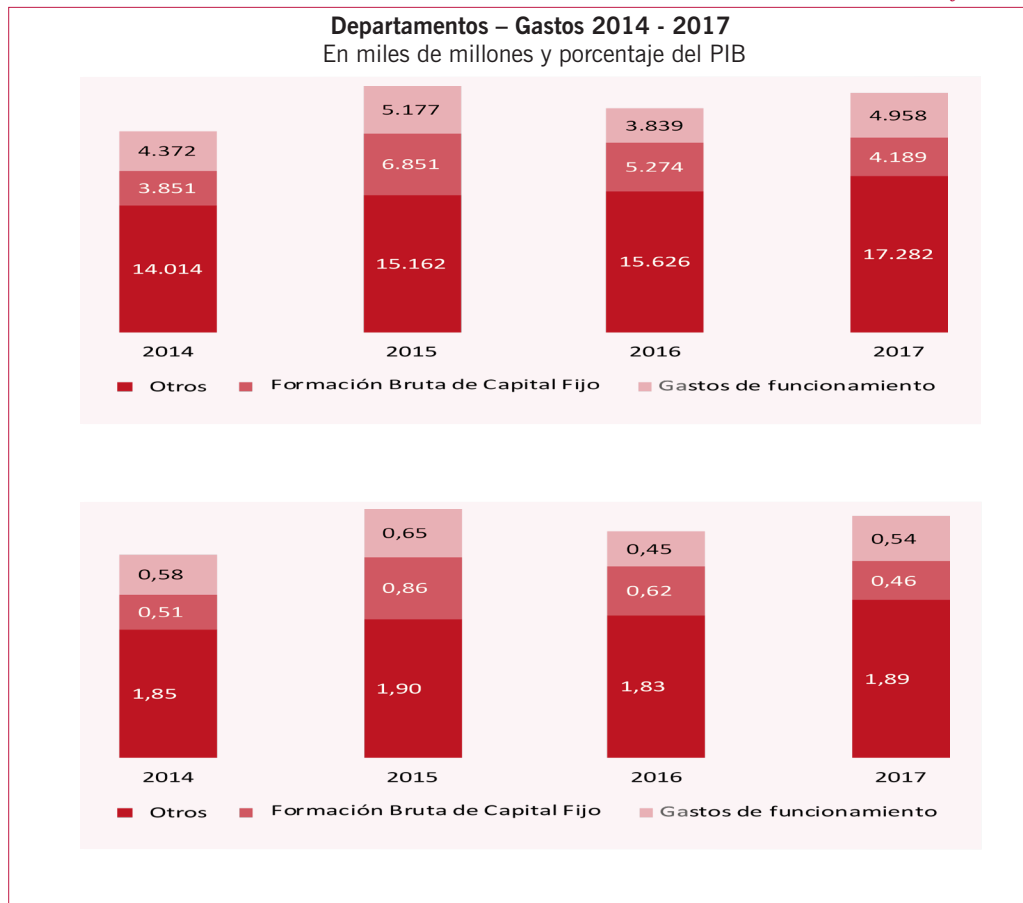
Por otra parte, ocho de los diez puntos básicos del PIB de participación perdidos por los ingresos departamentales se originaron en el rubro de transferencias y aportes percibidos por estas entidades territoriales. Entre las más importantes transferencias sólo el SGP aumentó por encima de la inflación, mientras que las regalías crecieron 0,9% con

respecto a 2016. Así las cosas, este comportamiento en el SGP es similar al presentado en años anteriores ya que el aumento de estos recursos se determinó a partir de la inflación más unos cuantos puntos, sin alcanzar el crecimiento de la economía.

En cuanto a los ingresos de capital, estos se mantuvieron estables al cierre de 2017, manteniendo su participación en el PIB en 0,09%, lograda un año antes (Gráfico 3-7).

Por otra parte, los gastos totales de los departamentos crecieron 6,8% durante 2017. Sin embargo, tal aumento se ubicó 1 pb por encima del crecimiento económico del mismo año. Por ello, la participación del gasto dentro del PIB apenas ganó un punto básico de participación (de 2,89% del PIB en 2016 a 2,90% del PIB en 2017) (Gráfico 3-8)

Gráfico 3-8



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

El aumento del gasto fue jalonado por los gastos de funcionamiento (gastos de personal, gastos generales, transferencias y servicio de la deuda) que aumentaron 29,1% en 2017 con respecto al año anterior, ascendiendo a \$4,96 billones.

Los resultados indican que las transferencias corrientes fueron las que más crecieron, mostrando que buena parte de las ejecuciones presupuestales del Sistema General de Regalías pueden estar siendo realizadas por entidades distintas a los mismos gobiernos centrales.

Es de destacar el crecimiento en proporción del PIB de los gastos de personal. En efecto, junto con los gastos generales, fueron los únicos gastos de funcionamiento, que aumentaron constantemente durante todo el período. Los demás, mostraron un comportamiento que no fue siempre creciente. El hecho puede estar mostrando una paulatina burocratización de las administraciones subnacionales que se inscribe dentro de lo que Buchanan denominó “Flypaper Effect”, queriendo significar que los gastos burocráticos financiados con transferencias se adhieren a los presupuestos de tal forma que después de instaurados es muy difícil, sino imposible, desmontarlos.

La tesis según la cual los gastos de capital son los más afectados por los ciclos económicos y políticos parece demostrarse con las cifras reportadas por los departamentos durante los últimos cuatro años.

En 2015, último año del periodo de gobierno de los gobernadores anteriores (2012-2015), se presentó el mayor registro en materia de inversión pública al ejecutarse \$22,0 billones, equivalentes a 2,75% del PIB. Ese nivel de gasto cayó en 2016, primer año del periodo actual de los gobernadores, a \$20,9 billones (2,44% del PIB) y, de no haber sido por las complicaciones observadas a la hora de invertir los recursos del SGR, hubiera seguido aumentando en 2017. De hecho, las cifras del presupuesto convencional muestran que el gasto de inversión departamental pasó de \$17,6 billones en 2016 a \$19,8 billones en 2017 (Gráfico 3-8).

Adicionado con recursos netos de crédito por \$33,1 mm, desahorro de los recursos del Fonpet por \$0,67 billones, y otros recursos por \$7,7 mm, el superávit departamental sirvió para incrementar los recursos disponibles en caja o en el sistema financiero en \$1,07 billones.

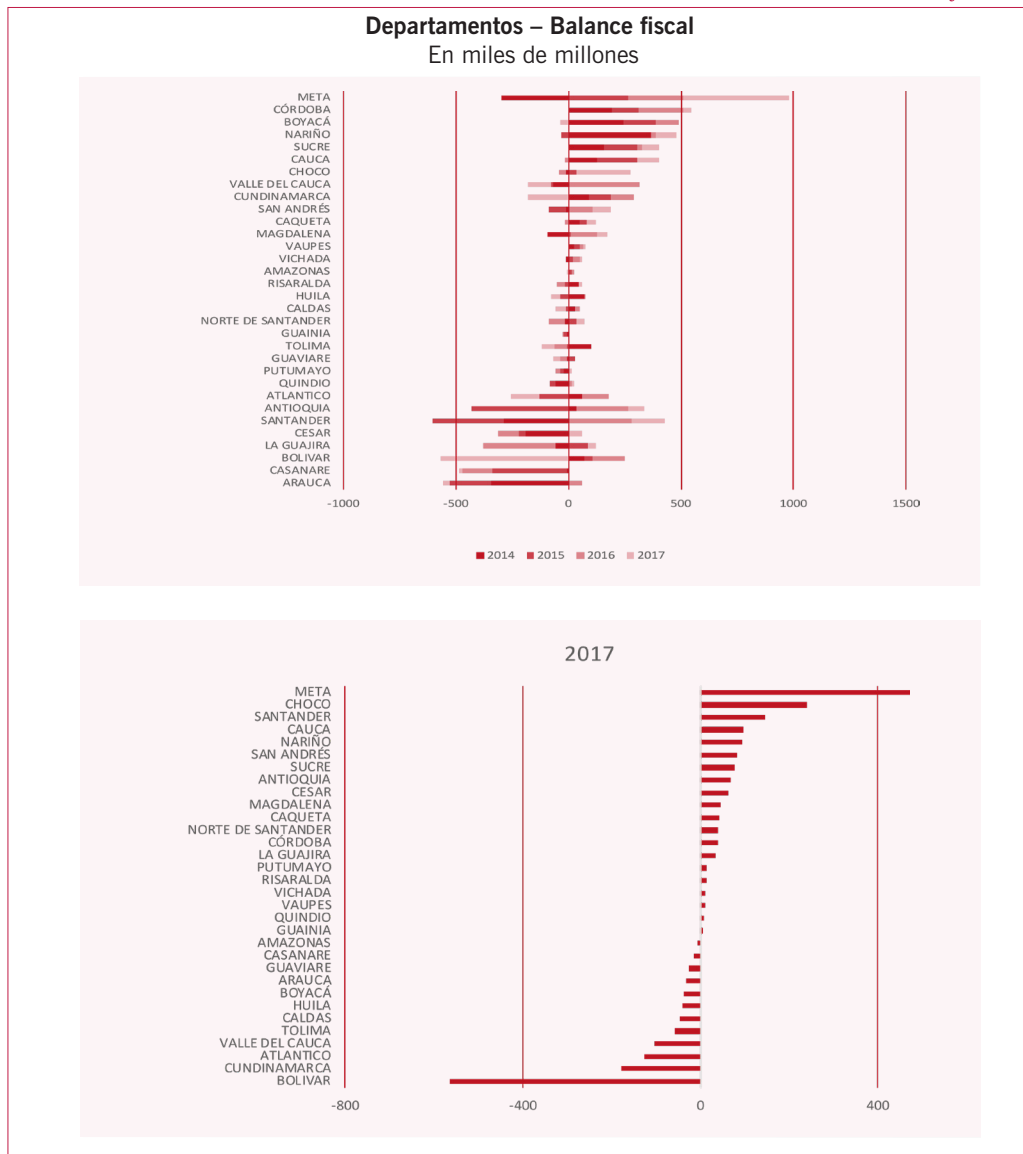
Analizando individualmente los departamentos, al cierre de 2017 20 de ellos reportaron superávit por \$1,59 billones mientras que las restantes 12 gobernaciones mostraron un resultado negativo por \$1,24 billones. Entre los superavitarios se resaltan Meta (\$0,47 billones), Chocó (\$0,24 billones) y Santander (\$0,15 billones), mientras que entre los deficitarios sobresalieron Bolívar (\$0,57 billones), Cundinamarca (\$0,18 billones), Atlántico (\$0,13 billones) y Valle del Cauca (\$0,10 billones) (Gráfico 3-9).

Si se miran los balances agregados de los últimos cuatro años se percibe que fueron pocos los departamentos que mantuvieron el signo del resultado fiscal en todos y cada uno de esos años. Entre los deficitarios, solamente Casanare acumuló resultados negativos por \$0,48 billones a lo largo del período. Sin embargo, esos resultados tuvieron poco impacto sobre la acumulación de la deuda casanareña porque se financiaron con

los recursos del balance de la vigencia anterior que se incorporaron al presupuesto en la siguiente vigencia.

Vaupés, Sucre y Córdoba registraron balances positivos en los cuatro años. Vaupés acumuló sobranes fiscales por \$73,9 mm (cerca del 18% de sus ingresos; Sucre realizó ahorros fiscales por \$0,4 billones a lo largo de los cuatro años y Córdoba obtuvo superávit agregado por \$0,55 billones (Gráfico 3-9).

Gráfico 3-9

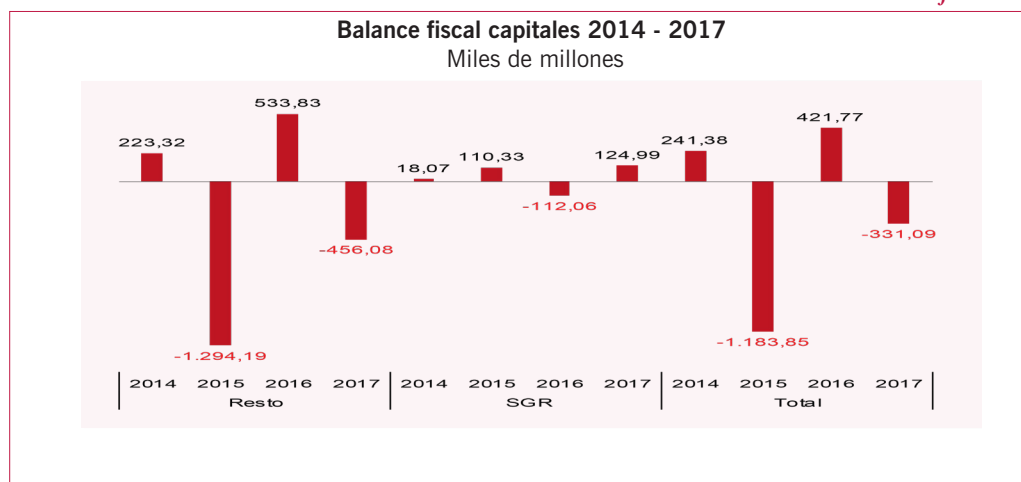


Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

3.2.5 Las ciudades capitales registraron déficit por \$0,33 billones (0,04% del PIB) al finalizar 2017

Este resultado surgió de la combinación de un déficit en las cuentas del presupuesto convencional (-\$0,46 billones) y de un superávit en el presupuesto del SGR (\$0,13 billones) (Gráfico 3-10).

Gráfico 3-10



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

El cambio de signo del resultado entre 2016 y 2017 se debió a la mayor tasa de crecimiento de los gastos, que fue de 15,6%, superior a la de los ingresos cuyo aumento fue de 12,9%.

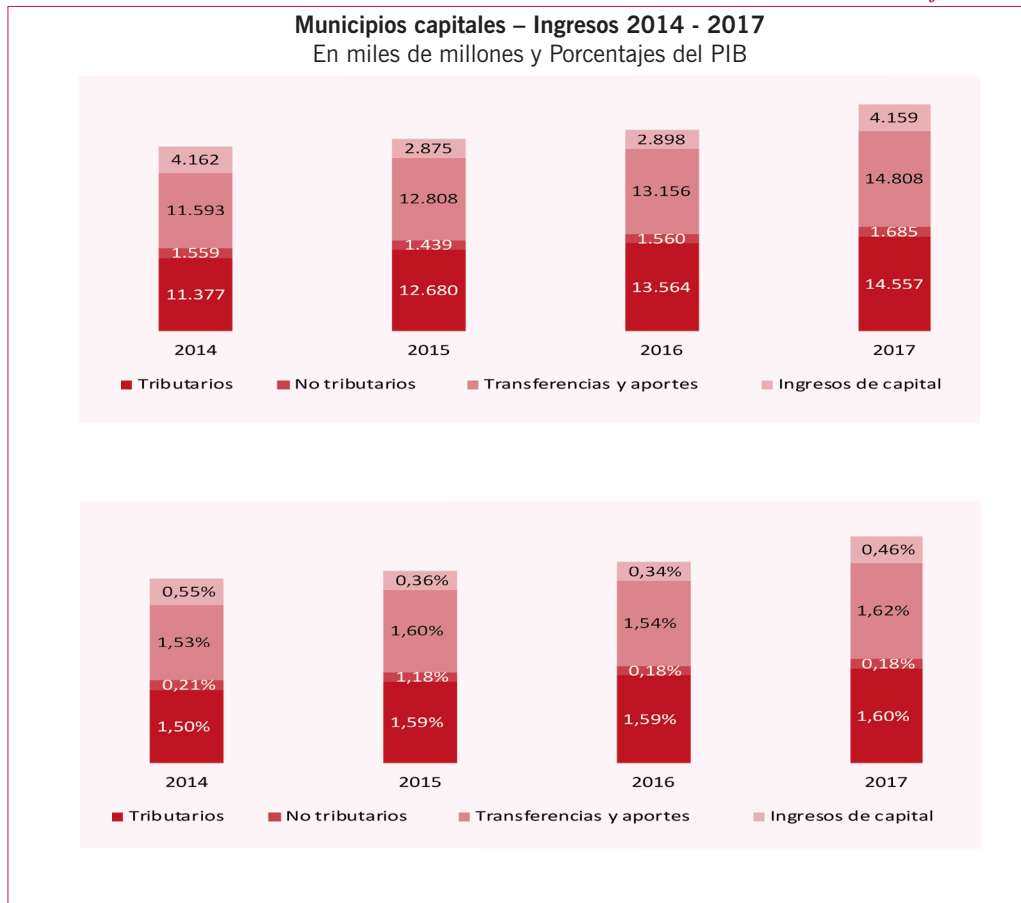
El aumento nominal de los ingresos reportados por Bogotá durante 2017 significó un repunte de su participación en el PIB alcanzando el 3,86% del mismo, esto es, 7 pb, 13 pb y 21 pb más que 2014, 2015 y 2016, respectivamente.

El incremento nominal de los ingresos de las ciudades capitales se cifró en \$4,0 billones entre 2016 y 2017; parte de ese crecimiento (\$2,77 billones) se observó en los ingresos corrientes, mientras que los restantes \$1,26 billones se reportaron en los ingresos de capital, siendo las utilidades y los excedentes financieros las más representativas por \$1,02 billones.

Desde el punto de vista de la magnitud, el rubro más dinámico en 2017 fue el de las transferencias, que aumentó \$1,65 billones jalonado por el SGP (\$0,9 billones), las regalías (\$0,34 billones) y las transferencias de inversión provenientes del nivel central (0,26 billones) (Anexo 3 y Gráfico 3-11).

Con todo, el comportamiento de los ingresos propios (Tributarios y no tributarios) de las capitales también fue positivo al cierre de 2017 porque los recaudos se incrementaron

Gráfico 3-11



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

\$1,12 billones: \$1,0 billones en el caso de los ingresos tributarios y los restantes \$0,12 billones en los ingresos no tributarios (Gráfico 3-11).

Dentro de los ingresos tributarios las mayores variaciones nominales del último año se observaron en los impuestos de industria y comercio y predial unificado que aportaron \$0,38 billones y \$0,39 billones adicionales a los recaudos de las capitales, respectivamente. No obstante, cabe resaltar que cerca del 25% de las mejoras en Industria y Comercio y casi la mitad (40%) del incremento del predial fueron reportados en Bogotá.

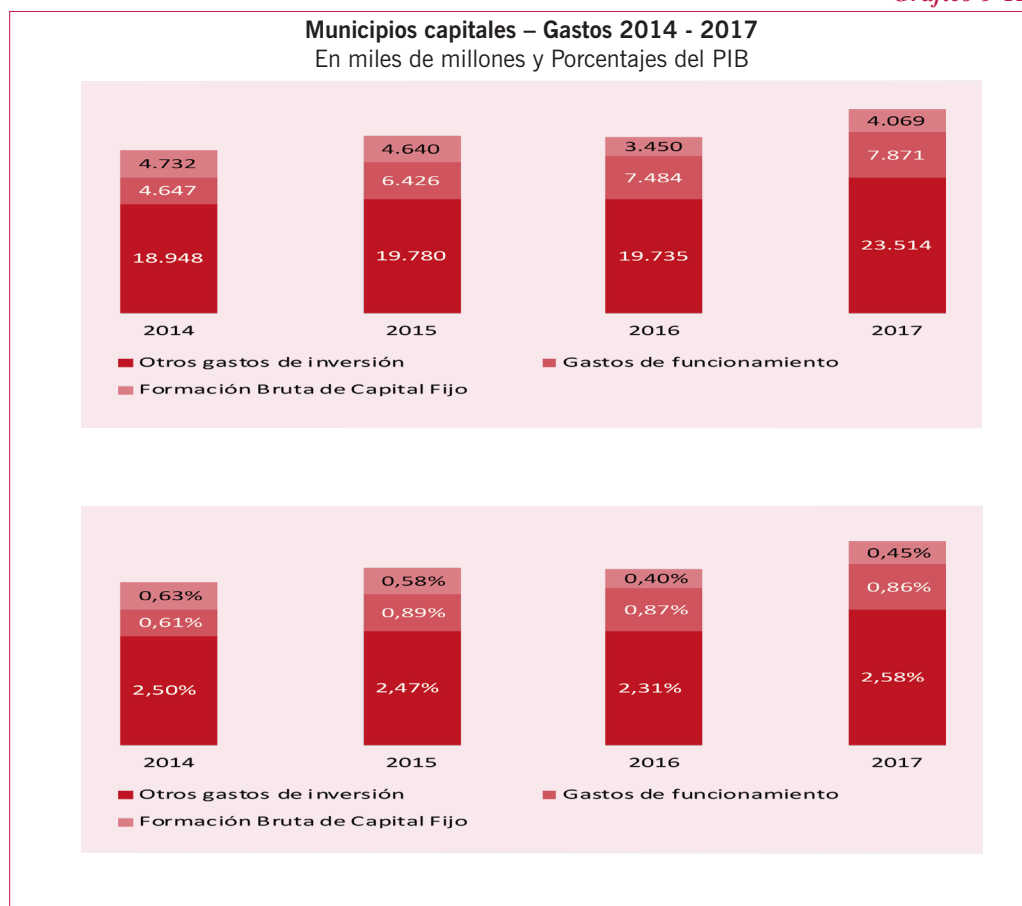
El impacto de las mejores tasas impositivas⁴¹ para el caso de los licores no se percibió en el caso de las capitales. De hecho, su tasa de variación (3,6%) para el último año se situó por debajo de la que correspondió a la inflación (4,09%), lo que supone una disminución en términos del PIB.

41. Ley 1816 de 2016.

Donde sí se percibe una dinamización surgida de la más reciente legislación en materia tributaria territorial es en el impuesto por concepto de alumbrado público⁴². Al cerrar 2017 las capitales reportaron mayores ingresos por \$0,16 billones por este concepto. Aunque no en la misma magnitud, el comportamiento, en 2017, de impuestos como la emisión de estampillas y el impuesto de circulación y tránsito también aportaron recursos adicionales a los municipios capitales (\$95,9 mm y \$81,5 mm, respectivamente).

Por su parte, los gastos capitalinos aumentaron \$4,78 billones en 2017 para cifrarse en \$35,45 billones. Se destaca que el 92% de ese incremento nominal se dio en los gastos de inversión, tanto en materia de formación bruta de capital fijo (\$0,62 billones) así como en otros gastos de inversión (\$3,78 billones). Dentro de estos últimos se destacan los gastos relacionados con el recurso humano (\$2,03 billones), en donde se registran los pagos al personal docente y del sector de la salud que son financiados con recursos del SGP (Gráfico 3-12).

Gráfico 3-12



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

42. El artículo 349 de la Ley de reforma tributaria 1819 de 2016 otorga facultad a los concejos municipales y distritales para adoptar el impuesto de alumbrado público.

Los costos del endeudamiento (intereses y comisiones, en lo fundamental) bajaron \$65,0 mm entre 2016 y 2017. Lo mismo sucedió con las transferencias corrientes que realizan las capitales que disminuyeron \$189 mm, mientras que los gastos de personal, al igual que en los departamentos, mostraron clara tendencia al alza, pues aumentaron en todos y cada uno de los años bajo análisis, mostrando una lenta pero segura burocratización de las administraciones capitalinas.

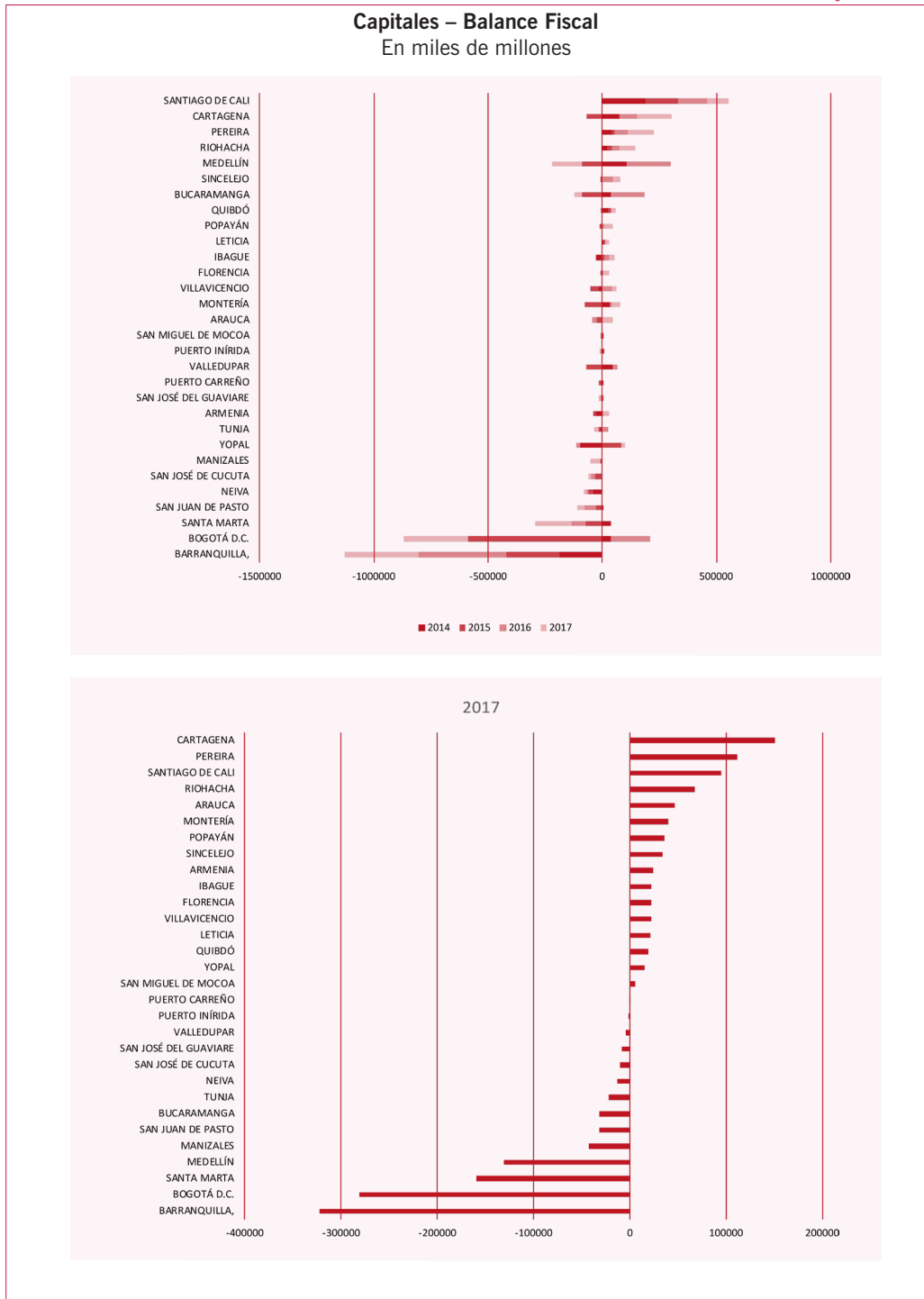
Las capitales obtuvieron \$0,85 billones en recursos financieros representados en créditos netos (\$79,15 mm), desahorro del Fonpet (\$0,76 billones) y otras fuentes (\$14,5 mm), con los cuales financiaron el déficit (\$0,33 billones) y ahorraron \$0,51 billones.

El déficit capitalino de 2017 devino de la agregación de 16 ciudades con superávit acumulado por \$0,73 billones y 14 capitales con reportes en rojo por valor de \$1,06 billones (Gráfico 3-13).

Para el último año, dos ciudades registraron superávit superior a los \$100 mm: Pereira, con \$111 mm y Cartagena con \$150 mm, mientras que en cuatro casos se reportaron déficit por encima de \$100 mm: Barranquilla (\$0,32 billones), Bogotá (0,28 billones), Santa Marta (\$0,16 billones) y Medellín (\$0,13 billones).

En la mayoría de municipios capitales el resultado fiscal de los cuatro años fluctuó entre positivo y negativo. No obstante, el déficit fue recurrente en cuatro ciudades: Barranquilla, cuyos déficits acumulados alcanzaron \$1,13 billones; Neiva, Cúcuta y Manizales en donde la acumulación de los resultados negativos llegó a \$79,8 mm, \$58,6 mm y \$51,6 mm, respectivamente. Mientras que otras cuatro capitales: Leticia, Riohacha, Pereira y Cali acumularon superávits en los cuatro años por \$31,5 mm, \$142,2 mm, \$224,3 mm y \$0,55 billones, respectivamente.

Gráfico 3-13



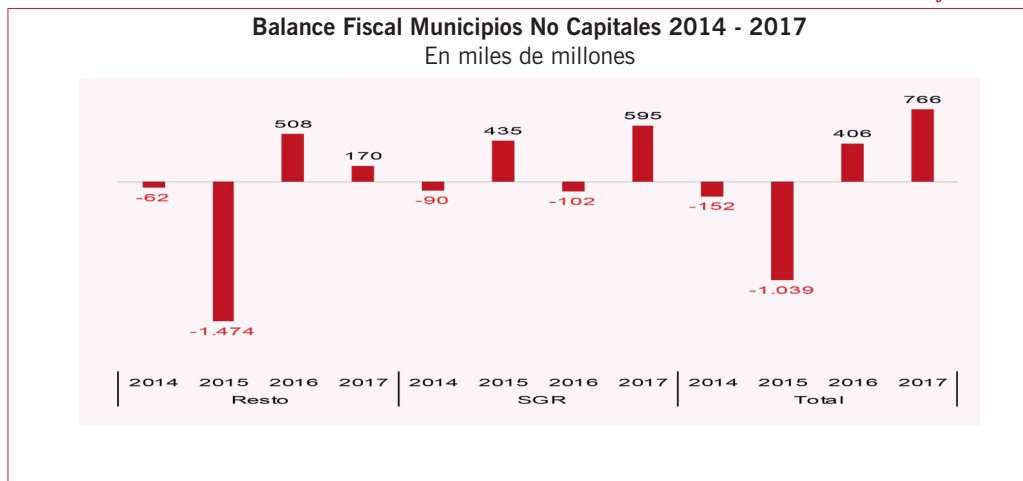
Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

3.2.6 El resultado fiscal de los municipios no capitales se mantuvo positivo en 2017

Al cierre de 2017 los municipios no capitales reportaron superávit por \$0,77 billones, de los cuales \$0,60 billones provinieron del SGR y los restantes \$0,17 billones del resto de cuentas que componen el presupuesto convencional (Gráfico 3-14).

Agrandar el tamaño del superávit en el último año implicó un mayor crecimiento de los ingresos (13,2%) con relación a los gastos (12,1%) municipales.

Gráfico 3-14



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

El superávit municipal fue complementado con recursos del crédito externo (\$0,12 billones), desahorro del Fonpet (\$0,69 billones) y otros recursos por \$33 mm para amortizar deuda interna (\$0,14 billones) e incrementar el portafolio de inversiones financieras y/o los saldos de caja en \$1,47 billones (Anexo 4).

La variación absoluta de los ingresos (\$3,45 billones) se dio principalmente en las transferencias y aportes que aumentaron \$2,65 billones y en los ingresos tributarios que pasaron de \$6,0 billones a \$6,71 billones entre 2016 y 2017 (Gráfico 3-15).

Las transferencias recuperaron en 2017 algo del peso en el PIB que perdieron en 2016 (en comparación con 2015). En efecto, mientras que la participación en el PIB de este rubro fue 2,51% en 2015 y 2,19% en 2016, en 2017 se cifró en 2,34% (Gráfico 3-15).

Gráfico 3-15



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

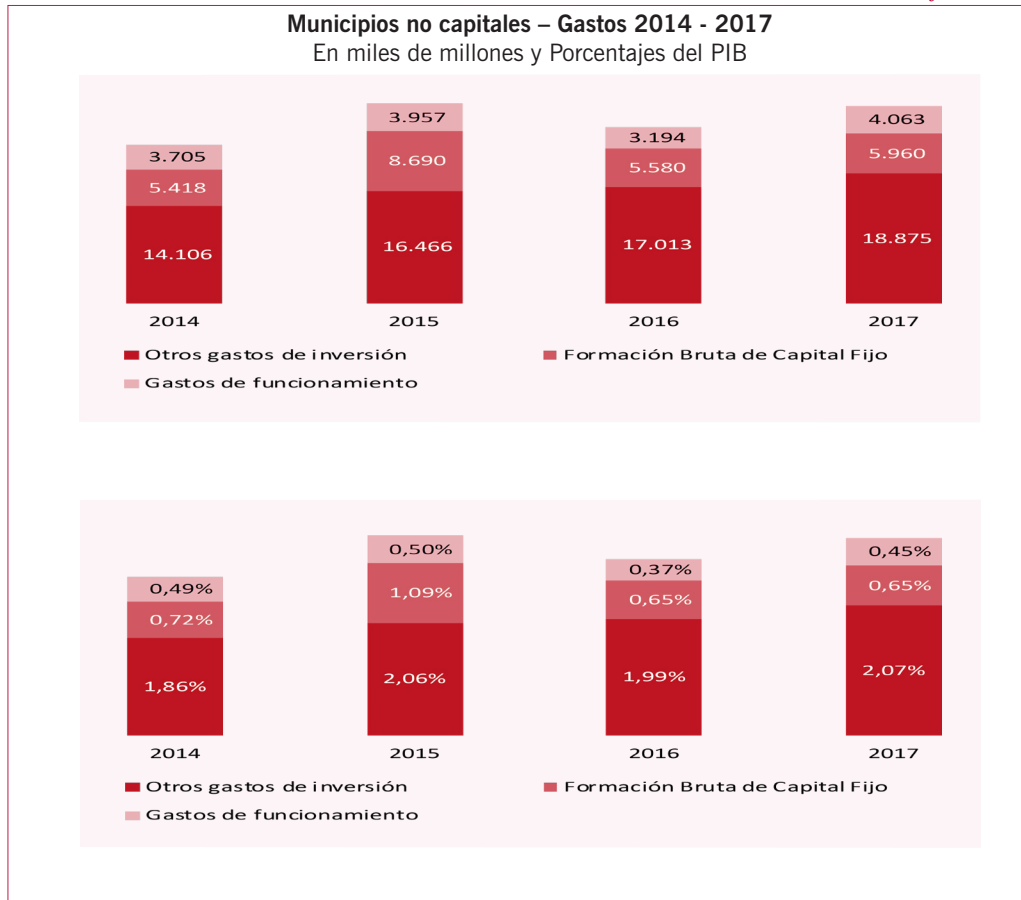
En el caso de los municipios no capitales las transferencias provenientes del SGP también aumentaron por encima de la inflación, con lo cual se desvirtuó la caída que muchos presagiaron debido al cambio de la base de cálculo de los montos a transferir, una vez culminada la transición ordenada por el Acto Legislativo 04 de 2007.

En materia de transferencias no fueron desdeñables los aumentos de las transferencias para inversión provenientes del nivel central de gobierno (\$0,8 billones entre 2016 y 2017) fincados en lo fundamental las transferencias del Fosyga para garantizar la continuidad del régimen subsidiado de salud, entre otras.

También fueron importantes los crecimientos en las transferencias departamentales (aumentaron \$0,36 billones) y en las regalías que también aumentaron en el último año (\$0,27 billones).

Los gastos, por su parte, crecieron \$3,11 billones en 2017 para cifrarse en \$28,9 billones al cierre del año (Gráfico 3-16).

Gráfico 3-16



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

El 28% de ese aumento del gasto se reportó en los gastos de funcionamiento mientras que el 72% fue informado en los gastos de capital, distribuido entre Formación Bruta de Capital Fijo (12%) y Otros Gastos de Inversión (60%).

Al igual que en el reporte agregado de los departamentos y las capitales, el único rubro que mantuvo tendencia creciente, en términos del PIB, durante los cuatro años fue el de los Gastos de Personal, que al crecer \$0,23 billones (de \$1,73 a \$1,95 billones entre 2016 y 2017) aumentó su participación dentro del PIB de 0,20% a 0,21%. El hecho es importante porque puede estar indicando una paulatina burocratización de la administración.

Al cierre de 2017, de los 1.017 municipios que fueron analizados 564 reportaron superávit por valor de \$1,86 billones, mientras que las restantes 453 ciudades reportaron déficit por \$1,1 billones. En el Gráfico 3-17 se muestran las ciudades con déficits/superávits superiores a \$20 mm en 2017. Sólo Floridablanca, Barrancabermeja y Rionegro (Antioquia) reportaron déficit por encima de ese guarismo, mientras que quince municipios informaron superávit superior a ese valor, destacándose entre ellos Puerto Gaitán (\$89 mm), Soacha (\$67,7 mm) y Madrid (\$48,7 mm) (Gráfico 3-17).

Para el agregado de los cuatro años, 540 alcaldías reportaron déficit acumulados por valor de \$4,3 billones de pesos corrientes, mientras que el superávit acumulado en las otras 477 administraciones sumó \$4,28 billones durante igual lapso (Gráfico 3-17).

En el Gráfico 3-17 se muestran los 11 municipios que acumularon déficit por más de \$50 mm en los cuatro años y las 16 administraciones en donde la situación fue contraria: se acumularon superávits superiores a los \$50 mm en los cuatro años.

La Jagua de Ibirico fue el municipio con mayor déficit acumulado (\$295,5 mm), seguido por Barrancabermeja (\$210 mm), Montelíbano (\$182,2 mm), Itagüí (\$123,9 mm), Aguazul (\$102,8 mm) y Rionegro (Antioquia) (\$100,9 mm).

Entre quienes acumularon los mayores superávits en los cuatro años se destacaron, de lejos, Puerto Gaitán y Soacha, con superávit de \$233,1 mm y \$216,3 mm, respectivamente.

Gráfico 3-17



Fuente: CGR-DCEF. cálculos DEM

3.3 Análisis de los resultados fiscales y financieros de la seguridad Social

3.3.1 La institucionalidad de la Seguridad Social.

El sector de seguridad social está constituido por los subsectores de pensiones, salud y riesgos laborales de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993. Las instituciones creadas para desempeñar las actividades propias de éste han sido instituidas en virtud de los diversos regímenes que aún se mantienen y las implementadas a partir de la Ley antes mencionada (Tabla 3-1).

Tabla 3-1

Composición institucional Seguridad Social			
Pensiones			
Pensiones ahorro específico		Pago pensiones	
Fondo de Solidaridad Pensional Patrimonio Autónomo Telecom Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet) Patrimonio Autónomo Ecopetrol Fondo Pensión Mínima Privada		<ul style="list-style-type: none"> • Colpensiones • Fondo del Congreso • Fondo de Pensiones Públicas (Fopep) • Caprecom • Fondo del Magisterio (Fomag) • Fondo Pasivo de Ferrocarriles • Caja Fuerzas Militares • Caja de Sueldos de Retiro de la Policía • Pensiones otras instituciones con recursos del GNC. 	
Salud			
Financiación sistema	Destinación recursos	Beneficiarios de la entidad	Entidad prestadora de servicios
<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) (hasta julio de 2017). • Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) (Desde agosto de 2017) 	<ul style="list-style-type: none"> • Caja de Sueldos de Retiro de la Policía. • Caja Fuerzas Militares. 	<ul style="list-style-type: none"> • FOMAG. • Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Caprecom (hasta 2015)
Riesgos profesionales			
<ul style="list-style-type: none"> • Aseguradora Positiva S.A. 			

Fuente: Reporte de Entidades y Fondos

El subsector de Pensiones (Tabla 3-1) incluye las cajas de las Fuerzas Militares, del Congreso de la República, los Ferrocarriles y el Fondo del Magisterio (FOMAG, Ley 91 de 1989), creados antes de 1993, así como las instituciones que aparecieron con posterioridad, entre las cuales está el Fondo Nacional de Pensiones (FOPEP) y la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) que reemplazó al extinto Instituto de Seguros Sociales y quien se encarga de la administración de los Beneficios Especiales Periódicos (BEP). Igualmente hacen parte del sector, el patrimonio autónomo de Ecopetrol, el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), la Garantía de pensión mínima privada y el Fondo de Solidaridad Pensional.

En el subsector Salud las instituciones del orden nacional incluidas son las encargadas del aseguramiento Contributivo y Subsidiado. De éstas, hizo parte el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)⁴³ hasta julio de 2017, entidad que fue reemplazada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) que comenzó a operar en agosto de este mismo año con una estructura que unificó las fuentes de recursos para lograr su adecuado flujo. Así mismo se incluyó Caprecom hasta el momento de su liquidación en 2015. También hacen parte del sector: el Fondo del Magisterio (FOMAG), encargado de atender la salud de los educadores afiliados a éste y sus beneficiarios y el Fondo Pasivo de Ferrocarriles.

Finalmente, el subsector de Riesgos Laborales está conformada por Positiva S.A., la única entidad de este grupo.

3.3.2 Los resultados fiscales y financieros de la Seguridad Social. 2014 – 2017

3.3.2.1 En los últimos cuatro años el sector de la Seguridad Social fue superavitario por Pensiones, pero deficitario en Salud.

El sector de seguridad social reportó en 2017 un resultado fiscal superavitario por \$5,99 billones (0,7% del PIB). A éste contribuyó de manera positiva el comportamiento del subsector de Pensiones (\$6,92 billones, equivalente a 0,8% del PIB) y Riesgos Laborales (\$370 mil millones). Por su parte, el subsector Salud presentó un déficit de \$1,31 billones (0,1% del PIB).

43. De acuerdo con lo establecido en el artículo 218 de la ley 100 de 1993 y el artículo 1 del Decreto 1283 del 23 de julio de 1996 el cual reglamentó el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud donde establece que es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en salud.

Durante los cuatro últimos años el resultado fiscal de la Seguridad Social se ha determinado por la combinación de los componentes de Pensiones y Salud. El subsector de Pensiones ha presentado constantemente un resultado fiscal positivo durante el período en un rango de entre \$5 y \$6 billones, exceptuando 2015 cuando obtuvo \$2,33 billones; por su parte, el subsector de Salud ha arrojado persistentemente déficits en el período, que pasaron de \$2,51 billones en 2014 a \$0,4 billones en 2015 y 2016, y finalmente se ubicaron en \$1,31 billones para 2017.

Respecto a Riesgos Laborales, en 2017 este subsector obtuvo un superávit de \$374,3 mil millones, y ha mostrado un comportamiento creciente en el superávit desde 2014, cuando registró \$116,9 mil millones.

3.3.2.1.1 El crecimiento de los ingresos de la Seguridad Social obedeció a cambios en el manejo unificado de los recursos de salud.

Los ingresos de la Seguridad Social ascendieron a \$103,51 billones en 2017 (11,3% del PIB), con una variación de 23,4% con respecto al año anterior. Estos se concentraron principalmente en el área de Pensiones, que registró una suma equivalente a \$67,89 billones, mientras que Salud registró recursos por \$34,27 billones y Riesgos Laborales por \$1,34 billones.

El crecimiento de los ingresos respecto al año anterior se originó en los subsectores de Pensiones y Salud. En el primer caso, se debió al crecimiento de los aportes para el pago de pensiones por \$3,91 billones. En el caso de Salud se explicó por la unificación de los recursos del sistema que se realizó con el objetivo de garantizar un adecuado flujo de los mismos (a partir de agosto de 2017 a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-). Esta transformación significó pasar de \$16,63 billones en 2016 a \$34,27 billones en 2017.

A lo largo de las últimas cuatro vigencias los ingresos de pensiones han mostrado una tendencia fluctuante. Entre 2014 y 2015 estos registraron una variación de \$1,53 billones; entre 2015 y 2016 la variación fue de \$8,96 billones y, entre 2016 y 2017, fue de \$4,86 billones. Las fluctuaciones obedecieron principalmente al comportamiento de los ingresos de capital. En especial se destacaron los cambios del periodo 2015 y 2016, explicados por el crecimiento de los rendimientos y de la devolución de aportes (por el traslado de los afiliados del Régimen de Ahorro Individual -RAIS- a Colpensiones).

En el componente de salud también se observó un comportamiento fluctuante en los ingresos. Entre 2014 y 2015 se presentó un crecimiento de \$1,45 billones en los ingresos provenientes de rubros diferentes a las cotizaciones; entre 2015 y 2016 registró una disminución de éstos debida principalmente a la baja en \$1,02 billones de los aportes de la Nación y las cotizaciones. Entre 2016 y 2017 el crecimiento se explicó por la inclusión de las cuentas del Mecanismo Único De Recaudo y Giro Del Régimen Subsidiado, originando un crecimiento de 74,6% en sus ingresos, equivalente a \$14,6 billones.

3.3.2.1.2 Los gastos mantuvieron un crecimiento sostenido en el período, especialmente por el subsector de Salud

En 2017 el sector de Seguridad Social reportó gastos por \$97,52 billones (equivalente a 10,7% del PIB), distribuido en Pensiones \$60,97 billones, Salud \$35,58 billones y \$970 mil millones en riesgos laborales, superior en 25% al obtenido el año anterior (\$78 billones). Este resultado se debió al crecimiento de las transferencias destinadas al pago de pensiones en \$3,95 billones y a los gastos de salud surgidos de la unificación de los recursos para su financiamiento, los cuales se incrementaron en \$15,54 billones (Cuadro 3-12).

Respecto a los cuatro años anteriores, se observó en los gastos del sector de seguridad social un crecimiento sostenido de 5,9% y 5,6% en 2014 y 2016, respectivamente.

De manera particular, el subsector de Salud registró un descenso en el periodo 2014 – 2016, de \$660 mil millones entre 2014 y 2015 y de \$1,18 billones entre 2015 y 2016. Para los años 2016 y 2017, como se mencionó anteriormente, debido a la introducción de los recursos producto de la unificación del financiamiento del sistema de salud, se observó un crecimiento importante en los gastos.

Respecto al subsector de Pensiones, los gastos mostraron un comportamiento creciente entre 2014 y 2016 y una reversión de su tendencia en 2017. Entre 2014 y 2015 se observó una variación de \$4,93 billones, equivalente a un incremento de 10,5%; igualmente entre 2015 y 2016 se presentó una variación de \$5,26 billones, equivalente a un incremento de 10,2%. En 2016 y 2017 los gastos crecieron en \$3,95 billones, correspondiente a un incremento de 6,9%, inferior a lo observado en los años anteriores.

Las mayores modificaciones se observaron en Colpensiones, FONPET, FOPEP y los recursos de PGN destinados a pagar las obligaciones de bonos pensionales y de universidades. Los gastos de Colpensiones después de registrar crecimientos de 8,3% y 9,1% entre 2014 y 2016, disminuyeron su ritmo y se ubicaron en 5,3% para 2017. En este sentido, la entidad pasó de gastar \$21,28 billones en 2014 a \$26,48 billones en 2017.

En relación con el FONPET se observó entre 2014 y 2015 un crecimiento de 83,2%, entre 2015 y 2016 un crecimiento de 44,5% y una variación negativa de 7,1% en 2017 respecto al año anterior. Este resultado obedeció a los requerimientos de recursos de las entidades territoriales para el pago de las pensiones. Esto significó pasar de una cuantía de \$1,71 billones en 2014 a \$4,21 billones en 2017.

En cuanto al FOPEP se destacó el crecimiento sostenido de los gastos, que respectivamente mostraron incrementos de 8,5%, 8,3% y 10,5% en los cuatro años anteriores. Respecto a los recursos destinados a bonos y otras pensiones sobresalió el comportamiento de 2016 y 2017, con una variación de 22,9%, superior a la de los años anteriores del periodo analizado; para este último año los gastos se ubicaron en \$4,67 billones después de representar \$3,55 billones en 2014.

En términos generales durante los últimos cuatro años el sector de seguridad social ha tenido un comportamiento superavitario. A este resultado contribuyó principalmente la evolución observada en el Subsector de Pensiones que siguió mostrando mayores ingresos que gastos, en especial por los fondos de pensiones territoriales y de Garantía de Pensión Mínima.

Por su parte, el componente de salud registró en este periodo resultados deficitarios. Estos desempeños fiscales permiten evidenciar la problemática en el financiamiento del aseguramiento de la afiliación al sistema, en especial la del régimen subsidiado. En cuanto al área de riesgos laborales, se observó un comportamiento superavitario de éste durante los cuatro años anteriores.

Resultado fiscal Seguridad Social 2014 - 2017

Billones de pesos

	Pensiones					Salud					Riesgos					Total				
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Ingresos totales	52,55	54,08	63,03	67,89	19,36	20,81	19,63	34,27	1,19	1,14	1,24	1,34	73,09	76,03	83,90	103,51				
Ingresos corrientes	43,21	44,24	48,65	55,27	18,84	19,86	19,40	33,92	0,74	0,83	0,95	1,10	62,79	64,93	68,95	90,28				
Ingresos aportes Nación y cotizaciones	42,50	44,01	48,07	54,63	17,81	19,37	18,35	32,89	0,74	0,80	0,90	1,04	61,04	64,18	67,32	88,57				
Aportes Nación	28,97	30,20	31,34	35,54	7,28	7,52	7,61	11,65	-	-	-	-	38,16	37,73	38,95	47,19				
Cotizaciones	6,42	7,42	9,51	10,14	-	-	0,68	0,74	0,74	0,80	0,90	1,04	7,16	8,22	11,09	11,92				
Recursos propios	2,35	3,10	3,48	3,51	-	-	-	9,46	-	-	-	-	2,35	3,10	3,48	12,97				
Otras fuentes	4,76	3,29	3,75	5,45	10,53	11,85	10,06	11,03	-	-	-	-	13,37	15,14	13,81	16,48				
Ingresos de Explotación	0,02	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,00	-	-				
Otros Ingresos Corrientes	0,69	0,23	0,57	0,63	1,03	0,50	1,05	1,03	-	0,03	0,05	0,06	1,72	0,75	1,68	1,72				
Ingresos de capital	9,33	9,84	14,39	12,62	0,52	0,94	0,23	0,35	0,45	0,32	0,29	0,24	10,30	11,10	14,90	13,22				
Rendimientos	4,46	3,40	7,10	6,26	0,52	0,92	0,14	0,21	0,45	0,32	0,29	0,24	5,43	4,64	7,53	6,71				
Devolución de aportes	4,83	6,37	7,20	6,30	-	-	0,09	-	-	-	-	-	4,83	6,37	7,29	6,30				
Recuperación de cartera	0,04	0,07	0,08	0,07	-	0,02	-	0,15	-	-	-	-	0,04	0,08	0,08	0,21				
Gastos totales	46,82	51,75	57,01	60,97	21,87	21,21	20,04	35,58	1,07	0,90	0,95	0,97	69,76	73,86	78,00	97,52				
Gastos de funcionamiento	46,52	51,73	57,00	60,95	20,08	19,00	17,15	22,17	0,51	0,34	0,35	0,37	67,10	71,07	74,50	83,48				
Personal	0,17	0,37	0,05	0,06	0,06	0,05	0,11	0,11	0,06	0,06	0,12	0,13	0,29	0,49	0,29	0,30				
Generales	0,13	0,19	0,03	0,06	0,02	0,03	0,17	0,06	0,08	0,12	0,07	0,07	0,23	0,35	0,26	0,18				
Transferencias	46,21	51,16	56,93	60,84	19,99	18,92	16,87	22,00	0,38	0,16	0,16	0,17	66,58	70,23	73,96	83,00				
Gastos de operación	0,27	0,01	0,00	0,00	1,78	2,21	2,89	13,41	0,56	0,56	0,60	0,60	2,61	2,78	3,48	14,01				
Intereses, Comisiones y gastos (Deuda)	-	-	-	-	0,01	-	-	-	-	-	-	-	0,01	-	-	-				
Gastos de inversión	0,03	0,01	0,01	0,02	0,00	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,01	0,01	0,02				
Préstamo neto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Resultado fiscal (4)=(1)-(2)-(3)	5,73	2,33	6,02	6,92	(2,51)	(0,40)	(0,41)	(1,31)	0,12	0,24	0,29	0,37	3,34	2,16	5,90	5,99				
Resultado fiscal % PIB	0,8	0,3	0,7	0,8	-0,3	-0,1	-0,0	-0,1	0,02	0,03	0,03	0,04	0,4	0,3	0,7	0,7				

Fuente: PGN, Entidades y Fondos pensiones, salud y riesgos laborales.

3.3.2.2 Análisis de los resultados del Sector de Seguridad Social.

3.3.2.2.1 El sistema de seguridad social se ha caracterizado por una baja cobertura en pensiones y riesgos laborales.

De acuerdo con la información reportada por el DANE, en 2017 la cobertura al sistema de seguridad social de las personas ocupadas presentó una estructura de afiliación mayor para el componente de Salud que la de Pensiones y Riesgos Laborales. El primero registró una cobertura de 93,2% (incluidos los regímenes contributivo y subsidiado⁴⁴), mientras en Pensiones ascendió a 36,8% y en Riesgos Laborales a 34,3% (Cuadro 3-13).

Cuadro 3-13

Ocupados por afiliación a la seguridad social 2014-2017 Total Nacional

	Número de personas en miles				Porcentaje de los ocupados			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Salud	19.814	20.487	20.632	20.863	92,0	92,9	93,1	93,2
Régimen Contributivo	10.520	10.739	10.882	10.878	48,8	48,7	49,1	48,6
Régimen Especial	580	595	627	634	2,7	2,7	2,8	2,8
Régimen Subsidiado	8.700	9.137	9.112	9.341	40,4	41,4	41,1	41,7
No sabe	15	16	11	10	0,1	0,1	0,0	0,0
Pensiones	7.448	7.767	8.045	8.248	34,6	35,2	36,3	36,8
Riesgos Laborales	7.291	7.291	7.291	7.291	33,8	33,0	31,1	34,3
Total ocupados	21.547	22.046	22.162	22.388				

Fuente: DANE. Anexo empleo, abril de 2018. Fasecolda Informe de Seguridad Social, febrero de 2018.

En relación con la cobertura en salud, comparada con la población total, los afiliados ascendieron a 46,53 millones de personas en 2017 (según el Ministerio de salud). Por regímenes pertenece el 48,2% de estos al contributivo, 47,4% al subsidiado y 4,4% al de excepción (Cuadro 3-14).

Como resultado de esta distribución, se distinguió una incorporación mayoritaria al primero, seguida de cerca por la registrada al segundo, en el cual se afilia a las personas de menores ingresos.

43. Trabajador temporal o jornalero, cuya asignación mensual no alcance a un salario mínimo legal mensual vigente. Oficio Aplicación artículo 35 de la Ley 1438 de 2011. Del Ministerio de Salud con fecha 30 de abril de 2015 obtenido de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Concepto%20Jur%C3%ADdico%20201511200750801%20de%202015.pdf

Cuadro 3-14

Población total afiliada a salud 2014 – 2017

Número de personas	2013	2014	2015	2016	2017
Subsidiado	22.669.543	22.882.669	23.179.801	22.171.463	22.434.577
Contributivo	20.150.266	20.760.123	21.453.376	22.199.204	22.045.454
Excepción	387.664	1.849.615	2.038.543	2.027.578	2.054.181
Total	43.207.473	45.492.407	46.671.720	46.398.245	46.534.212
Participación porcentual	2013	2014	2015	2016	2017
Subsidiado	52,5	50,3	49,7	47,8	48,2
Contributivo	46,6	45,6	46,0	47,8	47,4
Excepción	0,9	4,1	4,4	4,4	4,4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Salud, aseguramiento.

Por su parte en 2017 las pensiones reportaron una cobertura de 34% del total de trabajadores (8,23 millones de personas) y una aún más baja proporción de aseguramiento se presentó con respecto a los ocupados en el área rural (12,7% equivalente a 644 mil personas).

Situación que revela las dificultades de los trabajadores para cotizar al sistema con el fin de tener una vejez asegurada. A este respecto, en 2017 los pensionados ascendieron a 2,07 millones (Cuadro 3-15) y representaron el 35,9% de la población mayor de 60 años; el 75% de ellos con mesadas inferiores a dos salarios mínimos o menos.

Cuadro 3-15

Total pensionados 2014-2017

Régimen	Número de personas				Variación porcentual		
	2014	2015	2016	2017 (1)	2014/2015	2015/2016	2016/2017 (1)
RAIS	78.498	92.037	111.080	119.750	17,2	20,7	7,8
RPM	1.184.986	1.216.590	1.246.643	1.266.761	2,7	2,5	1,6
Regimenes exceptuados	310.321	322.086	338.536	347.191	3,8	5,1	2,6
Pensiones públicas (UGPP)	297.589	335.572	333.947	333.016	12,8	-0,5	-0,3
Total RAIS + RPM + RE + UGPP	1.871.394	1.966.285	2.030.206	2.066.718	5,1	3,3	1,8

Fuente: Superintendencia Financiera (Incluye pensionados por vejez, sobrevivencia e invalidez), Ministerio de Trabajo (RE) y UGPP (UGPP). Elaboro DES Sector Social. (1) Corte a 30 de junio de 2017.

3.3.2.2.2 Leve crecimiento en las coberturas de afiliación al sistema, aunque descenso en el incremento del reconocimiento de las pensiones.

En referencia a la evolución de la cobertura del sistema en los últimos cuatro años, esta mostró una tendencia creciente de afiliación. En salud pasó de 92,0% a 93,2%, en pensiones de 34,6% a 36,8% y en riesgos laborales de 33,8% a 34,3% (Cuadro 3-13). Respecto a este comportamiento, a pesar del incremento observado, un 6,8% de la población no pertenece todavía al sistema de salud mientras que en pensiones es aún mayor la desprotección.

Respecto al comportamiento observado en los últimos cuatro años los indicadores no mostraron cambios relevantes en la cobertura por el lado de la afiliación de los trabajadores. La proporción de cotizantes respecto del número de trabajadores pasó de 34,6% a 36,8% entre 2014 y 2017.

Los pensionados, por su parte, mostraron una tendencia decreciente. Esta se explicó en especial por la disminución observada en las pensiones públicas y en las del régimen de prima media. Si bien el RAIS mostró un comportamiento ascendente, el número de pensionados crecieron un 8%, en su mayoría por motivo de invalidez. Así mismo, la proporción de pensionados respecto a las personas mayores de 60 años pasó de 36,4% a 35,9%.

En estas condiciones, con leve subida en la cobertura de los afiliados y una reducción en el crecimiento de pensionados se mantiene una baja proporción de población protegida en su vejez. Además, a esto se suma que debido a la informalidad los afiliados presentan una baja densidad de cotización, de 8.1 meses por año en 2016⁴⁵, inferior a la registrada en 2012, cuando era de 8.8 meses.

3.3.2.2.3 La persistencia de la informalidad mantiene la dificultad en alcanzar una pensión para la mayoría de los afiliados.

La informalidad constituye uno de los principales factores que obstaculizan el acceso al sistema de seguridad social, en lo relativo al tema pensional inciden en la desprotección económica de la población en su vejez.

De acuerdo con el DANE, la informalidad en las trece principales ciudades representó en 2017 el 47,2% (Cuadro 3-16); esto es 5,1 millones de personas caracterizadas por tener “edades adultas, en niveles educativos medios y bajos, en actividades comer-

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

ciales, y principalmente en trabajadores con niveles de ingreso en los quintiles más bajos⁴⁶. Situación por la cual, según Clavijo⁴⁷, en 2016 la densidad de cotización fue de 8,1 meses por año.

Cuadro 3-16

**Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores
Total 13 áreas 2014 - 2017 - En miles**

	Personas				Participación porcentual			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Formales	5.435	5.563	5.638	5.655	51,7	52,0	52,5	52,8
Informales	5.087	5.126	5.093	5.059	48,3	48,0	47,5	47,2
Ocupados	10.522	10.689	10.731	10.714	100	100	100	100

Fuente: DANE, promedio series trimestre móvil, anexo informalidad enero - marzo de 2018.

Esta situación tiene implicaciones no solo en la contribución de los trabajadores al financiamiento de las pensiones, sino en el acceso al beneficio, que solo disfruta alrededor de una tercera parte de la población en edad de merecerlo.

Bajo estas condiciones, se prevé un panorama de dificultad en el acceso a una pensión. Según Colpensiones los afiliados cotizan en promedio 10,3 años durante su vida laboral, menos de la mitad de los 25 años requeridos (1.300 semanas). Y en este rango se encuentra el 85% de los Afiliados, que no alcanzará a recibir una pensión⁴⁸.

En estas circunstancias, el panorama pensional actual muestra que, de los 22 millones de trabajadores, 7 millones cotizan para la vejez y sólo 2 millones lograrían una pensión, en un 80% inferior a dos salarios mínimos.

3.3.2.2.4 Adultos mayores sin acceso a pensión reciben ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Los mecanismos para proteger a la población sin la posibilidad de una pensión se dispusieron en la Ley 100 de 1993 a través del programa Colombia Mayor y posteriormente se introdujo el programa de los beneficios periódicos BEPS que no constituyen una pensión (Tabla 3-2).

46. Sánchez Roberto (2013) Enfoques, conceptos y metodologías de medición de la informalidad laboral en Colombia, Lecturas de Economía - No. 79. Medellín, julio-diciembre.

47. Clavijo (2016) Densidad en cotizaciones a seguridad social (2016 vs. 2012). Noviembre 22 de 2016..

48. Presentación general BEPS, septiembre de 2016.

Tabla 3-2

Diferencias entre una pensión y BEPS		
Características	Pensión	BEPS
Frecuencia de pago	Mensual	Bimestral (Cada dos meses)
Monto	Por constitución no puede ser inferior a un salario mínimo legal vigente	No podrá superar el 85% de un salario mínimo legal vigente.
Subsidio del Gobierno Nacional	No aplica	20% adicional sobre el total ahorrado. Por cada \$100.000 pesos ahorrados el Gobierno Nacional entregará \$20.000 más.

Fuente: Colpensiones.

La protección a la población no contributiva se ha venido desarrollando a través del programa para el adulto mayor⁴⁹. De acuerdo con la información suministrada por el Consorcio con corte al 31 de diciembre de 2014, se reportan un total de 1.468.105 beneficiarios de los programas de la subcuenta de subsistencia, con auxilios mensuales que oscilan entre \$40.000 y \$75.000, generando un valor ponderado del orden de \$63.161. Sin embargo, los recursos otorgados representaron cuantías inferiores a la línea de pobreza.

El Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEP)⁵⁰, (Acto Legislativo 01 de 2005) se orienta a beneficiar, con subsidios al ahorro hecho en el sistema general de pensiones a los trabajadores que no lograron acumular ni el tiempo, ni el capital necesario para una pensión.

Para 2017 los vinculados a los BEPS ascendieron a 937.458 ciudadanos⁵¹ y en el desarrollo del proceso de Gestión del Otorgamiento BEPS, se efectuaron 14.082 destinaciones de Recursos BEPS (Cuadro 3-17) por un valor correspondiente a incentivos (Incentivo Periódico y Garantía de poder adquisitivo) de \$2.049 millones⁵². El valor de la anualidad vitalicia promedio entregada fue de \$80.490.

49. Colombia Mayor tiene como antecedente el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (ppsam), una iniciativa de asistencia social para el adulto mayor en estado de pobreza extrema que consistía en el otorgamiento de un subsidio económico entregado en efectivo y en servicios sociales complementarios.

50. Los BEP se crearon con el Acto Legislativo 01 de 2005, pero su reglamentación tardó ocho años (en el 2013 se promulgaron los decretos 604, 1872 y 2983, que en la actualidad rigen su funcionamiento). Sin embargo, solo a partir de 2015 comenzó a funcionar el mecanismo BEPS en pleno en sus componentes de ahorro de largo plazo y de renta vitalicia subsidiada.

51. Colpensiones (2018) Informe de gestión 2017 Colpensiones, pág. 190.

52. Colpensiones (2018) Ibid, pág. 190.

Cuadro 3-17

Vinculados BEPS con destinación de recursos

Descripción	Años			Total acumulado
	Acumulado 2015	2016	2017	2017
Anualidad vitalicia	493	1.276	3.063	4.832
Devolución de Ahorros	271	1.981	6.998	9.250
Total	764	3.257	10.061	14.082

Fuente: Colpensiones. Informe de gestión 2017, Tabla 63.

Los vinculados que se han beneficiado de obtener una anualidad vitalicia más el subsidio de Colombia Mayor para el cierre de diciembre de 2017 fueron 4.136 personas con un promedio de BEPS + Colombia Mayor de \$ 226.688 (Cuadro 3-18)⁵³.

Cuadro 3-18

Anualidades BEPS y Subsidio Colombia Mayor cobrados

	2014	2015	2016	2017	Total acumulado 2017
Colombia mayor (No. personas)	130	237	987	2.782	4.136
Promedio BEP + Colombia Mayor (\$)	230.713	239.030	241.632	220.119	226.688

Fuente: Colpensiones. Informe de gestión 2017, Tabla 68.

Bajo esta circunstancia, los beneficios otorgados están por debajo de la línea de pobreza (\$250.620 para 2017, publicada por el DANE en los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional en Colombia, 2017). Y respecto a este mecanismo de protección si bien la solidaridad se ha establecido como estrategia de financiamiento, la suficiencia y estabilidad de los ingresos en la vejez deberían ser garantizadas principalmente por el pago de una pensión.

Desde esta perspectiva la protección a los adultos mayores que no contribuyeron se destinó un 11,4% más de recursos y los beneficiarios aumentaron 2,2%. El Fondo de Solidaridad Pensional atendió 1,47 millones de beneficiarios y reportó gastos por \$1,10 billones para los programas de solidaridad y subsistencia en 2014. Desde allí se atiende

53. Colpensiones (2018) Ibid, pág. 120

en 2016 a 1,50 millones de adultos⁵⁴ en condiciones de pobreza extrema mediante el programa de “Colombia Mayor” (Ley 797 de 2003) y se destinaron \$1,23 billones⁵⁵.

Otro aspecto en torno de los adultos mayores que no alcanzaron una pensión se relaciona con los trabajadores que cotizaron, pero no alcanzaron a cumplir las condiciones para obtener el beneficio. A este respecto, y tomando como referencia 2016, Colpensiones registró 64.198 nuevos pensionados⁵⁶, y 88.997⁵⁷ personas recibieron indemnización sustitutiva, e igualmente, del RAIS se pensionaron 8.074 personas y 20.052 personas registraron devolución de saldos vejez⁵⁸. A ellos se les devuelve el monto acumulado de los aportes.

3.3.2.2.5 Sostenibilidad financiera de las pensiones.

3.3.2.2.5.1 Financiamiento de las pensiones con recursos de PGN: se reduce la proporción del gasto como participación del PIB.

El sistema de pensiones instituido con la Ley 100 de 1993 y las normas que lo reformaron determinaron un esquema de financiamiento que diferencia entre el régimen de transición⁵⁹ (que permitía la liquidación de la mesada utilizando la normatividad establecida antes de la puesta en marcha de esta norma⁶⁰) y el sistema general de pensiones, creado a partir de esta Ley (para quienes no los cubriera el régimen de transición). Y de igual manera, se reglamentó la obligación del Estado respecto a los pagos en materia pensional.

En este sentido, para 2017 el gasto de pensiones con recursos de PGN ascendió a \$35,54 billones, correspondiente a 3,9% del PIB, y destinado al Fondo de pensiones

54. Ministerio de Hacienda (2018), Boletín de Seguridad Social 8.

55. Ejecución presupuestal Fondo de Solidaridad Pensional 2016.

56. Informe gestión 2017, Colpensiones.

57. Respuesta Oficio Colpensiones agosto de 2017, p 132.

58. Respuesta Oficio compilación información AFP

59. El cual permitió pensionar hasta el 2014 con los parámetros anteriores a los establecidos en la Ley 100 de 1993 si la persona cumplía con los requisitos de edad y tiempo establecidos para ello.

60. Hasta la puesta en marcha de la Ley 100 de 1993 se habían creado 1040 cajas de previsión, tanto nacionales como territoriales. Arrieta Cristina (2011) Las reformas al sistema pensional colombiano Isabel Mendoza. Análisis 5. Descargado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08859.pdf>

públicas (FOPEP), Colpensiones, Fuerzas Militares y Magisterio (Cuadro 3-19). En el caso de Colpensiones se transfirieron \$11,43 billones para cubrir el faltante para pagar la nómina de los pensionados de la entidad debido a su insuficiencia de reservas para cubrirla.

Los recursos restantes hicieron parte de las obligaciones a cargo del Estado con el pago de las pensiones del sector público del orden nacional. A través del FOPEP, que sustituye a las entidades de este mismo orden que se han venido liquidando y han sido puestas a su cargo, se destinaron en 2017 a \$9,45 billones, en mayor proporción para quienes pertenecían a Cajanal (\$6,92 billones).

De igual manera se destaca el gasto dirigido a las fuerzas militares por \$4,69 billones cuyo propósito es pagar las asignaciones de retiro de la policía y los militares que están exceptuados del sistema general de pensiones. FOMAG para el pago de los maestros por \$4,91 billones y los restantes \$5,10 billones para otras pensiones y bonos pensionales.

Cuadro 3-19

Gasto del PGN destinado a pensiones 2014 - 2017
Miles de millones

	Miles de millones				% PIB				% PGN			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
FOPEP	7.253	7.886	8.540	9.447	1,0	1,0	1,0	1,0	5,0	5,2	5,2	5,4
Colpensiones	10.092	9.277	10.352	11.435	1,3	1,2	1,2	1,3	7,0	6,1	6,3	6,6
FFMM	4.009	4.240	4.466	4.648	0,5	0,5	0,5	0,5	2,8	2,8	2,7	2,7
FOMAG	4.419	4.803	4.127	4.910	0,6	0,6	0,5	0,5	3,0	3,1	2,5	2,8
Otros	4.416	4.234	3.855	5.098	0,6	0,5	0,5	0,6	3,0	2,8	2,4	2,9

Fuente: PGN, Fondos y entidades.

Respecto del comportamiento de los gastos de pensiones en los últimos cuatro años se observó que en 2017 se quebró la tendencia decreciente que traían como proporción del PIB. Después de representar en 2014 un 4% del PIB y ubicarse para 2016 en 3,7% del PIB, ascendieron a 3,9% en 2017. Las variaciones obedecieron a Colpensiones que entre 2016 y 2017 pasó de representar un 1,2% a 1,3% del PIB y otros donde se incluyen pagos de bonos pensionales y otras pensiones los cuales pasaron de 0,5% a 0,6% del PIB.

3.3.2.2.5.2 El pasivo pensional a cargo de la Nación decrece, pero surgen nuevas obligaciones con el sistema general de pensiones creado en la Ley 100 de 1993

En cuanto a las obligaciones del Estado con el sistema de pensiones, éstas ascendieron a 109,9% del PIB en 2016 (calculado con una tasa de descuento del 4%, y a 71% del PIB al utilizar una tasa de descuento de 6%⁶¹), según el Ministerio de Hacienda.

61. Para el cálculo del Valor Presente Neto de la deuda pensional se toma un horizonte de 50 años.

De igual manera, respecto a la evolución que mostraron en los últimos años, estas registraron una tendencia decreciente. Según se pudo evidenciar al comparar el valor alcanzado en 2016 respecto al reportado en 2013, cuya cuantía fue de 113,6% del PIB⁶².

Además, se espera que esta tendencia a la baja se mantenga hacia el futuro. Para el Ministerio de Hacienda el gasto llegaría a un máximo de 4,0% del PIB en 2016 y 2017, y a partir de dicho año, se proyecta siga una tendencia decreciente

Pero adicional a esta deuda vinculada con los regímenes instituidos con anterioridad a la aprobación de la Ley 100 de 1993 y los exceptuados, el Estado entra a garantizar el financiamiento de las pensiones del sistema general con las RAIS, las aseguradoras y el agotamiento de las reservas de Colpensiones.

En el caso del RAIS, para cubrir los faltantes requeridos para obtener un monto que por lo menos financie una pensión equivalente al 110% del salario mínimo al momento del retiro en afiliados que cumplan los requisitos exigidos (edad de 57 años mujer y 62 años hombre y hubiera cotizado 1150 semanas); y en estas condiciones estaría alrededor de 3,4%⁶³ de los aportantes, según cálculos del Ministerio de Hacienda.

En el caso de las aseguradoras, el Estado interviene para eliminar la incertidumbre frente al crecimiento de las mesadas de un salario mínimo al momento de tarifar y hacer la reserva de una renta vitalicia. Dependiendo del deslizamiento⁶⁴ observado en cada año, la cobertura podría ser positiva (el Gobierno Nacional pagará a las aseguradoras el faltante), negativa (las aseguradoras pagarán al Gobierno un monto equivalente al exceso), o neutra (no habrá intercambio de flujos entre el Gobierno Nacional y las aseguradoras).

Al respecto el Reporte de Estados Contables del Ministerio de Hacienda registró en 2016 un monto de \$3.717,79 millones, resultante de la cobertura negativa de renta vitalicia derivado del mecanismo de deslizamiento de salario mínimo de que trata el Decreto 036 de 2015⁶⁵. En 2017 se observó un proceso contrario y por ello se destinaron \$5.726,33 millones del PGN (cubrimiento del riesgo del deslizamiento del salario mínimo - Decreto 036 de 2015)

62. Ministerio de Hacienda (2017) Marco Fiscal de Mediano Plazo.

63. Ministerio de Hacienda (2013) Informe de Seguimiento Fiscal: Caracterización Y Evolución Del Fondo De Garantía De Pensión Mínima Del Régimen De Ahorro Individual Con Solidaridad Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social Julio 2013.

64. Según lo expresado en el Decreto 036/15 y la Resolución 3256/15, se entiende por deslizamiento de salario mínimo la diferencia entre el cambio porcentual del salario mínimo legal mensual vigente y la variación porcentual del índice de precios al consumidor del año anterior certificado por el DANE.

65. Ministerio de Hacienda (2017) Reporte de Estados Contables A 31 de diciembre de 2016.

En el RPM por el agotamiento de sus reservas, situación en la cual se han transferido desde 2004 recursos del PGN al ISS, hoy Colpensiones. Los montos en un comienzo representaron proporciones superiores al 50% de su recaudado y posteriormente se disminuyeron como consecuencia del traslado de los afiliados del RAIS al RPM. En esta situación se tienen que el cálculo actuarial de Colpensiones que en 2014 registraba \$485,78 billones⁶⁶, pasó a \$684,44 billones en 2017⁶⁷.

3.3.2.2.6 El impacto fiscal por el aseguramiento en salud y la deuda hospitalaria

Con la sanción de la Ley Estatutaria (Ley 1751 de 2015) se consolidó la salud como un derecho fundamental. Este hecho tiene implicaciones en el financiamiento de las prestaciones incluidas en el plan de beneficios (financiadas con cargo a la UPC) y de las prestaciones por fuera del plan de beneficios (financiadas directamente por el Estado), sin embargo, actualmente los recursos de la salud no están garantizados de la misma manera que lo están, por ejemplo, los recursos para las pensiones o el servicio de la deuda⁶⁸.

En su operación corriente el sistema se encarga del aseguramiento y del reconocimiento de los procedimientos por fuera del Plan Obligatorio de Salud y en el desarrollo de la prestación de los servicios surge un desequilibrio financiero que en 2017 representó un déficit de \$1,3 billones en el aseguramiento. A la vez que por la prestación de servicios se ha acumulado una deuda de \$7,2 billones con las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Frente a la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a partir del año 2014 se aplicó un cambio sustancial en la estructura de financiamiento, en desarrollo de la Ley 1607 de 2012. La modificación consistió en que la contribución que asumía el patrono para un gran número de trabajadores dependientes se sustituyó con el impuesto sobre la renta para la equidad, denominado CREE, además de financiar la atención de los gastos y programas a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)⁶⁹.

⁶⁶. Contaduría (2016) Situación financiera y de resultados del sector público a 31 de diciembre de 2015, pág. 177.

⁶⁷. Op. Cit. (2017) Colpensiones pág. 115.

⁶⁸. <http://agaviria.blogspot.com/2017/05/pacto-por-la-salud.html>.

⁶⁹. Ministerio de Salud (2016) Fuentes de Financiación y usos de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, junio 2016.

A este respecto, el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016 derogó el CREE a partir del año gravable 2017. Por lo tanto, se derogaron las autorretenciones del CREE establecidas con el Decreto 1828 de agosto de 2013. De igual manera, el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016 agregó al Estatuto Tributario el artículo 114-1, el cual establece que “las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes del impuesto de renta gozarán de la exoneración de aportes al SENA, ICBF y EPS sobre los salarios de aquellos trabajadores que devenguen menos de 10 salarios mínimos mensuales”⁷⁰.

En cuanto al valor de la UPC Real Reconocido para el Régimen Contributivo creció en promedio 17,2% durante el período 2013 - 2016, frente a un crecimiento promedio de 6,0% para la UPC nominal en el mismo período; destacándose que, en el primer semestre de 2017, la UPC real reconocida del Régimen Contributivo ha crecido aproximadamente 8,6%, frente a los 10,9% que creció en todo el año 2016.

Similar comportamiento experimentó la UPC Real Reconocida del Régimen Subsidiado, la cual creció 11,2% durante el intervalo 2013 - 2016, mientras que la UPC nominal creció en promedio 9,3%, la UPC real reconocida del Régimen Subsidiado ha crecido aproximadamente 10,1% para junio de 2017, frente a los 12,6% que creció en todo 2016⁷¹.

70. <https://actualicese.com/actualidad/2017/01/10/reforma-tributaria-eliminacion-cree-tarifa-renta-personas-juridicas-y-nueva-autorretencion-de-renta/>

71. Ministerio de Hacienda (2017) Boletín de Seguridad Social N° 8, primer semestre de 2017.

Capítulo IV

Análisis de los resultados fiscales del resto de subsectores del Sector Público Consolidado

En este acápite se analizarán los resultados fiscales de los demás sectores o entidades que conforman el Sector Público Consolidado para la vigencia 2017, mostrando el comportamiento de los ingresos, gastos y el financiamiento. Los balances de los sectores se analizan teniendo en cuenta una perspectiva de mediano plazo, mostrando las tendencias o comportamientos de los últimos años (2014-2017) proporcionando una visión más realista y equilibrada sobre la evolución de su situación fiscal y/o financiera.

4.1 Resultado fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales

Para la vigencia 2017 los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)⁷², integrantes del Presupuesto General de la Nación (PGN), obtuvieron un superávit de \$2,9 billones (0,3% del PIB) producto de la comparación entre ingresos totales (recaudos) de \$16,1 billones y gastos totales por \$13,1 billones. En términos del PIB este superávit fue mayor en 0,02 puntos porcentuales al presentado en 2016 (Cuadro 4-1).

Cuadro 4-1

Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales 2016 - 2017 Ejecución por obligaciones - Billones de pesos

Concepto	2016	2017	Variación absoluta (billones)	Variación relativa (%)	% PIB	
					2016	2017
1. Ingresos totales	14,78	16,06	1,28	8,6	1,7	1,8
2. Gastos Totales *	12,19	13,11	0,92	7,5	1,4	1,4
3. Déficit (-) / Superávit (+) (1-2)	2,58	2,94	0,36	13,9	0,3	0,3

Fuente: SIF, cálculos CDEFP-DEM

(1) Comprende las realizadas sobre la vigencia actual

* Reintegros constituyentes de ingresos

**Incluye gastos de comercialización

72. Son “los organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y financiera; y iii) patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos común, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.” (Artículo 70 de la ley 489 de 1998)

4.1.1 Comportamiento de los ingresos de los ESPN

En la vigencia 2017 los ingresos⁷³ (recaudos) totales de los establecimientos públicos nacionales alcanzaron \$16,1 billones, de los cuales 52,8% correspondieron a ingresos corrientes, 26,4% a ingresos de capital y el restante 20,8% a otros ingresos⁷⁴ (Cuadro 4-2).

Cuadro 4-2

Establecimientos Públicos Nacionales: Ingresos 2016-2017					
Billones de pesos					
	2016	Estructura %	2017	Estructura %	Variación anual %
1. Ingresos totales	14,8	100	16,1	100	8,6
1.1. Ingresos corrientes	8,3	56,2	8,5	52,7	2,0
1.1.1. Ingresos tributarios	0,0	0,0	0,0	0,0	-
1.1.1.1. Impuestos directos	0,0	0,0	0,0	0,0	-
1.1.1.2. Impuestos indirectos	0,0	0,0	0,0	0,0	-
1.1.2. Ingresos no tributarios	8,3	56,2	8,5	52,7	2,0
1.1.2.1. Ingresos no tributarios	8,3	56,2	8,5	52,7	2,0
1.2. Otros ingresos	3,1	21,0	3,3	20,8	7,8
1.2.1. Fondos Especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	-
1.2.2. Contribuciones parafiscales	3,1	21,0	3,3	20,8	7,8
1.3. Ingresos de capital	3,4	22,9	4,2	26,4	25,6
1.3.1. Rendimientos financieros	0,9	6,1	0,4	2,7	-52,3
1.3.2. Excedentes financieros	2,4	16,2	3,4	21,3	42,5
1.3.3. Otros recursos del balance*	0,0	0,0	0,2	1,0	
1.3.4. Recuperación de cartera	0,0	0,2	0,1	0,9	310,4
1.3.5. Otros de capital	0,0	0,3	0,1	0,6	107,7

Fuente: SIF-cálculos DEM

*Reintegros constituyentes de ingresos

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

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

El incremento en el total de ingresos en 2017 frente a lo registrado en 2016, fue de \$1,3 billones, donde los de capital fueron los de mayor crecimiento (25,6%), representando 26,4% del total, destacando la participación de los excedentes financieros por efecto de las liquidaciones y reasignaciones del CONPES a los ESPN (\$3,4 billones y 42,5% de variación anual), seguido de rendimientos financieros (\$0,4 billones y decrecimiento de 52,3% respecto de 2016) y otros recursos del balance constituidos en mayor medida por reintegros (\$0,2 billones y 100,0% de variación).

Los aportes parafiscales crecieron 7,8% al compararse con lo registrado en 2016, representando dicho rubro 20,8% del total en 2017. Las entidades que mostraron mayor crecimiento en este rubro fueron la ESAP con 14,5%, ICBF 7,6% y SENA con 4,7%.

Por el lado de los ingresos corrientes (no tributarios), se registró un incremento para 2017 de \$0,2 billones, mayor en 2,0% frente a 2016; para 2017 tasas, multas y contribuciones fue el rubro de mayor importancia, destacándose en su interior tasas y concesiones, seguido de venta de bienes y servicios, relacionada con actividades y transacciones de los ESPN.

Con respecto a la participación en los ingresos totales de 2017 los ESPN de mayor importancia fueron: ICBF (19,0% con un incremento de aproximadamente dos puntos porcentuales respecto de 2016), SENA (11,5%, ligero descenso frente a 2016), Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (8,8%, incremento de 3,2 puntos porcentuales), Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (7,5%, incremento de 0,4 puntos porcentuales), Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (6,3% disminución de 0,8 puntos porcentuales) y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares que participó con 5,1%; en conjunto, los citados concentraron 58,2% del total de los ingresos analizados.

Analizando los recursos de los principales ESPN, se observó que en el ICBF, los constituyen las contribuciones parafiscales con \$2,2 billones, seguidos de capital \$0,8 billones y no tributarios \$0,05 billones; en el SENA, estuvieron constituidos por parafiscales \$1,0 billones, capital \$0,4 billones y no tributarios \$0,4 billones, en la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, se estableció que fueron capital por \$1,0 billones y no tributarios \$0,4 billones. En los ESPN con mayores ingresos, los parafiscales siguen constituyendo sus valores más significativos.

Respecto a ingresos totales de los ESPN de los años 2014 a 2017, destacamos que disminuyeron en 2014, mientras que de 2015 a 2017, la tendencia fue creciente, donde los más importantes correspondieron a no tributarios y de capital, mientras que 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, con un incremento de 7,9% entre 2015 y 2016 mientras que entre 2016 y 2017 fue de 7,8%.

4.1.2 Comportamiento de los gastos de los ESPN

En 2017 el gasto total se incrementó 7,5% (\$0,9 billones) frente a 2016, donde la inversión con 7,6% obtuvo el mayor crecimiento, seguido de gastos corrientes con 7,4%, mientras que intereses y comisiones de deuda decrecieron 3,1%.

Los gastos⁷⁵ de los ESPN en 2017 se situaron en \$13,1 billones, distribuidos en inversión (58,0%) y funcionamiento (42,0%), mientras que el servicio de la deuda no contribuyó de manera importante en el global. Al interior de los gastos de funcionamiento la estructura fue: gastos generales con 37,9%, transferencias 34,0% y personal 28,1% (Cuadro 4-3).

Cuadro 4-3

Establecimientos públicos nacionales: gastos totales Vigencias 2016-2017 Billones de pesos

Concepto	Vigencia		Vigencia		Variación anual
	2016	Estructura %	2017	Estructura %	%
2. Gastos totales*	12,19	100,0	13,11	100,0	7,5
2.1. Gastos corrientes	5,13	42,0	5,50	42,0	7,4
2.1.1. Funcionamiento	5,12	42,0	5,50	42,0	7,4
2.1.1.1 Gastos de personal	1,42	11,7	1,54	11,8	8,7
2.1.1.2 Gastos generales*	2,18	17,8	2,09	15,9	-4,0
2.1.1.3 Transferencias	1,53	12,5	1,87	14,3	22,4
2.1.2. Intereses y comisiones de deuda	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
2.1.2.1. Externos	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
2.1.2.2. Internos	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
2.2. Inversión	7,07	58,0	7,61	58,0	7,6

Fuente: SIIF-cálculos DEM.

Comparando gastos 2017 frente a 2016, el incremento fue de \$0,9 billones, donde la inversión obtuvo la mayor alza (\$0,5 billones), particularmente en algunas entidades, cuyo crecimiento fue bastante considerable, entre estas tenemos: Agencia Presidencial de Colombia-APC, Fondo Rotatorio del DANE, Superintendencia de Puertos y Transportes e Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali; por otro lado otros ESPN decrecieron en este rubro, entre otros: Instituto Caro y Cuervo, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y Agencia Nacional de Infraestructura.

75. Medidos por obligaciones.

Las entidades con mayor participación en los gastos totales en 2017 fueron: ICBF con 21,2%, SENA 12,5%, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 6,7%, Agencia Logística de las Fuerzas Militares 7,1%, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil 6,5% y Agencia Logística de las Fuerzas Militares con 6,1%; estas entidades en conjunto representaron el 51,1% del total obligado de gastos.

Los mayores montos obligados en inversión en 2017, recayeron en ICBF (\$2,39 billones y 31,5% del total en este rubro), SENA (\$1,57 billones y 20,6%), Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (\$0,8 billones y 10,3%), Superintendencia de Notariado y Registro (\$0,6 billones y 7,3%) e Instituto Nacional de Vías \$0,5 billones y 6,95%), estas entidades sumadas explican el 76,6% del total de la inversión.

En ICBF los proyectos de mayor importancia corresponden a asistencia a la primera infancia y restitución del ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia; SENA en capacitación, asistencia técnica a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas y mejoramiento de los servicios del SENA a nivel nacional; Fondo de Tecnologías de la Información en ampliación programa de telecomunicaciones sociales y aprovechamiento TIC regiones de Colombia; Supernotariado y Registro, hacia los convenios para la ejecución de proyectos para el sector justicia y actualización bases de catastro; finalmente en Instituto Nacional de Vías, rehabilitación de vías a través de microempresas y mantenimiento de los puertos marítimos de la nación.

En cuanto a los gastos corrientes se registró un alza de \$0,4 billones (7,4%), explicada por las transferencias y gastos de personal, entre las primeras el rubro de mayor importancia correspondió a la previsión y seguridad social, cesantías, pensiones y jubilación, seguidas en importancia por otras transferencias hacia el sector público.

Los gastos de personal se incrementaron en \$0,1 billones (8,7%) y el rubro de mayor dinámica correspondió a servicios personales asociados a la nómina; en cuanto a gastos generales, disminuyeron en \$0,1 billones para un 4,0% de variación con respecto a 2016.

En resumen, al analizar el periodo 2014-2017, se observó una tendencia creciente de los gastos en dichos años, pero al interior de los mismos se nota el alza registrada en la inversión, donde el mayor incremento se dio en el periodo 2015-2016, con 39,2%, mientras que 2016-2017 fue 7,0%, y 2014-2015, se obtuvo 6,3%, las razones del fortalecimiento del rubro se explicaron por los programas y acciones emprendidas por los ESPN, además del direccionamiento dado a la inversión en algunos sectores.

4.2 Resultado fiscal de los Establecimientos Públicos Territoriales

En 2017 los establecimientos públicos territoriales⁷⁶ presentaron un superávit fiscal de \$161 mil millones, inferior en 62,4% al que presentaron en 2016 por \$432 mil millones. Estas cifras son el resultado de considerar una muestra 351 entidades, que representó el 59,9% del total de las entidades registradas en el Datamart (856). Las entidades no consideradas en la muestra fueron retiradas por inconsistencia o por no haber cargado información en uno o algunos de los años en consideración para este ejercicio. Dada la diferencia en el tamaño muestral con respecto al mismo reporte del año anterior, los resultados no son comparables.

La dispersión de funciones entre los establecimientos públicos territoriales y el tamaño poblacional o de ingresos en las diferentes regiones hizo que los recursos administrados por los distintos establecimientos tuvieran un alto grado de variación. De esta manera, para de este grupo, las cinco mayores⁷⁷ entidades, clasificadas por ingresos de 2017, concentraron 39,2% de los ingresos y ejecutaron 42,7% de los gastos totales. Dentro de estas entidades sobresalió por su tamaño el Fondo Financiero Distrital de Salud de Bogotá, que con \$1,8 billones representó el 14,6% de los ingresos y el 14,6% de los gastos de la muestra. La consecuencia obvia de esta concentración fue que el desempeño de estas entidades forma la tendencia observada en todo el grupo.

Los ingresos para 2017 se incrementaron en \$1,07 billones, equivalentes al 9,50%. Los rubros que más aportaron fueron transferencias (\$593,30 mil millones) y no tributarios (\$301,87 mil millones) (Cuadro 4-4).

Por su parte, los gastos crecieron a un ritmo mayor (12,39%), equivalente a un aumento de \$1,34 billones, jalonados por la Formación Bruta de Capital Fijo que aumentó en \$672,2 mil millones. El mayor crecimiento de los gastos, con respecto al crecimiento de los ingresos, fue la causal de la reducción del superávit para este último año.

76. Son, a nivel de las gobernaciones y alcaldías, “los organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y financiera; y iii) patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos común, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.” (Artículo 70 de la ley 489 de 1998). Como ejemplo tenemos al Instituto Departamental de Deportes y Recreación de Bolívar – Inderbol-.

77. Las cinco mayores empresas por ingresos en 2017 fueron: Fondo Financiero Distrital de Salud, Universidad de Antioquia, Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, Instituto de Desarrollo Urbano e Instituto de Desarrollo Urbano.

Cuadro 4-4

Balance por obligaciones 2016 - 2017
Billones

	2016	2017	Variación %
Ingresos	11,26	12,33	9,50
Ingresos Corrientes	10,51	11,47	9,15
Tributarios	0,49	0,55	13,47
No Tributarios	2,58	2,88	11,70
Tranferencias y Aportes	7,44	8,04	7,97
Rentas Parafiscales / Contribuciones Parafiscales	0,00	0,00	
Ingresos de Capital	0,75	0,86	14,31
Gastos	(10,87)	(12,22)	12,39
Gastos Corrientes	(5,01)	(5,36)	6,92
Gastos de Capital	(5,86)	(6,86)	17,06
Formación Bruta de Capital Fijo	(1,86)	(2,53)	36,10
Otros	(4,00)	(4,33)	8,20
Préstamo Neto	0,04	0,05	15,13
Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)	0,43	0,16	(62,64)
Financiamiento	(0,43)	(0,16)	(62,64)
Crédito Externo Neto	(0,02)	(0,00)	(90,41)
Crédito Interno Neto	(0,25)	(0,20)	(20,17)
Variación de Activos	1,85	1,84	(0,45)
Diferencia en Caja (portafolio) /1	(2,01)	(1,80)	(10,53)

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

1/ diferencial de caja incluye reservas.

En los últimos cuatro años, como se muestra en el Cuadro 4-5, el balance financiero fue superavitario, excepto en 2014 cuando se presentó déficit, mostrándose una tendencia creciente al superávit en los dos años siguientes. El cambio de signo en el resultado fiscal se explicó principalmente por una mayor dinámica de los ingresos, especialmente para 2015 y 2017 y un menor crecimiento de los gastos en 2016.

Cuadro 4-5

Principales resultados del balance financiero por obligaciones años 2014 – 2017
Billones

Concepto	Año			
	2014	2015	2016	2017
Ingresos	9,76	11,14	11,26	12,33
Gastos	(10,66)	(11,00)	(10,87)	(12,22)
Préstamo Neto	0,06	0,07	0,04	0,05
Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)	(0,84)	0,21	0,43	0,16
Financiamiento	0,84	(0,21)	(0,43)	(0,16)

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

4.3 Resultado fiscal del Sistema General de Regalías (SGR)

El Sistema General de Regalías para el año 2017 presentó un excedente de \$2,9 billones como resultado de la comparación entre ingresos totales por \$7,2 billones y gastos clasificados en inversión, ahorro y administración por \$4,3 billones.

Del total de ingresos correspondieron a regalías \$5.5 billones (77%) y \$1.7 billones (23%) a otros conceptos como rendimientos financieros y devolución de saldos no ejecutados por las entidades territoriales.

Respecto a los gastos, los recursos que se destinaron para inversión como asignaciones directas, asignación para la paz, Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Desarrollo y Compensación Regional y Municipios Rio Magdalena, ascendieron a \$3 billones; para ahorro \$1 billón y para administración \$0,3 billones que corresponden en su orden al 70%, 23% y 7% del total, respectivamente.

Durante 2017 la ejecución del gasto respecto a los ingresos fue de 60% lo que significa que 40% de los ingresos recibidos por el sistema no fueron ejecutados, resultando esta ser la tasa de ejecución más baja observada durante el cuatrienio analizado.

Los resultados fiscales positivos que ha mostrado el SGR durante los cuatro años, a pesar de la disminución de los precios y de la producción de crudo desde mediados de 2016, son resultado de una baja transferencia de recursos hacia los beneficiarios. Lo anterior se refleja en las crecientes disponibilidades iniciales de cada bienio establecidas en los decretos de cierre presupuestal; en el bienio 2015-2016 ascendieron a \$4,7 billones y en 2017- 2018 a \$5,9 billones.

Cuadro 4-6

Balance fiscal del Sistema General de Regalías (SGR) 2014-2017 - Billones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017
Ingreso	9,60	7,70	6,50	7,20
Gasto	8,10	7,10	6,20	4,30
Superávit	1,50	0,60	0,30	2,90

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.4 Resultado fiscal de los fondos

4.4.1 Resultado fiscal del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), instrumento de ahorro del Sistema General de Regalías administrado por el Banco de la República, ha venido acumulando desde 2012 recursos provenientes de regalías principalmente por hidrocarburos. Durante 2017 presentó un flujo neto positivo de \$0,7 billones y su saldo al cierre ascendió a \$11 billones.

Cuadro 4-7

Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) Aportes 2014 - 2017 - Billones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017
Anuales	1,7	1,1	1,1	0,7
Acumulados	5,97	9,65	10,41	11,02

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De 2014 a 2017, se observa una tendencia decreciente en el ahorro neto debido a que el valor que se destina al FAE es un residuo que resulta luego de aplicar las distribuciones a los otros beneficiarios del sistema.

4.4.2 Resultado fiscal del Fondo Nacional de Regalías en liquidación (FNRL)

El Fondo Nacional de Regalías en liquidación (FNRL) con base en la información financiera presentó en el año 2017 un resultado positivo de \$50.119 millones al comparar ingresos totales de \$153.796 millones contra gastos por valor de \$103.677 millones.

Los ingresos operacionales ascendieron a \$121.606 millones, de los cuales 74% correspondieron a recursos que le entregó la Dirección General de Crédito Público para cancelar gastos de funcionamiento e inversión. Con relación a los gastos, 30% están representados en recursos transferidos a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN) por concepto de regalías indirectas, 30% a recursos que se transfirieron sin contraprestación a los entes territoriales para financiar proyectos de inversión aprobados al año 2011 y 40% restante a operaciones sin flujo de efectivo.

De los 1.640 proyectos pendientes de cierre que tenía el FNR-L al entrar en liquidación, durante la presente vigencia 27 fueron desaprobados o desistidos por el ejecutor, 17 pasaron al SGR y 1.596 fueron objeto de cierre.

El FNR-L supero en los dos últimos años del cuatrienio los resultados negativos que presentó en 2014 y 2015.

Cuadro 4-8

Fondo Nacional de Regalías en Liquidación (FNRL)
Balance Fiscal 2014-2017 - Millones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017
Ingreso	671.286	210.353	107.922	153.796
Gasto	1.539.330	380.031	94.513	103.677
Resultado fiscal	-868.044	-169.678	13.409	50.119

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

4.4.3 Resultado fiscal del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)

El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) perteneciente al régimen anterior de regalías, también se encuentra en proceso de liquidación hasta agotar los recursos disponibles a través de desahorros, lo que debe concluir en el año 2019 según el Decreto 1849 de 2013.

Durante el año 2017 el FAEP registró un desahorro neto de \$265.199 millones y saldo al cierre equivalente a \$0,67 billones.

Cuadro 4-9

Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)
Balance Fiscal 2014 - 2017 - Millones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017
Ahorro	203	0	0	30
Desahorro	-627.615	-309.618	-331.742	-265.199
Flujo neto	-627.412	-309.618	-331.742	-265.169

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos

4.4.4 Resultado fiscal del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) creado en el año 2007 como estrategia gubernamental para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles, generó durante el primer semestre de 2017 un déficit estimado de \$811.366 millones. De acuerdo con el informe de Actualización del Plan Financiero 2018, presentado por la Dirección de Política Macro-

económica del Ministerio de Hacienda, el déficit que se estima para 2017 asciende a \$2,1 billones.

Durante el cuatrienio el FEPC ha generado balances deficitarios crecientes que el Gobierno Nacional ha venido asumiendo con créditos extraordinarios y luego con TES.

4.5 Resultado fiscal del Fondo Nacional del Café (FoNC)

El Fondo Nacional del Café (FoNC) durante el 2017 generó superávit de \$0,32 billones como resultado de la obtención de ingresos por \$2.28 billones frente a gastos por \$1.96 billones.

Los ingresos se sustentaron principalmente en las ventas de café por \$1,7 billones y contribución cafetera por \$285.030 millones, que en su conjunto representan 89% del total de los ingresos. De las ventas de café 97% se hicieron al exterior y 3% al mercado interno. El Fondo exportó 2,4 millones de sacos, que representó 18% del total de las exportaciones de café realizadas durante 2017.

Los gastos de operación comercial, relativos a compra de café y gastos inherentes a su operación y comercialización, representaron 74% del total de gastos, los de administración 13%, de inversión 12% y financieros 1%. Con respecto al año anterior los gastos de operación disminuyeron 29% e inversión 38%.

En gastos de inversión se incluyen los programas “Más agronomía, más productividad” y la renovación gradual de cafetales, los cuales tienen como fuente de financiación principal el ingreso por contribución cafetera y los excedentes que se obtienen en las actividades comerciales.

La producción de café al cierre del año 2017 se mantuvo en 14,2 millones de sacos, levemente inferior a la de 2016, continuando con la tendencia de recuperación que presentó la cosecha cafetera en los últimos años.

A su vez, la cotización del grano en el mercado internacional presentó un descenso promedio de 22% durante el cuatrienio al pasar de US\$1,97 por libra en 2014 a US\$1,53 en 2017, año en donde su baja fue notoria en el último trimestre.

Como conclusión, el resultado fiscal del FoNC en el 2017 fue positivo pese a la tendencia decreciente del precio internacional del grano que compensó con mayores volúmenes exportados lo que le permitió superar el déficit registrado el año anterior.

Cuadro 4-10

Fondo Nacional del Café (FoNC)
Balance fiscal 2014 - 2017 - miles de millones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017
Ingresos	2.000	2.251	2.334	2.277
Gastos	2.050	2.005	2.442	1.957
Resultado fiscal	-50	246	-108	320

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

4.6 Resultado fiscal de las Empresas no Financieras Nacionales y Territoriales

El resultado financiero consolidado de las empresas nacionales y territoriales para los dos últimos años mostró una importante reducción del déficit fiscal en \$2,65 billones, al pasar de \$3,01 billones a \$0,36 billones. Esta reducción en las necesidades de financiamiento se explicó por el aumento de 8% en los ingresos y de 2,18% en los gastos inferior, este último, al incremento del índice de los precios al consumidor.

El resultado financiero para los últimos cuatro años mostró un alto y continuo crecimiento de los ingresos, especialmente en los dos últimos años, al superar en más del doble el incremento de la inflación. Este comportamiento se contrapuso al lento crecimiento de los gastos, que lo hicieron en cerca de la mitad del índice de precios al consumidor. Estos dos hechos se mostraron positivos para la reducción del déficit de las empresas, el cual pasó de un déficit de \$7,83 billones en 2015 a \$0,36 billones en 2017 (Cuadro 4-11).

Cuadro 4-11

Balance consolidado Empresas Nacionales y Territoriales 2014 - 2017
Billones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017
Ingresos	46,84	49,36	55,69	60,15
Gastos	-54,86	-59,01	-60,91	-62,25
Préstamo Neto	4,26	1,82	2,21	1,74
Déficit o Superávit	-3,76	-7,83	-3,01	-0,36

Fuente: CHIP. Datamart - CGR. Cálculos DEM.

Al desagregar el análisis entre empresas nacionales y territoriales se muestra, para el caso de las primeras, un superávit fiscal de \$3,04 billones en 2017. Este resultado cobijó a 58 entidades del total de muestra y representó el 69% de este grupo (84). Las

restantes 26 entidades fueron eliminadas por consideraciones de inconsistencias en la información enviada o por que la información no fue remitida en algunos de los periodos considerados.

Dentro de las empresas de la muestra, cuatro⁷⁸ superaron el billón de pesos por ingresos en 2017, que representaron 59,18% de los ingresos y 51,45% de los gastos del total.

El Cuadro anexo 2 revela el comportamiento de las empresas nacionales durante el período 2016-2017. Para 2017 los ingresos registraron un crecimiento de \$4,87 billones (22,74%), explicado por la dinámica tanto de la venta de bienes (\$2,37 billones) como de servicios (\$1,72 billones), que representaron 83,87% del incremento total de los ingresos.

Este comportamiento se explicó en las ventas de la Refinería de Cartagena S.A por \$2,50 billones que compensó la reducción en las ventas de las otras 10 empresas que reportaron actividad en este rubro. De igual manera, el Oleoducto Central S.A. explicó la mayor parte del incremento en ventas de servicios con \$1,86 billones, que compensaron, junto con las demás que reportan ventas, la reducción de las empresas con una menor actividad en 2017, especialmente con la caída en \$388,87 mil millones de la E.S.P. Gecelca 3 S.A.S.

El rubro de gastos aumentó en \$644,04 mil millones, con incrementos en personal y generales por encima de la inflación, en particular el último rubro mencionado con 12,55%. Sin embargo, estos incrementos se vieron compensados con la caída de transferencias corrientes (\$1,49 billones) debido a la reducción de \$1,26 billones en las cuentas del Oleoducto Central S.A.

El préstamo neto se redujo en \$37,50 mil millones entre las entidades del grupo, aunque presentó una gran variabilidad al interior del mismo, por ejemplo: la Financiera Energética Nacional S.A. aumentó su préstamo neto en \$781,49 mil millones, en tanto que la Refinería de Cartagena S.A. redujo su endeudamiento en \$1,07 billones, que marco para todo el grupo el descenso.

Al final del ejercicio el sector empresas nacionales exhibió un cambio de signo en sus necesidades de financiamiento, hasta lograr un excedente de \$3,04 billones. Las mayores variaciones se produjeron en el rubro de diferencia de caja, donde dos empresas⁷⁹ acumularon excedentes positivos por valor de \$4,38 billones, que significaron más de

78. Las empresas, por ingresos, en su orden son: Refinería de Cartagena S.A., Oleoducto Central S.A., Caja de Vivienda Militar e Interconexión Eléctrica S.A.

79. Oleoducto Central S.A. (\$3,29 Billones), Caja de Vivienda Militar (\$1,09 billones).

las dos terceras partes del excedente total de las 24 empresas que lo presentaron. Los excedentes generados en diferencia de caja compensaron con amplitud el crecimiento en \$1,15 billones del crédito interno neto.

Cuadro 4-12

Balance Empresas Nacionales 2016 - 2017
Billones de pesos

Concepto	2016	2017	Variación %
Ingresos	21,40	26,26	22,7
Ingresos corrientes	20,68	24,93	20,6
No tributarios	18,74	22,82	21,8
Transferencias y aportes	1,94	2,11	9,0
Ingresos de capital	0,72	1,33	85,1
Gastos	(24,68)	(25,32)	2,6
Gastos de Funcionamiento	(19,78)	(21,07)	6,5
Gastos de Capital	(4,90)	(4,25)	(13,2)
Préstamo Neto	2,48	2,10	(15,1)
Déficit o Superávit	(0,81)	3,04	(475,8)
Financiamiento	0,81	(3,04)	(475,8)
Crédito externo neto	(0,51)	0,35	(168,5)
Crédito interno neto	2,97	4,12	38,9
Variación de activos /1	2,76	2,00	(27,4)
Diferencia en Caja (portafolio)	(4,41)	(9,51)	115,6

Fuente: Datamart. Cálculos DEM.

1/ Otros variaciones de activos incluye: deuda flotante, ingresos extraordinarios, movimiento neto de títulos, utilidades/perdidas neta de activos y cuentas transitorias.

Cuadro 4-13

Balance Empresas Nacionales. 2014-2017
Billones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017
Ingresos	18,58	18,33	21,40	26,26
Gastos	(22,96)	(22,59)	(24,68)	(25,32)
Préstamo Neto	4,16	4,62	2,48	2,10
Déficit o Superávit	(0,22)	0,37	(0,81)	3,04
Financiamiento	0,22	(0,37)	0,81	(3,04)

Fuente: Datamart . Cálculos DEM.

El resultado financiero de las 535 empresas territoriales incluidas en la muestra para 2017 fue negativo al requerir recursos por \$3,39 billones. Estas necesidades de financiamiento crecieron \$1,19 billones con respecto al año inmediatamente anterior (Cuadro 4-14).

Las empresas que conforman este sector, según cifras del Datamart, son 835, de las cuales se incluyó 64,07% en la muestra. Se dejaron por fuera 300 por inconsistencias o ausencia en la información reportada. De las empresas⁸⁰ incluidas en la muestra, nueve reportaron ingresos superiores al billón de pesos para 2017 y acumularon 68,21% de todos los ingresos del grupo y el 65,28% de los gastos. La mayor empresa por ingresos del grupo (Empresas Públicas de Medellín -EPM-) constituye el 26,98% de los ingresos, el 30,12% de los gastos, el 98,93% del préstamo neto y el 68,85% de las necesidades de financiamiento.

Los ingresos totales registraron una caída de \$406,01 mil millones resultantes de un incremento en los ingresos corrientes de \$0,89 billones y una disminución de \$1,29 billones en los recursos de capital. (Cuadro 4-14).

Dentro de las transferencias y aportes, la sola reducción de las transferencias de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., por valor de \$515,12 mil millones, superó las recibidas por parte de las 165 empresas con aumentos en este rubro. En los rendimientos financieros, la reducción de \$1,65 billones en las Empresas Públicas de Medellín (EPM) superó en 5,64 veces el crecimiento de las 145 empresas que los recibieron.

Los gastos, por su parte, registraron un crecimiento un poco por encima de los ingresos. Al interior de los gastos, casi todos los rubros se incrementaron a tasas superiores a un dígito, aunque la disminución del rubro más grande (gastos de comercialización y producción) redujo el crecimiento final de los mismos. Las Empresas Públicas de Medellín, al reducir sus gastos de producción y comercialización en \$1,11 billones, superó los aumentos de las 152 empresas en \$1 billón.

El préstamo neto reportó un pequeño aumento que no alcanzó a compensar el mayor gasto comparado con los ingresos y llevó a que las diferencias fuesen compensadas con financiamiento. Los \$1,19 billones fueron financiados por aumentos en crédito interno y diferencia de caja y variaron en montos similares.

Como de costumbre, una sola empresa estableció la tendencia, en este caso el sector bancario del crédito interno reportó un aumento por \$0,99 billones a cargo de las Em-

80. Estas nueve empresas, en su orden son: Empresas Públicas de Medellín, Empresas Municipales de Cali E.I.C.E E.S.P., E.S.P. Empresa de Energía de Bogotá S.A., Polipropileno del Caribe S.A., E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., Intercolombia S.A E.S.P y E.S.P. Transportadora de Gas del interior S.A.

presas Públicas de Medellín. Los movimientos en diferencia de caja se explicaron por redenciones de E.S.P. Transportadora de Gas del Interior S.A. (\$771,58 mil millones) y Empresas Públicas de Medellín (\$593,71 mil millones).

Cuadro 4-14

Balance fiscal Empresas Territoriales 2016 - 2017
Billones de pesos

Concepto	2016	2017	Variación %
Ingresos	34,30	33,89	(1,2)
Ingresos corrientes	27,80	28,68	3,2
Ingresos de capital	6,50	5,21	(19,9)
Gastos	(36,23)	(36,92)	1,9
Gastos de funcionamiento	(25,69)	(25,39)	(1,2)
Gastos de capital	(10,54)	(11,53)	9,4
Préstamo Neto	(0,27)	(0,36)	36,1
Déficit o Superávit	(2,20)	(3,39)	54,1
Financiamiento	2,20	3,39	54,1
Crédito externo neto	1,15	0,70	(39,6)
Crédito interno neto	(0,72)	0,27	(137,5)
Variación de activos 1/	5,43	5,12	(5,8)
Diferencia en Caja (portafolio)	(3,66)	(2,69)	(26,5)

Fuente: Datamart. Cálculos DEM.

1/ Otros variaciones de activos, incluye: variación neta de cuentas por pagar, ingresos extraordinarios, movimiento neto de títulos, utilidades/pérdidas de activos y cuentas transitorias.

Finalmente, con las principales variables del balance de los últimos cuatro años se puede observar que los ingresos de las empresas territoriales se han mantenido persistentemente por debajo de los gastos, sin mantener una senda constante de crecimiento de modo que pueda cerrar la brecha. En 2014 la diferencia entre ingresos y gastos era de \$3,64 billones y en 2017 de \$3,03 billones. Estas diferencias, dada la baja dinámica del préstamo neto, fueron subsanadas por el financiamiento que se mantuvo en niveles promedio del 13,85%.

Cuadro 4-15

Balance Empresas Territoriales. 2014-2017

Billones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017
Ingresos	28,26	31,03	34,30	33,89
Gastos	(31,90)	(36,42)	(36,23)	(36,92)
Préstamo Neto	0,10	(2,80)	(0,27)	(0,36)
Déficit o Superávit	(3,54)	(8,20)	(2,20)	(3,39)
Financiamiento	3,54	8,20	2,20	3,39

Fuente: Datamart . Cálculos DEM.

4.7 Resultado fiscal de las Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)

Las Empresas Sociales del Estado del orden Territorial (ESET)⁸¹ registraron en 2017 un déficit de \$969,63 mil millones (0,11% del PIB), monto inferior al obtenido un año atrás (\$1,2 billones). Este comportamiento se evidenció por el incremento de los ingresos que al alcanzar los \$9,56 billones en 2017 se elevaron en 9,5%; mientras los gastos, al ubicarse en \$10,07 billones crecieron en 7,7% en relación con el 2016 (Cuadro 4-16).

Respecto a la evolución de los ingresos durante los cuatro últimos años se observó un comportamiento decreciente hasta 2016 cuya tendencia se revirtió en 2017, debido a los cambios ocurridos en los ingresos de capital, en especial de las variaciones en la recuperación de cartera. La profundización de la senda decreciente entre 2014 y 2016 (con descensos de 1,8% y 7,9%, respectivamente) dio paso a una recuperación en 2017, cuyo monto superó al de 2014 (de \$986,26 mil millones en 2014 a \$1,20 billones en 2017).

81. El resultado fiscal se calculó con base en una muestra de 729 entidades que reportaron al CHIP, las cuales tienen información reportada en las vigencias 2014 -2017.

Cuadro 4-16

Resultados fiscal ESET 2014 - 2017							
Miles de millones de pesos y variación %							
Conceptos	2014	2015	2016	2017	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Ingresos	8.006,22	8.586,97	8.728,15	9.556,50	7,3	1,6	9,5
Ingresos corrientes	7.019,96	7.618,77	7.836,35	8.359,24	8,5	2,9	6,7
Ingresos de capital	986,26	968,21	891,80	1.197,26	-1,8	-7,9	34,3
Gastos	8.378,56	8.965,05	9.355,03	10.071,95	7,0	4,3	7,7
Gastos de funcionamiento	8.378,56	8.965,05	9.355,03	10.071,95	7,0	4,3	7,7
Formación bruta de capital fijo	365,25	435,40	386,79	303,93	19,2	-11,2	-21,4
Otros	314,70	388,36	221,97	209,86	23,4	-42,8	-5,5
Préstamo neto	7,44	6,71	-1,49	-1,38	-9,8	-122,2	-6,9
Balance fiscal	-1.002,98	-1.124,24	-1.197,52	-969,63	12,1	6,5	-19,0
Participación del PIB	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%			

Fuente: CHIP, Reporte Empresas Sociales del Estado.

En el caso de los gastos se evidenció una menor fluctuación. Los cambios más significativos se observaron en los relativos a personal⁸² y a comercialización y producción⁸³ (que representaron 74,8% en 2017). Los primeros registraron \$3,92 billones en 2014 y en 2017 correspondieron a \$4,70 billones. A la vez que los segundos reportaron \$2,35 billones y \$3,14 billones respectivamente.

Lo anterior permitió confirmar la tendencia a frenar el crecimiento de la brecha negativa entre los ingresos y los gastos. En el periodo 2014 y 2016 por una cada vez menor variación de ésta (12,1% entre 2015 y 2014 y 6,5% entre 2016 y 2015) y entre 2016 y 2017 por su disminución efectiva (Cuadro 4-16).

Si bien durante los últimos cuatro años las Empresas Sociales del Estado territoriales (ESET) tendieron a reducir su nivel de déficit, el resultado negativo corrobora la persistencia de una falta de liquidez en la prestación de los servicios de salud. Esto, a pesar de las acciones del Gobierno Nacional (tanto desde el ámbito normativo y financiero) para corregir las dificultades en el flujo de los recursos dentro del sistema de salud.

⁸². Estos corresponden a los gastos de las instituciones como contraprestación de los servicios recibidos sea por una relación laboral o la contratación de personal para labores específicas.

⁸³. Gastos por Compra de productos farmacéuticos y de bienes para la prestación de servicios.

Entre las medidas implementadas por el Ministerio de Salud⁸⁴, dirigidas al mejoramiento del flujo de recursos y condiciones de financiamiento, se instituyeron el giro directo de los recursos (Giro directo IPS régimen subsidiado Resolución 1587 de 2016)⁸⁵ el saneamiento de cartera (Saneamiento de deudas del sector salud – Ley 1797 de 2016), la utilización de recursos acumulados en cuentas maestras de las entidades territoriales (Ley 1608 de 2013 para afectar las deudas existentes entre éstas y las EPS y entre las últimas y las ESE).

Así mismo, se formularon Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (Ley 1438 de 2011) que, además de introducir mecanismos de disciplina fiscal en las ESET, permitían la opción de sanear pasivos con nuevas fuentes de recursos, y se adoptaron medidas de fortalecimiento de ingresos con inversiones en infraestructura y dotación y medidas de reorganización administrativa.

Sin embargo, según la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas⁸⁶, la cartera total ascendió a \$8,20 billones⁸⁷ en junio de 2017, superior al monto reportado un año atrás (de \$7,10 billones). Respecto a su evolución en las últimas cuatro vigencias, esta se ubicó en \$5,5 billones en 2014 y mostró un crecimiento fluctuante (Cuadro 4-17).

Como lo mostraron las cifras reportadas en el período analizado, ésta se concentró particularmente en la cartera de un plazo superior a 91 días, siendo siempre superior al 50% en cada uno de los años. Adicionalmente, según la ACHC, las EPS que ya fueron liquidadas (o por la intervención de la Supersalud o por decisión de retirarse voluntariamente), consolidaron a junio 30 de 2017 unos saldos de deuda por pagar equivalentes a \$3,7 billones aproximadamente, los cuales representaron un 44,8% de la cartera⁸⁸.

84. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/informe-congreso2015-2016.pdf>.

85. En aplicación de la medida de Giro Directo, en desarrollo de los artículos 29° y 31° de la Ley 1438 de 2011, el Decreto 971 de 2011 (y sus modificatorios) y de las Resoluciones 2320 y 4182 de 2011, se determinaron las condiciones y criterios para realizar el giro directo a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), Empresas Sociales del Estado (ESE) e IPS privadas.

86. <http://achc.org.co/wp-content/uploads/2018/01/ULTIMO-INFORME-CARTERA-A-JUNIO-DE-2017-con-y-sin-deterioros.pdf>

87. Esta cifra se calculó sin “deterioros de cartera morosa por edades”, que se comenzó a incluir a partir del 1 de enero del año 2017 debido al cambio contable determinado por la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera –NIIF4-. Tomando en cuenta esta variación, las cuentas por cobrar totales serían de \$ 7.4 billones.

88. <http://achc.org.co/wp-content/uploads/2018/01/ULTIMO-INFORME-CARTERA-A-JUNIO-DE-2017-con-y-sin-deterioros.pdf>

Composición de cartera por edad¹ 2014 - 2017

Miles de pesos

Edad de cartera	2014	2015	2016	2017	Participación %			
					2014	2015	2016	2017
A 30 días más corriente	1.859	1.970	2.042	2.696	33,6	34,1	28,7	32,9
De 31 a 60 días	483	436	566	569	8,7	7,5	7,9	6,9
De 61 a 90 días	334	384	437	470	6,0	6,6	6,1	5,7
Más de 91 días	2.864	2.996	4.078	4.465	51,7	51,8	57,3	54,5
Total	5.539	5.785	7.122	8.198	100	100	100	100

Fuente: Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC)

1/ A junio 30

Las instituciones prestadoras de servicios reportaron deudas principalmente con las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud (EPS), del Régimen Contributivo (37,9%), y del EPS-S del Régimen Subsidiado (30,2%). Las adquiridas con el Estado representaron el 10,2%⁸⁹, y las restantes incluyeron la categoría Sin clasificar y otros conceptos. En el régimen contributivo, se distinguió la NUEVA EPS como la mayor deudora en un monto de \$874,63 mil millones, correspondiente a un 54,8% de deuda superior a 60 días.

Esta situación dificulta aún más la atención de los usuarios, pues las clínicas y hospitales se han visto en la obligación de reducir el número de camas, así como de cerrar algunos servicios primordiales⁹⁰. Y como lo plantea la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi), lo anterior repercute de manera directa en la calidad del servicio y en el acceso a la atención que, según cifras de cada día tiene más demanda pues, de acuerdo con la entidad, entre 2010 y 2015 el número de afiliados creció en 9,2%⁹¹.

4.8 Resultado financiero del Banco de la República

En 2017, por segundo año consecutivo, el Banco de la República presentó en un resultado operacional positivo por \$0,8 billones, mostrando un incremento de 60% frente al resultado del año anterior (\$0,5 billones).

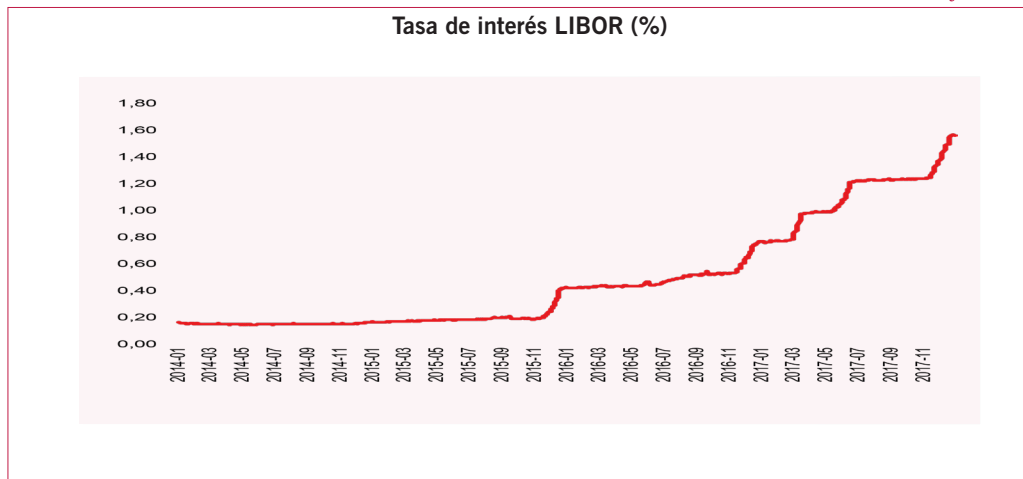
⁸⁹.Estas incluyen la deuda de las Entidades Territoriales de Salud, el operador fiduciario del Fosyga y otras entidades del estado como fuerzas militares, policía nacional, ministerios

⁹⁰.https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/salude_en_cifras-2013.pdf

⁹¹.<http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2017-8-2-billones-deuda-de-pagadores-a-clinicas>

Los ingresos totales en 2017 ascendieron a \$ 3,3 billones, superiores en \$ 0,2 billones (6,4%) a los registrados en 2016. El rubro más importante de ingresos corresponde a intereses y rendimientos lo cuales se incrementaron \$0,24 billones (9,3%). Este aumento estuvo determinado, especialmente, por los intereses y rendimientos de las reservas internacionales los cuales subieron \$0,46 billones (40,4%). Los rendimientos provenientes del portafolio en el que se encuentran invertidas las reservas internacionales -RI- representaron el 48% del total de ingresos del Banco, cuando un año atrás era el 36%. La razón fundamental de este comportamiento de los rendimientos de las RI obedece a la trayectoria de las tasas de interés externas. En la Gráfico 4-1 se muestra la evolución de la tasa Libor⁹².

Gráfico 4-1



Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis

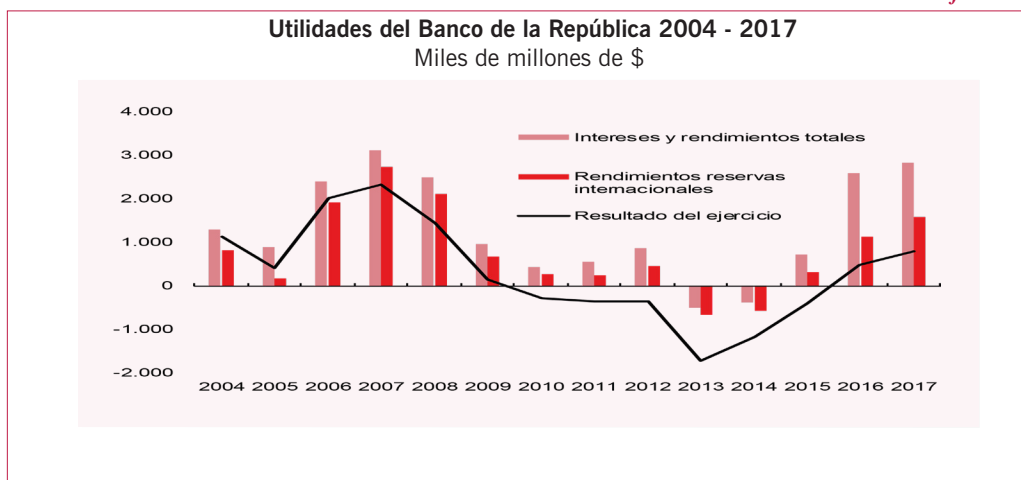
En 2017 dicha tasa registró un promedio de 1,11%, frente a 0,49% en 2016. Los rendimientos de las reservas internacionales estuvieron influenciados por los mayores rendimientos del portafolio de inversiones⁹³, que tuvieron un alza de \$374 mm (34%), y por la valorización de las inversiones en oro que se incrementó en \$67 mm (394%). El rendimiento obtenido por intereses fue superior a la desvalorización que sufrió el portafolio de inversión de las reservas internacionales del Banco por el aumento en las tasas de interés externas⁹⁴. La Gráfica 4-2 muestra la evolución de las utilidades y los rendimientos obtenidos por el Banco de la República.

92. 1-Month London Interbank Offered Rate (LIBOR), based on U.S. Dollar, diaria sin ajuste estacional.

93. La rentabilidad del portafolio de inversiones en 2017 fue 1,1%. En 2016 había sido 0,77%.

94. Según el Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, ese fenómeno obedece a la duración de este portafolio

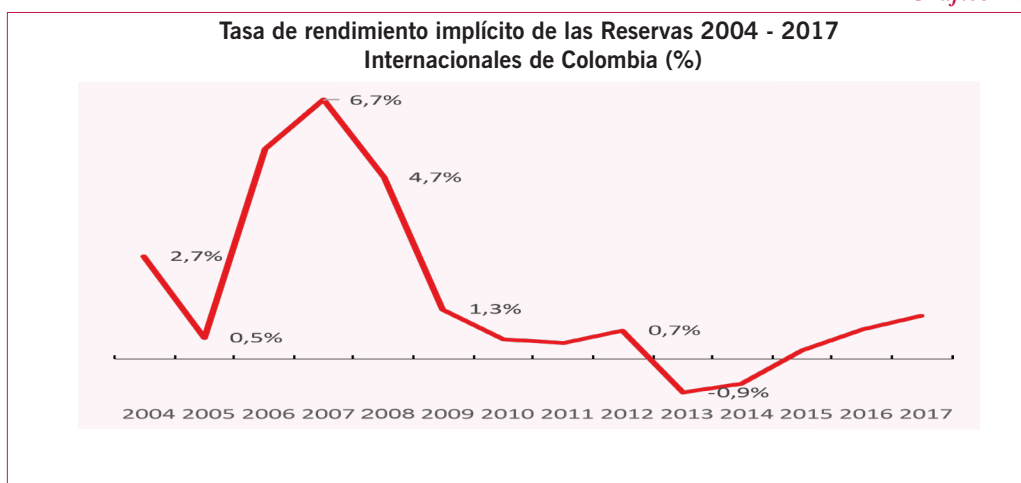
Gráfico 4-2



Fuente: Banco de la República. Cálculos CGR.

La rentabilidad implícita⁹⁵ de las reservas internacionales se ha incrementado en los dos años recientes. En 2017 se ubicó en 1,14%, mientras que en 2016 estaba en 0,79% (Gráfica 4-3). Una vez el Federal Reserve System (FED)⁹⁶ inició la política monetaria contractiva, al haber superado los efectos de la gran recesión de 2008, las tasas de interés externas aumentaron, beneficiando el rendimiento de los títulos en los cuales se encuentran invertidas las reservas internacionales.

Gráfico 4-3



Fuente: Banco de la República. Cálculos CGR.

95. Se obtiene dividiendo los rendimientos de las reservas internacionales por el promedio anual de RI, valoradas a la tasa representativa del mercado promedio anual.

96. Sistema de la Reserva Federal o Reserva Federal es el banco central de EE. UU.

Cuadro 4-18

Banco de la República – Estado de resultados
A 31 de diciembre de 2014 -2017
Miles de millones de pesos

Concepto	Dic-14	Dic-15	Dic-16	Dic-17
Ingresos	1.518,47	1.697,51	3.129,65	3.329,97
I. Intereses y rendimientos	667,27	723,94	2.595,50	2.835,66
A. Reservas Internacionales	485,84	320,03	1.130,97	1.587,93
B. Operaciones activas de regulación monetaria	181,35	403,80	1.463,86	1.247,56
C. Otras operaciones	0,07	0,10	0,67	0,17
II. Comisiones	137,45	153,73	159,74	171,80
III. Diferencia en cambio	464,77	474,85	36,80	26,57
IV. Moneda emitida y metales preciosos	187,28	308,39	299,54	265,58
V. Otros ingresos	61,70	36,59	38,07	30,36
Egresos	1.612,70	2.092,55	2.627,82	2.525,74
I. Intereses y rendimientos	880,95	1.088,60	1.568,40	1.555,34
A. Depósitos remunerados Gobierno Nacional	423,71	571,61	1.426,75	1.355,38
B. Operaciones pasivas de regulación monetaria	457,24	516,97	141,66	6,44
C. Otras operaciones	-			193,52
II. Gastos de administración de las Reservas Internacionales	25,86	35,74	40,26	44,28
III. Comisión de compromiso crédito flexible FMI	27,10	30,16	61,25	86,36
IV. Diferencias en cambio	41,80	206,45	179,71	1,43
V. Costo de emisión de especies monetarias	148,53	218,56	206,31	205,10
VI. Beneficios y gastos de empleados	341,47	365,82	398,96	443,91
VII. Gastos generales	70,43	77,73	95,73	96,01
VIII. Impuestos	9,82	9,68	10,88	11,56
IX. Seguros	5,17	5,37	6,10	9,79
X. Contribuciones y afiliaciones	1,91	2,77	3,73	4,94
XI. Gastos Culturales	9,51	10,06	10,39	10,77
XII. Deterioro, depreciaciones y amortizaciones	31,85	34,32	42,90	50,20
XIII. Otros gastos	18,29	7,29	3,21	9,07
XV. Resultado del ejercicio	-94,23	-395,04	501,83	804,23

Fuente: Banco de la República.

De acuerdo con la normatividad vigente⁹⁷, el Banco de la República debe transferir al Gobierno Nacional las utilidades obtenidas, una vez descontada la inversión neta en bienes para la actividad cultural y apropiada las reservas estatutarias. Para 2017, del resultado operacional por \$0,8 billones se descontaron \$41,5 miles de millones para inversión neta en bienes para la actividad cultural y \$1,7 miles de millones para deuda con la Contraloría General de la República. Por tanto, el resultado neto transferido al Gobierno⁹⁸ fue \$0,76 billones.

Los egresos del Banco de la Republica en la vigencia 2017 totalizaron \$2,53 billones, \$102 miles de millones menos que en 2016 (-3,9%). El menor gasto se explicó, principalmente, de las operaciones pasivas de control monetario relacionadas con los depósitos de control monetario del Gobierno Nacional, las cuales se contrajeron en \$131 miles de millones, debido a que los Títulos de deuda pública interna (TES) de control monetario vencieron en 2016. Los depósitos remunerados⁹⁹ del Gobierno también se redujeron \$71,4 miles de millones (5%) por efecto de la reducción de la TPM (tasa de política monetaria). Adicionalmente, se redujeron los costos de emisión de monedas \$1,2 miles de millones por la menor demanda de moneda metálica.

La diferencia en cambio¹⁰⁰ mostró un saldo neto positivo de \$25,1 miles de millones. El año anterior había sido negativo por \$142,9 miles de millones. Este mejor resultado obedece a mayores ingresos por diferencias en cambio de cuentas de depósito en moneda extranjera del Gobierno Nacional y en aportes y obligaciones en organismos y entidades internacionales.

Con referencia a los egresos corporativos o de administración, los beneficios y gastos para empleados del Banco aumentaron \$45 miles de millones (11,3%), las depreciaciones y amortizaciones \$7,3 miles de millones (17%) y los seguros \$3,69 miles de millones (60%).

Analizando los resultados del Banco de la República en un marco de mediano plazo (2014-2017) se encontró que en los dos primeros años del cuatrienio reciente reportó

97. Constitución Política, la Ley 31 de 1992 y Estatutos del Banco de la República.

98. Se realizó a fines de marzo de 2018.

99. El saldo promedio diario de estos depósitos en 2017 fue \$ 22.895 mm frente a \$ 20.367 mm en 2016. La tasa de remuneración promedio anual observada fue de 5,92% en 2017 y 7,26% en 2016.

100. Es el resultado neto entre ingresos y egresos originados por las variaciones de la tasa de cambio del peso frente al dólar sobre activos y pasivos en moneda extranjera diferentes a las reservas internacionales.

resultados negativos en el ejercicio financiero. En 2014, se registraron pérdidas por \$1,12 billones las cuales fueron financiadas por las reservas estatutarias y el Presupuesto General de la Nación¹⁰¹. En ese año, el resultado negativo se originó por la devaluación de la tasa de cambio de las monedas que componen el portafolio de inversión frente al dólar, que generó pérdidas por diferencial cambiario incrementando los gastos y en las bajas tasas de interés externas que afectaron el rendimiento de las reservas internacionales.

Durante 2015, el resultado financiero fue negativo por \$0,39 billones, y tuvo como origen las bajas tasas de interés, que redujeron los rendimientos obtenidos del portafolio en el cual se encuentran invertidas las reservas internacionales, y el aumento en los pagos por remuneración de los depósitos del Gobierno. Para atender las pérdidas generadas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió Títulos de Tesorería (TES) Clase B.

A partir de 2016, el Banco de la República volvió a mostrar resultados financieros positivos. En 2016, se obtuvo un resultado operacional por \$0,5 billones reflejo de un mejor comportamiento de los ingresos que se asentó en mayores rendimientos obtenidos en las reservas internacionales por aumento de las tasas de interés externas. También influyeron mayores rendimientos del portafolio de TES de regulación monetaria y el aumento de las operaciones de liquidez mediante REPO.

4.9 Resultado financiero del Fondo de Garantías Financieras (Fogafín)

El Fogafín¹⁰² registró en su balance cuasifiscal¹⁰³ de 2017 un déficit de \$2 mil millones, inferior al registrado en 2016 por \$372 mil millones, como consecuencia de un aumento en los ingresos totales por \$50,6 mil millones y una reducción de los gastos totales por \$320 mil millones. En el rubro de ingresos sobresalen los operacionales, los cuales se incrementaron 285% por efectos del rubro de ingresos diversos. En el grupo de egresos resaltan los de funcionamiento y administración que aumentaron 150%, originado por el aumento de los “gastos diversos”, específicamente en el rubro de “Pago de labor administrativa”.

101. En 2014, la parte de las pérdidas correspondiente al diferencial cambiario (\$1,05 billones) se cubrieron con la reserva para fluctuación de monedas y el resto, una vez descontada la reserva para inversión neta en actividad cultural por \$ 12,7 mm, fue cubierto por el Gobierno Nacional (\$123,9 mm) mediante la emisión de Títulos de Tesorería TES Clase “B”.

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

103. 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.

Frente a 2016, la reducción del déficit cuasifiscal es explicada por la disminución en el rubro de transferencia, las cuales en 2016 habían alcanzado los \$352 mil millones. Debe tenerse en cuenta que las transferencias de 2016 correspondieron a un reintegro de Fogafin al \$352 mil millones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público correspondiente al pasivo pensional del Banco Cafetero, BCH y el Banco del Estado. En el 2017, no hubo ingresos por venta de activos fijos, transferencias de capital recibidas o donaciones destinadas a inversión ni se realizaron reintegros al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por concepto del pasivo pensional del Banco Cafetero, BCH y el Banco del Estado.

Al comparar el resultado Cuasifiscal elaborado por la CGR, con el “Balance fiscal del Fogafin” presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁰⁴, cuyo resultado fue un superávit de \$930 mil millones, (ingresos por \$975 mil millones y gastos por \$45 mil millones) se observa una diferencia de \$ 928 mil millones debido a que esa entidad incluye como ingresos los recaudos del Seguro de Depósito e ingresos de capital que están relacionados con las reservas técnicas de dicho Seguro¹⁰⁵, recursos que son de carácter privado.

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

105. 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.

Cuadro 4-19

Balance cuasifiscal Fogafin						
A 31 de diciembre de 2014 -2017						
Miles de millones de pesos						
Conceptos	2014	2015	2016	2017	Var abs	Var %
Ingresos	146,0	34,00	17,71	68,33	50,62	285,8
I. Ingresos corrientes	77,0	34,18	17,71	68,33	50,62	285,8
A. Comisiones por administración del Seguro de Depósito	28,0					
B. Ingresos operacionales	48,0	32,38	17,71	68,33	50,62	285,8
C. Ingresos no operacionales	2,0	1,80				n.r.
II. Transferencias recibidas del Gobierno	69,0					
A. Para pensiones del Bancafé liquidado	68,0					
B. Otras transferencias	2,0					
Egresos	80,0	44,30	390,20	70,36	-319,84	n.r.
I. Gastos corrientes	41,0	39,28	38,20	70,36	32,16	84,2
A. Funcionamiento y administración	22,0	28,14	27,34	68,46	41,12	150,4
B. Gastos operacionales y otros	19,0	11,14	10,86	1,90	-8,96	-82,5
II. Transferencias al Gobierno		5,02	352,00		-352,00	n.r.
III. Transferencias para cubrir Pensiones de Bancafé liquidado	39,0					
Déficit o superávit cuasifiscal	66,0	-10,00	-372,0	-2	370	n.r.

Fuente: Fogafin. Cálculos de la CGR.

A fines de 2017 el Seguro de Depósito, administrado por el Fogafin, acumulaba Reservas Técnicas por \$14,43 billones, frente a \$14,26 billones en 2016, mostrando un incremento de 1,2%.

En una perspectiva de mediano plazo, el comportamiento del resultado fiscal durante el cuatrienio 2014-2017 no presenta mayores variaciones ni muestra una tendencia definida, salvo en 2016, año en el que se registraron transferencias extraordinarias al Ministerio de Hacienda, referentes al pasivo pensional de los Bancos liquidados Cafetero, Central Hipotecario y del Estado.

En 2014, el balance cuasifiscal de Fogafin fue de \$66 mil millones, el cual estuvo determinado por un crecimiento de los ingresos por \$146 mil millones y por menores egresos lo cuales se redujeron \$64 mil millones. Los mayores ingresos se explican por las comisiones por administración del Seguro de Depósito, (\$28 mil millones) y por la utilidad en valorización de las inversiones de todos los fondos administrados. La reducción de gastos se originó en menores giros por transferencias.

Para 2015, se presentó un déficit por \$10,1 mil millones, que se generó por la ausencia de ingresos por transferencias del Gobierno y de comisiones en la administración

del Seguro de Depósitos, las cuales tenían como destino, el cubrimiento de pensiones del Bancafé liquidado. Durante 2016, el resultado deficitario por \$372 mil millones se explicó por las transferencias realizadas al Gobierno Nacional por \$352 mil millones. En 2017 no se realizaron transferencias al Gobierno, lo que redujo el déficit de ese año.

Anexos

Balance Fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales 2014 - 2017
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones \$				% PIB				Variación %		
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016
1	INGRESOS	74.193.721	84.609.616	83.403.920	91.668.591	9,8%	10,6%	9,7%	10,0%	14,0%	-1,4%	9,9%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	68.330.302	79.186.564	78.486.529	85.498.653	9,0%	9,9%	9,2%	9,4%	15,9%	-0,9%	8,9%
1.1.1	TRIBUTARIOS	22.701.912	25.510.452	26.993.645	29.078.417	3,0%	3,2%	3,2%	3,2%	12,4%	5,8%	7,7%
1.1.1.01	Industria y Comercio	6.376.545	6.959.072	7.290.564	7.864.034	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	9,1%	4,8%	7,9%
1.1.1.02	Predial Unificado	5.149.310	5.816.066	6.393.113	6.990.880	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	12,9%	9,9%	9,4%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	3.011.615	3.079.023	3.544.834	3.684.811	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	2,2%	15,1%	3,9%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	1.548.398	1.713.585	1.885.047	1.882.880	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	10,7%	10,0%	-0,1%
1.1.1.05	Estampillas	1.638.958	2.161.965	1.872.263	1.965.613	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	31,9%	-13,4%	5,0%
1.1.1.06	Registro y Anotación	848.587	972.695	1.049.523	1.073.775	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	14,6%	7,9%	2,3%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	517.359	505.171	570.886	656.090	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-2,4%	13,0%	14,9%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	463.805	488.992	552.985	823.266	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	5,4%	13,1%	48,9%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	526.150	517.081	596.266	728.455	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-1,7%	15,3%	22,2%
1.1.1.10	Alumbrado Público	650.075	756.428	693.039	922.173	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	16,4%	-8,4%	33,1%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	540.542	851.570	661.888	602.853	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	57,5%	-22,3%	-8,9%
1.1.1.12	Avisos y Tableros	279.323	297.252	312.145	358.062	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,4%	5,0%	14,7%
1.1.1.13	Delineación y Urbanismo	419.591	492.164	384.680	390.038	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	17,3%	-21,8%	1,4%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	232.903	251.339	280.552	295.081	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,9%	11,6%	5,2%
1.1.1.20	Otros	498.750	648.047	905.890	840.406	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	29,9%	39,8%	-7,2%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	3.098.617	3.122.660	3.611.028	3.925.110	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,8%	15,6%	8,7%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	2.109.724	2.183.492	2.293.356	2.494.451	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	3,5%	5,0%	8,8%
1.1.2.10	Otros	988.893	939.168	1.317.672	1.430.658	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	-5,0%	40,3%	8,6%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	42.529.773	50.553.452	47.881.856	52.495.127	5,62%	6,32%	5,60%	5,75%	18,9%	-5,3%	9,6%
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	2.315.345	2.164.135	2.322.644	2.346.353	0,31%	0,27%	0,27%	0,26%	-6,5%	7,3%	1,0%
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	26.102.729	27.992.036	30.237.019	32.767.173	3,45%	3,50%	3,53%	3,59%	7,2%	8,0%	8,4%
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalías	2.698.737	7.854.518	3.765.584	4.381.399	0,36%	0,98%	0,44%	0,48%	191,0%	-52,1%	16,4%
1.1.3.04	Transferencias Inversión - Partíc.	855.044	880.851	990.696	918.141	0,11%	0,11%	0,12%	0,10%	3,0%	12,5%	-7,3%
1.1.3.05	Transferencias Inversión - Nivel Central	9.539.059	10.177.599	9.412.131	10.369.021	1,26%	1,27%	1,10%	1,14%	6,7%	-7,5%	10,2%
1.1.3.06	Transferencias Inversión - Nivel Departamental	874.469	1.265.649	1.007.380	1.389.328	0,12%	0,16%	0,12%	0,15%	44,7%	-20,4%	37,9%
1.1.3.07	Transferencias Inversión - Nivel Municipal	144.390	218.664	146.402	296.869	0,02%	0,03%	0,02%	0,03%	51,4%	-33,0%	102,8%
1.1.3.08	Rentas Parafiscales	-	-	-	26.844	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	5.863.419	5.423.052	4.917.391	6.169.938	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	-7,5%	-9,3%	25,5%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	180.730	81.525	70.133	107.634	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-54,9%	-14,0%	53,5%

Balance Fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales 2014 - 2017
Millones de pesos

1.2.3	Reintegros	316.460	605.449	304.691	286.100	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	91,3%	-49,7%	-6,1%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	1.025.292	1.227.574	1.447.235	1.888.104	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	19,7%	17,9%	30,5%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	2.003.400	2.541.945	1.545.545	2.558.348	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	26,9%	-39,2%	65,5%
1.2.9	Otros	2.337.537	966.560	1.549.787	1.329.752	0,3%	0,1%	0,2%	0,1%	-58,7%	60,3%	-14,2%
2	GASTOS	(73.792.932)	(87.149.791)	(81.195.762)	(90.780.133)	-9,7%	-10,9%	-9,5%	-9,9%	18,1%	-6,8%	11,8%
2.1	GASTOS CORRIENTES	(12.723.808)	(15.559.821)	(14.516.669)	(16.892.059)	-1,7%	-1,9%	-1,7%	-1,9%	22,3%	-6,7%	16,4%
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	(12.723.808)	(15.559.821)	(14.516.669)	(16.892.059)	-1,7%	-1,9%	-1,7%	-1,9%	22,3%	-6,7%	16,4%
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	(3.551.614)	(3.885.546)	(4.303.504)	(4.828.198)	-0,47%	-0,49%	-0,50%	-0,53%	9,4%	10,8%	12,2%
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	(1.446.043)	(1.570.944)	(1.627.736)	(1.864.323)	-0,19%	-0,20%	-0,19%	-0,20%	8,6%	3,6%	14,5%
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	(6.961.056)	(9.158.755)	(7.447.214)	(9.133.038)	-0,92%	-1,15%	-0,87%	-1,00%	31,6%	-18,7%	22,6%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(727.272)	(671.546)	(873.712)	(908.198)	-0,10%	-0,08%	-0,10%	-0,10%	-7,7%	30,1%	3,9%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	(208.624)	(253.976)	(232.802)	(234.119)	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	21,7%	-8,3%	0,6%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	(1.340.937)	(2.865.299)	(3.079.948)	(3.250.609)	-0,18%	-0,36%	-0,36%	-0,36%	113,7%	7,5%	5,5%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(4.684.223)	(5.367.934)	(3.260.751)	(4.740.112)	-0,62%	-0,67%	-0,38%	-0,52%	14,6%	-39,3%	45,4%
2.1.1.05	Otros	(233.437)	(252.484)	(268.736)	(271.092)	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	8,2%	6,4%	0,9%
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	(531.658)	(692.091)	(869.479)	(795.409)	-0,07%	-0,09%	-0,10%	-0,09%	30,2%	25,6%	-8,5%
2.1.1.06.1	Deuda Interna	(416.019)	(506.449)	(662.802)	(590.679)	-0,05%	-0,06%	-0,08%	-0,06%	21,7%	30,9%	-10,9%
2.1.1.06.2	Deuda Externa	(115.640)	(185.642)	(206.678)	(204.730)	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	60,5%	11,3%	-0,9%
2.2	GASTOS DE CAPITAL	(61.069.124)	(71.589.970)	(66.679.093)	(73.888.074)	-8,1%	-9,0%	-7,8%	-8,1%	17,2%	-6,9%	10,8%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	(14.001.526)	(20.181.429)	(14.304.229)	(14.217.150)	-1,8%	-2,5%	-1,7%	-1,6%	44,1%	-29,1%	-0,6%
2.2.1.01	Infraestructura	(14.001.526)	(20.181.429)	(14.304.229)	(14.217.150)	-1,8%	-2,5%	-1,7%	-1,6%	44,1%	-29,1%	-0,6%
2.2.1.01.1	Construcción	(7.840.509)	(11.013.555)	(8.108.978)	(7.269.052)	-1,0%	-1,4%	-0,9%	-0,8%	40,5%	-26,4%	-10,4%
2.2.1.01.2	Adquisición	(244.024)	(410.012)	(187.317)	(344.481)	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	68,0%	-54,3%	83,9%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y Mantenimiento	(5.916.992)	(8.757.862)	(6.007.934)	(6.603.617)	-0,8%	-1,1%	-0,7%	-0,7%	48,0%	-31,4%	9,9%
2.2.2	OTROS GASTOS DE INVERSIÓN	(47.067.598)	(51.408.541)	(52.374.864)	(59.670.923)	-6,2%	-6,4%	-6,1%	-6,5%	9,2%	1,9%	13,9%
2.2.2.01	Dotación	(4.690.073)	(4.373.830)	(4.220.496)	(4.134.901)	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-6,7%	-3,5%	-2,0%

Balance Fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales 2014 - 2017
Millones de pesos

2.2.2.02	Recurso Humano	(33.899.819)	(37.157.783)	(39.098.016)	(44.673.512)	-4,5%	-4,6%	-4,6%	-4,9%	9,6%	5,2%	14,3%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(903.566)	(946.779)	(770.083)	(994.027)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	4,8%	-18,7%	29,1%
2.2.2.04	Administración del Estado	(886.651)	(945.407)	(867.948)	(1.281.428)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	6,6%	-8,2%	47,6%
2.2.2.05	Subsidios	(5.226.470)	(6.196.634)	(6.169.307)	(7.073.418)	-0,7%	-0,8%	-0,7%	-0,8%	18,6%	-0,4%	14,7%
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	(1.383.030)	(1.674.638)	(1.262.322)	(1.479.995)	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	21,1%	-24,6%	17,2%
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(77.989)	(113.471)	13.308	(33.643)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	45,5%	-111,7%	-352,8%
3	PRÉSTAMO NETO	(101.585)	(82.709)	(88.410)	(99.143)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-18,6%	-17,3%	44,9%
3.1	Obtención	(36.817)	39.361	(7.219)	(10.985)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-206,9%	-118,3%	52,2%
3.2	Concesión	(64.768)	(122.070)	(61.192)	(88.157)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	88,5%	-49,9%	44,1%
4	Balance	299.204	(2.622.884)	2.139.747	789.315	0,0%	-0,3%	0,3%	0,1%	-976,6%	-181,6%	-63,1%
5	FINANCIAMIENTO	(299.204)	2.622.884	(2.139.747)	(789.315)	0,0%	0,3%	-0,3%	-0,1%	-976,6%	-181,6%	-63,1%
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	350.946	160.746	(251.486)	(92.204)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-54,2%	-256,4%	-63,3%
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	39.869	153.398	(439.533)	183.062	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	284,8%	-386,5%	-141,6%
5.7	Desahorro Fonpet	-	-	1.196.289	2.119.060	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	#DIV/0!	#DIV/0!	77,1%
5.3	Recursos del Balance (+)	10.759.152	13.628.244	8.388.334	12.041.368	1,4%	1,7%	1,0%	1,3%	26,7%	-38,4%	43,5%
5.4	Cuentas Transitorias	180.666	(62.517)	38.255	32.526	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-129,1%	-172,8%	-15,0%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	1.539.640	1.683.030	897.729	1.147.590	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	9,3%	-46,7%	27,8%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(1.358.974)	(1.735.547)	(859.474)	(1.115.063)	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	27,7%	-50,5%	29,7%
5.5	Variación Otros activos	(11.556)	(16.703)	(40.380)	4.847	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	44,5%	141,8%	-112,0%
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	50.286	123.752	15.655	17.786	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	146,1%	-87,3%	13,6%
5.9	Resultado Presupuestal	(11.668.566)	(11.374.036)	(11.046.882)	(15.095.761)	-1,5%	-1,4%	-1,3%	-1,7%	-2,5%	-2,9%	36,7%

Balance Fiscal
Departamentos 2014 - 2017
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones \$				% PIB				Variación %		
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016
1	INGRESOS	22.444.652	26.802.224	26.005.835	26.787.130	3.0%	3.4%	3.04%	2.94%	19.4%	-3.0%	3.0%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	21.425.077	25.432.788	24.733.827	25.591.284	2.8%	3.2%	2.89%	2.80%	18.7%	-2.7%	3.5%
1.1.1	TRIBUTARIOS	6.248.146	6.814.094	7.431.385	7.812.220	0.8%	0.9%	0.87%	0.86%	9.1%	9.1%	5.1%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	2.706.027	2.755.691	3.187.557	3.314.751	0.4%	0.3%	0.37%	0.36%	1.8%	15.7%	4.0%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	327.197	369.520	414.532	401.272	0.0%	0.0%	0.05%	0.04%	12.9%	12.2%	-3.2%
1.1.1.05	Estampillas	931.959	1.165.828	1.087.970	1.006.113	0.1%	0.1%	0.13%	0.11%	25.1%	-6.7%	-7.5%
1.1.1.06	Registro y Anotación	848.587	972.695	1.049.523	1.073.775	0.1%	0.1%	0.12%	0.12%	14.6%	7.9%	2.3%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	450.472	426.040	481.313	729.542	0.1%	0.1%	0.06%	0.08%	-5.4%	13.0%	51.6%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	526.150	517.081	596.266	728.455	0.07%	0.06%	0.07%	0.08%	-1.7%	15.3%	22.2%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	144.934	257.476	221.706	137.717	0.0%	0.0%	0.03%	0.02%	77.7%	-13.9%	-37.9%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	222.737	241.482	251.925	255.974	0.0%	0.0%	0.03%	0.03%	8.4%	4.3%	1.6%
1.1.1.20	Otros	90.084	108.280	140.593	164.622	0.0%	0.0%	0.02%	0.02%	20.2%	29.8%	17.1%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	963.618	928.296	1.308.915	1.472.723	0.13%	0.12%	0.15%	0.16%	-3.7%	41.0%	12.5%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	270.606	315.336	372.441	429.630	0.04%	0.04%	0.04%	0.05%	16.5%	18.1%	15.4%
1.1.2.10	Otros	693.011	612.960	936.474	1.043.093	0.09%	0.08%	0.11%	0.11%	-11.6%	52.8%	11.4%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	14.213.313	17.690.398	15.993.527	16.306.341	1.88%	2.21%	1.87%	1.79%	24.5%	-9.6%	2.0%
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	565.323	353.390	563.732	433.870	0.07%	0.04%	0.07%	0.05%	-37.5%	59.5%	-23.0%
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	9.723.280	9.715.173	10.525.179	11.090.658	1.28%	1.22%	1.23%	1.22%	-0.1%	8.3%	5.4%
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalias	1.978.659	5.159.131	2.660.055	2.684.031	0.26%	0.65%	0.31%	0.29%	160.7%	-48.4%	0.9%
1.1.3.04	Transferencias Inversión - Partic.	672.032	694.489	800.005	721.719	0.09%	0.09%	0.09%	0.08%	3.3%	15.2%	-9.8%
1.1.3.05	Transferencias Inversión - Nivel Central	1.234.257	1.727.051	1.377.936	1.280.667	0.16%	0.22%	0.16%	0.14%	39.9%	-20.2%	-7.1%
1.1.3.06	Transferencias Inversión - Nivel Departamental	33.948	5.704	10.994	18.595	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	-83.2%	92.8%	69.1%
1.1.3.07	Transferencias Inversión - Nivel Municipal	5.815	35.460	55.625	76.801	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	509.8%	56.9%	38.1%
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	1.019.575	1.369.436	1.272.008	1.195.845	0.13%	0.17%	0.15%	0.13%	34.3%	-7.1%	-6.0%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	34.863	31.306	14.076	9.555	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	-10.2%	-55.0%	-32.1%
1.2.3	Reintegros	116.908	260.324	96.639	73.420	0.02%	0.03%	0.01%	0.01%	122.7%	-62.9%	-24.0%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	366.659	444.302	504.601	662.101	0.05%	0.06%	0.06%	0.07%	21.2%	13.6%	31.2%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	331.778	479.633	272.204	236.584	0.04%	0.06%	0.03%	0.03%	44.6%	-43.2%	-13.1%
1.2.9	Otros	169.367	153.871	384.489	214.186	0.02%	0.02%	0.04%	0.02%	-9.1%	149.9%	-44.3%

Balance Fiscal
Departamentos 2014 - 2017
Millones de pesos

Situación de las Finanzas del Estado

Código	Concepto	Millones \$						% PIB						Variación %		
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016				
2	GASTOS	(22.237.113)	(27.190.183)	(24.739.211)	(26.428.035)	-2,9%	-3,4%	-2,9%	-2,9%	22,3%	-9,0%	6,8%				
2.1	GASTOS CORRIENTES	(4.371.573)	(5.176.704)	(3.839.265)	(4.957.674)	-0,6%	-0,6%	-0,4%	-0,5%	18,4%	-25,8%	29,1%				
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	(4.371.573)	(5.176.704)	(3.839.265)	(4.957.674)	-0,58%	-0,65%	-0,45%	-0,54%	18,4%	-25,8%	29,1%				
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	(774.464)	(842.291)	(955.128)	(1.053.930)	-0,10%	-0,11%	-0,11%	-0,12%	8,8%	13,4%	10,3%				
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	(319.325)	(340.662)	(370.890)	(422.571)	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,05%	6,7%	8,9%	13,9%				
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	(2.936.462)	(3.577.429)	(2.044.444)	(2.969.427)	-0,39%	-0,45%	-0,24%	-0,33%	21,8%	-42,9%	45,2%				
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(546.699)	(465.954)	(643.926)	(685.820)	-0,07%	-0,06%	-0,08%	-0,08%	-14,8%	38,2%	6,5%				
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	(191.600)	(229.335)	(211.870)	(216.904)	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,02%	19,7%	-7,6%	2,4%				
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	(21.121)	(33.690)	(32.506)	(37.621)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	59,5%	-3,5%	15,7%				
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(2.177.042)	(2.848.450)	(1.156.141)	(2.029.081)	-0,29%	-0,36%	-0,14%	-0,22%	30,8%	-59,4%	75,5%				
2.1.1.05	Otros	(210.830)	(231.960)	(204.021)	(242.481)	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	10,0%	-12,0%	18,9%				
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	(130.492)	(184.362)	(284.782)	(269.265)	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	41,3%	43,6%	1,7%				
2.1.1.06.1	Deuda Interna	(123.906)	(130.947)	(186.491)	(194.390)	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	5,7%	42,4%	4,2%				
2.1.1.06.2	Deuda Externa	(6.586)	(53.415)	(78.291)	(74.875)	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	711,0%	46,6%	-4,4%				
2.2	GASTOS DE CAPITAL	(17.865.540)	(22.013.479)	(20.899.946)	(21.470.361)	-2,36%	-2,75%	-2,44%	-2,35%	23,2%	-5,1%	2,7%				
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	(3.851.220)	(6.851.130)	(5.273.654)	(4.188.687)	-0,51%	-0,86%	-0,62%	-0,46%	77,9%	-23,0%	-20,6%				
2.2.1.01	Infraestructura	(3.851.220)	(6.851.130)	(5.273.654)	(4.188.687)	-0,51%	-0,86%	-0,62%	-0,46%	77,9%	-23,0%	-20,6%				
2.2.1.01.1	Construcción	(2.042.317)	(3.855.791)	(3.012.394)	(2.186.276)	-0,27%	-0,48%	-0,35%	-0,24%	88,8%	-21,9%	-27,4%				
2.2.1.01.2	Adquisición	(37.850)	(73.254)	(45.838)	(113.821)	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	93,5%	-37,4%	148,3%				
2.2.1.01.3	Mejoramiento y Mantenimiento	(1.771.054)	(2.922.085)	(2.215.421)	(1.888.590)	-0,23%	-0,37%	-0,26%	-0,21%	65,0%	-24,2%	-14,8%				
2.2.2	OTROS	(14.014.320)	(15.162.349)	(15.626.292)	(17.281.674)	-1,85%	-1,90%	-1,83%	-1,89%	8,2%	3,1%	10,6%				
2.2.2.01	Dotación	(1.241.368)	(1.187.214)	(1.173.613)	(824.225)	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-4,4%	-1,1%	-29,8%				
2.2.2.02	Recurso Humano	(10.799.868)	(11.700.865)	(12.350.593)	(14.317.076)	-1,4%	-1,5%	-1,4%	-1,6%	8,3%	5,6%	15,9%				
2.2.2.03	Investigación y estudios	(383.392)	(384.081)	(313.270)	(277.666)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	-18,4%	-11,4%				
2.2.2.04	Administración del Estado	(201.947)	(237.976)	(197.367)	(323.472)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	17,8%	-17,1%	63,9%				
2.2.2.05	Subsidios	(566.596)	(675.952)	(862.020)	(915.529)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	19,3%	27,5%	6,2%				
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	(807.603)	(971.221)	(722.317)	(618.929)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	20,3%	-25,6%	-14,3%				

Balance Fiscal
Departamentos 2014 - 2017
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones \$					% PIB			Variación %		
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(13.545)	(5.040)	(7.113)	(4.778)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-62,8%	41,1%	-32,8%
3	PRÉSTAMO NETO	2.331	(11.770)	45.426	(4.344)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-604,8%	-486,0%	-109,6%
3.1	Obtención	(3.888)	(808)	(1.237)	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-79,2%	53,1%	-100,0%
3.2	Concesión	6.219	(10.962)	46.663	(4.344)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-276,3%	-525,7%	-109,3%
4	Balance	209.870	(399.728)	1.312.050	354.751	0,03%	-0,05%	0,15%	0,04%	-290,5%	-428,2%	-73,0%
5	FINANCIAMIENTO	(209.870)	399.728	(1.312.050)	(354.751)	0,0%	0,1%	-0,2%	0,0%	-290,5%	-428,2%	-73,0%
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	234.512	368.181	(142.712)	(69.058)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	57,0%	-138,8%	-51,6%
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	(187.242)	(27.259)	(301.702)	102.160	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-85,4%	1006,8%	-133,9%
5.7	Desahorro Fonpet	-	-	231.680	670.826	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	#DIV/0!	#DIV/0!	189,5%
5.3	Recursos del Balance (+)	3.698.199	4.779.392	3.246.130	4.229.104	0,5%	0,6%	0,4%	0,5%	29,2%	-32,1%	30,3%
5.4	Cuentas Transitorias	108.306	(69.002)	26.443	7.604	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-163,7%	-138,3%	-71,2%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	928.740	992.821	108.075	94.602	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	6,9%	-89,1%	-12,5%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(820.433)	(1.061.823)	(81.631)	(86.998)	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	29,4%	-92,3%	6,6%
5.5	Variación Otros activos	(380)	-	(30.000)	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-100,0%	#DIV/0!	-100,0%
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	14.355	61.411	4.613	122	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	327,8%	-92,5%	-97,4%
5.9	Resultado Presupuestal	(4.077.621)	(4.712.994)	(4.346.502)	(5.295.510)	-0,5%	-0,6%	-0,5%	-0,6%	15,6%	-7,8%	21,8%

Balance Fiscal
Municipios Capitales 2014 - 2017
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones				% PIB				Variación %		
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016
1	INGRESOS	28.691.595	29.802.152	31.177.181	35.209.467	3,79%	3,73%	3,64%	3,86%	3,9%	4,6%	12,9%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	24.529.526	26.927.418	28.279.569	31.050.639	3,24%	3,37%	3,31%	3,40%	9,8%	5,0%	9,8%
1.1.1	TRIBUTARIOS	11.377.347	12.680.100	13.563.555	14.557.009	1,50%	1,59%	1,59%	1,60%	11,5%	7,0%	7,3%
1.1.1.01	Industria y Comercio	4.731.773	5.144.195	5.418.898	5.796.727	0,63%	0,64%	0,63%	0,64%	8,7%	5,3%	7,0%
1.1.1.02	Predial Unificado	3.785.689	4.269.940	4.652.967	5.038.222	0,50%	0,53%	0,54%	0,55%	12,8%	9,0%	8,3%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	305.589	323.333	357.276	370.060	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	5,8%	10,5%	3,6%
1.1.1.04	Sobre tasa Gasolina Motor	750.375	809.498	863.306	876.959	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	7,9%	6,6%	1,6%
1.1.1.05	Estampillas	251.703	342.277	321.404	417.303	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	36,0%	-6,1%	29,8%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	498.849	488.438	552.365	633.876	0,07%	0,06%	0,06%	0,07%	-2,1%	13,1%	14,8%
1.1.1.10	Alumbrado Público	327.423	421.743	289.059	452.245	0,04%	0,05%	0,03%	0,05%	28,8%	-31,5%	56,5%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	169.219	254.117	238.990	263.502	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	50,2%	-6,0%	10,3%
1.1.1.12	Avisos y Tableros	154.707	163.694	166.418	198.107	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	5,8%	1,7%	19,0%
1.1.1.13	Delineación y Urbanismo	242.129	200.007	186.173	145.372	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	-17,4%	-6,9%	-21,9%
1.1.1.20	Otros	159.891	262.858	516.698	364.637	0,02%	0,03%	0,06%	0,04%	64,4%	96,6%	-29,4%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	1.559.036	1.438.855	1.559.835	1.685.238	0,21%	0,18%	0,18%	0,18%	-7,7%	8,4%	8,0%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	1.318.327	1.234.679	1.280.243	1.358.448	0,17%	0,15%	0,15%	0,15%	-6,3%	3,7%	6,1%
1.1.2.10	Otros	240.709	204.175	279.592	326.790	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	-15,2%	36,9%	16,9%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	11.593.143	12.808.463	13.156.179	14.808.393	1,53%	1,60%	1,54%	1,62%	10,5%	2,7%	12,6%
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	2.171.197	235.622	206.080	262.600	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%	8,5%	-12,5%	27,4%
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	8.040.460	8.759.891	9.651.107	10.551.292	1,06%	1,10%	1,13%	1,16%	8,9%	10,2%	9,3%
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalías y Part.	392.831	590.337	126.623	466.630	0,05%	0,07%	0,01%	0,05%	50,3%	-78,6%	288,5%
1.1.3.05	Transferencias Inversión - Nivel Central	2.735.397	2.945.508	2.955.005	3.210.799	0,36%	0,37%	0,35%	0,35%	7,7%	0,3%	8,7%
1.1.3.06	Transferencias Inversión - Nivel Departamental	125.336	147.448	161.028	172.419	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	17,6%	9,2%	7,1%
1.1.3.07	Transferencias Inversión - Nivel Municipal	81.923	129.657	56.335	144.584	0,01%	0,02%	0,01%	0,02%	58,3%	-56,6%	156,6%

Balance Fiscal
Municipios Capitales 2014 - 2017
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones				% PIB				Variación %		
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016
1.1.3.08	Rentas Parafiscales	-	-	-	67	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	4.162.070	2.874.735	2.897.612	4.158.827	0,55%	0,36%	0,34%	0,46%	-30,9%	0,8%	43,5%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	86.343	31.055	44.938	73.445	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	-64,0%	44,7%	63,4%
1.2.3	Reintegros	118.341	93.935	22.952	33.677	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	-20,6%	-75,6%	46,7%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	452.105	528.297	703.129	936.999	0,06%	0,07%	0,08%	0,10%	16,9%	33,1%	33,3%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	1.609.247	1.979.166	1.218.082	2.239.246	0,21%	0,25%	0,14%	0,25%	23,0%	-38,5%	83,8%
1.2.9	Otros	1.896.033	242.281	908.511	875.460	0,25%	0,03%	0,11%	0,10%	-87,2%	275,0%	-3,6%
2	GASTOS	(28.327.066)	(30.846.270)	(30.669.263)	(35.453.402)	-3,74%	-3,86%	-3,59%	-3,89%	8,9%	-0,6%	15,6%
2.1	GASTOS CORRIENTES	(4.647.157)	(6.425.677)	(7.483.583)	(7.870.936)	-0,61%	-0,80%	-0,87%	-0,86%	38,3%	16,5%	5,2%
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	(4.647.157)	(6.425.677)	(7.483.583)	(7.870.936)	-0,61%	-0,80%	-0,87%	-0,86%	38,3%	16,5%	5,2%
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	(1.372.825)	(1.476.613)	(1.621.161)	(1.821.668)	-0,18%	-0,18%	-0,19%	-0,20%	7,6%	9,8%	12,4%
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	(522.994)	(561.570)	(577.529)	(674.011)	-0,07%	-0,07%	-0,07%	-0,07%	7,4%	2,8%	16,7%
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS COORRIENTES	(2.478.125)	(4.034.021)	(4.855.793)	(5.044.778)	-0,33%	-0,50%	-0,57%	-0,55%	62,8%	20,4%	3,9%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(87.487)	(95.215)	(117.647)	(122.075)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	8,8%	23,6%	3,8%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	(65)	(342)	(280)	(265)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	426,1%	-18,0%	-5,5%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	(1.250.407)	(2.742.983)	(2.961.628)	(3.113.658)	-0,17%	-0,34%	-0,35%	-0,34%	119,4%	8,0%	5,1%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(1.140.166)	(1.195.481)	(1.776.237)	(1.808.780)	-0,15%	-0,15%	-0,21%	-0,20%	4,9%	48,6%	1,8%
2.1.1.05	Otros	(2.170)	(2.895)	(37.090)	(3.513)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	33,4%	1181,0%	-90,5%
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	(271.043)	(350.577)	(392.010)	(326.966)	-0,04%	-0,04%	-0,05%	-0,04%	29,3%	11,8%	-16,6%
2.1.1.06.1	Deuda Interna	(168.824)	(238.546)	(280.164)	(210.106)	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	41,3%	17,4%	-25,0%
2.1.1.06.2	Deuda Externa	(102.219)	(112.031)	(111.846)	(116.860)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	9,6%	-0,2%	4,5%
2.2	GASTOS DE CAPITAL	(23.679.909)	(24.420.593)	(23.185.681)	(27.582.466)	-3,13%	-3,06%	-2,71%	-3,02%	3,1%	-5,1%	19,0%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	(4.732.234)	(4.640.369)	(3.450.418)	(4.068.563)	-0,63%	-0,58%	-0,40%	-0,45%	-1,9%	-25,6%	17,9%
2.2.1.01	Infraestructura	(4.732.234)	(4.640.369)	(3.450.418)	(4.068.563)	-0,63%	-0,58%	-0,40%	-0,45%	-1,9%	-25,6%	17,9%

**Balance Fiscal
Municipios Capitales 2014 - 2017**
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones					% PIB					Variación %		
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2015/2014	2016/2015	2017/2016
2.2.1.01.1	Construcción	(3.038.983)	(2.449.061)	(1.923.633)	(2.150.174)		-0,40%	-0,31%	-0,22%	-0,24%	-19,4%	-21,5%	11,8%	
2.2.1.01.2	Adquisición	(93.469)	(152.202)	(63.729)	(88.887)		-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	62,8%	-64,7%	65,4%	
2.2.1.01.3	Mejoramiento y Mantenimiento	(1.599.781)	(2.039.106)	(1.473.056)	(1.829.503)		-0,21%	-0,26%	-0,17%	-0,20%	27,5%	-27,8%	24,2%	
2.2.2	OTROS GASTOS DE INVERSIÓN	(18.947.675)	(19.780.224)	(19.735.263)	(23.513.903)		-2,50%	-2,47%	-2,31%	-2,58%	4,4%	-0,2%	19,1%	
2.2.2.01	Dotación	(2.662.404)	(2.141.502)	(2.062.973)	(2.302.166)		-0,35%	-0,27%	-0,24%	-0,25%	-19,6%	-4,1%	12,1%	
2.2.2.02	Recurso Humano	(11.433.986)	(12.087.593)	(12.670.711)	(14.696.790)		-1,51%	-1,51%	-1,48%	-1,61%	5,7%	4,8%	16,0%	
2.2.2.03	Investigación y estudios	(294.524)	(254.313)	(159.363)	(384.510)		-0,04%	-0,03%	-0,02%	-0,04%	-13,7%	-37,3%	141,2%	
2.2.2.04	Administración del Estado	(459.294)	(438.485)	(418.328)	(644.011)		-0,06%	-0,05%	-0,05%	-0,07%	-4,5%	-4,6%	53,9%	
2.2.2.05	Subsidios	(3.766.553)	(4.450.935)	(4.210.817)	(4.939.014)		-0,50%	-0,56%	-0,49%	-0,54%	18,2%	-5,4%	17,3%	
2.2.2.06	Sanearamiento y Ajuste Fiscal (-)	(329.870)	(373.673)	(254.363)	(546.972)		-0,04%	-0,05%	-0,03%	-0,06%	13,3%	-31,9%	115,0%	
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(1.044)	(33.723)	31.332	(440)		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3131,4%	-192,9%	-101,4%	
3	PRÉSTAMO NETO	(123.146)	(139.736)	(86.151)	(87.154)		-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	13,5%	-38,3%	1,2%	
3.1	Obtención	(4.970)	(8.166)	24.797	(2.440)		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	64,3%	-403,7%	-109,8%	
3.2	Concesión	(118.176)	(131.571)	(110.948)	(84.714)		-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	11,3%	-15,7%	-23,6%	
4	Balance	241.384	(1.183.854)	421.767	(331.090)		0,03%	-0,15%	0,05%	-0,04%	-590,4%	-135,6%	-178,5%	
5	FINANCIAMIENTO	(241.384)	1.183.854	(421.767)	331.090		0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	-590,4%	-135,6%	-178,5%	
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	98.557	(309.619)	(104.482)	(146.178)		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-414,2%	-66,3%	39,9%	
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	101.427	126.956	80.662	225.331		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,2%	-36,5%	179,4%	
	Desahorro Fonpet	-	-	375.380	759.410		0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	#DIV/0!	#DIV/0!	102,3%	
5.3	Recursos del Balance (+)	3.140.223	4.238.804	2.516.178	3.513.352		0,4%	0,5%	0,3%	0,4%	35,0%	-40,6%	39,6%	
5.4	Cuentas Transitorias	62.238	4.347	161	7.963		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-93,0%	-96,3%	4833,4%	
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	479.987	570.073	635.658	871.257		0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	18,8%	11,5%	37,1%	
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(417.750)	(565.726)	(635.496)	(863.294)		-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	35,4%	12,3%	35,8%	
5.5	Variación Otros activos	(10.861)	(19.836)	(12.000)	(2.362)		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	82,6%	-39,5%	-80,3%	
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	8.761	38.620	2.173	8.916		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	340,8%	-94,4%	310,4%	
5.9	Resultado Presupuestal	(3.641.728)	(2.895.418)	(3.279.839)	(4.035.343)		-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-20,5%	13,3%	23,0%	

Balance Fiscal
Municipios No Capitales 2014 - 2017
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones				% PIB				Variación %		
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016
1	INGRESOS	23.057.474	28.005.240	26.220.904	29.671.994	3,05%	3,50%	3,07%	3,25%	21,5%	-6,4%	13,2%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	22.375.699	26.826.358	25.473.134	28.856.729	2,96%	3,36%	2,98%	3,16%	19,9%	-5,0%	13,3%
1.1.1	TRIBUTARIOS	5.076.419	6.016.259	5.998.705	6.709.188	0,67%	0,75%	0,70%	0,74%	18,5%	-0,3%	11,8%
1.1.1.01	Industria y Comercio	1.639.679	1.806.574	1.861.749	2.055.187	0,22%	0,23%	0,22%	0,23%	10,2%	3,1%	10,4%
1.1.1.02	Predial Unificado	1.358.337	1.538.570	1.731.359	1.944.939	0,18%	0,19%	0,20%	0,21%	13,3%	12,5%	12,3%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	470.826	534.567	607.210	604.649	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	13,5%	13,6%	-0,4%
1.1.1.05	Estampillas	455.295	653.859	462.889	542.197	0,06%	0,08%	0,05%	0,06%	43,6%	-29,2%	17,1%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	18.510	16.733	18.491	22.214	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-9,6%	10,5%	20,1%
1.1.1.10	Alumbrado Público	321.622	331.989	400.763	462.956	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	3,2%	20,7%	15,5%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	226.390	339.977	201.192	201.635	0,03%	0,04%	0,02%	0,02%	50,2%	-40,8%	0,2%
1.1.1.12	Avisos y Tableros	123.917	132.656	144.909	159.731	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	7,1%	9,2%	10,2%
1.1.1.13	Delineación y Urbanismo	176.223	291.527	197.954	243.504	0,02%	0,04%	0,02%	0,03%	65,4%	-32,1%	23,0%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	1.715	2.025	2.362	1.574	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	18,1%	16,7%	-33,4%
1.1.1.20	Otros	283.905	367.780	369.826	470.602	0,04%	0,05%	0,04%	0,05%	29,5%	0,6%	27,2%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	575.963	755.509	742.279	767.148	0,08%	0,09%	0,09%	0,08%	31,2%	-1,8%	3,4%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	520.791	633.476	640.672	706.374	0,07%	0,08%	0,07%	0,08%	21,6%	1,1%	10,3%
1.1.2.10	Otros	55.173	122.033	101.606	60.775	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	121,2%	-16,7%	-40,2%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	16.723.317	20.054.591	18.732.150	21.380.393	2,21%	2,51%	2,19%	2,34%	19,9%	-6,6%	14,1%
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	1.532.825	1.575.122	1.552.832	1.649.882	0,20%	0,20%	0,18%	0,18%	2,8%	-1,4%	6,2%
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	8.338.989	9.516.972	10.060.733	11.125.222	1,10%	1,19%	1,18%	1,22%	14,1%	5,7%	10,6%
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalias	489.507	2.265.710	1.145.079	1.414.433	0,06%	0,28%	0,13%	0,16%	362,9%	-49,5%	23,5%
1.1.3.04	Transferencias Inversión - Partic.	20.752	25.702	24.517	12.726	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	23,9%	-4,6%	-48,1%
1.1.3.05	Transferencias Inversión - Nivel Central	5.569.406	5.505.041	5.079.190	5.877.554	0,74%	0,69%	0,59%	0,64%	-1,2%	-7,7%	15,7%
1.1.3.06	Transferencias Inversión - Nivel Departamental	715.185	1.112.498	835.357	1.198.313	0,09%	0,14%	0,10%	0,13%	55,6%	-24,9%	43,4%
1.1.3.07	Transferencias Inversión - Nivel Municipal	56.652	53.547	34.442	75.483	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	-5,5%	-35,7%	119,2%
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	681.774	1.178.881	747.770	815.265	0,09%	0,15%	0,09%	0,09%	72,9%	-36,6%	9,0%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	59.524	19.163	11.119	24.634	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	-67,8%	-42,0%	121,6%

Balance Fiscal
Municipios No Capitales 2014 - 2017
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones					% PIB					Variación %			
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017		
1.2.3	Reintegros	81.211	251.189	185.101	179.003	0,01%	0,03%	0,02%	0,02%	209,3%	0,02%	0,02%	209,3%	-26,3%	-3,3%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	206.528	254.974	239.505	289.004	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	23,5%	0,03%	0,03%	23,5%	-6,1%	20,7%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	62.374	83.146	55.259	82.519	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	33,3%	0,01%	0,01%	33,3%	-33,5%	49,3%
1.2.9	Otros	272.137	570.409	256.786	240.106	0,04%	0,07%	0,03%	0,03%	109,6%	0,03%	0,03%	109,6%	-55,0%	-6,5%
2	GASTOS	(23.228.753)	(29.113.338)	(25.787.288)	(28.898.696)	-3,07%	-3,64%	-3,01%	-3,17%	25,3%	-3,17%	-3,17%	25,3%	-11,4%	12,1%
2.1	GASTOS CORRIENTES	(3.705.078)	(3.957.439)	(3.193.821)	(4.063.449)	-0,49%	-0,50%	-0,37%	-0,45%	6,8%	-0,45%	-0,45%	6,8%	-19,3%	27,2%
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	(3.705.078)	(3.957.439)	(3.193.821)	(4.063.449)	-0,49%	-0,50%	-0,37%	-0,45%	6,8%	-0,45%	-0,45%	6,8%	-19,3%	27,2%
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	(1.404.325)	(1.566.642)	(1.727.215)	(1.952.599)	-0,19%	-0,20%	-0,20%	-0,21%	11,6%	-0,20%	-0,21%	11,6%	10,2%	13,0%
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	(603.725)	(668.712)	(679.318)	(767.741)	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	10,8%	-0,08%	-0,08%	10,8%	1,6%	13,0%
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	(1.546.469)	(1.547.305)	(546.977)	(1.118.833)	-0,20%	-0,19%	-0,06%	-0,12%	0,1%	-0,06%	-0,12%	0,1%	-64,6%	104,5%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(93.085)	(110.377)	(112.138)	(100.304)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	18,6%	-0,01%	-0,01%	18,6%	1,6%	-10,6%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	(16.959)	(24.299)	(20.652)	(16.950)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	43,3%	0,00%	0,00%	43,3%	-15,0%	-17,9%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	(69.409)	(88.626)	(85.814)	(99.329)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	27,7%	-0,01%	-0,01%	27,7%	-3,2%	15,7%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(1.367.016)	(1.324.003)	(328.373)	(902.251)	-0,18%	-0,17%	-0,04%	-0,10%	-3,1%	-0,04%	-0,10%	-3,1%	-75,2%	174,8%
2.1.1.05	Otros	(20.437)	(17.629)	(27.624)	(25.098)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-13,7%	0,00%	0,00%	-13,7%	56,7%	-9,1%
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	(130.123)	(157.152)	(212.687)	(199.178)	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	20,8%	-0,02%	-0,02%	20,8%	35,3%	-6,4%
2.1.1.06.1	Deuda Interna	(123.288)	(136.955)	(196.146)	(186.183)	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	11,1%	-0,02%	-0,02%	11,1%	43,2%	-5,1%
2.1.1.06.2	Deuda Externa	(6.834)	(20.197)	(16.540)	(12.995)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	195,5%	0,00%	0,00%	195,5%	-18,1%	-21,4%
2.2	GASTOS DE CAPITAL	(19.523.675)	(25.155.899)	(22.593.467)	(24.835.246)	-2,58%	-3,15%	-2,64%	-2,72%	28,8%	-2,64%	-2,72%	28,8%	-10,2%	9,9%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	(5.418.072)	(8.689.930)	(5.580.158)	(5.959.900)	-0,72%	-1,09%	-0,65%	-0,65%	60,4%	-0,65%	-0,65%	60,4%	-35,8%	6,8%
2.2.1.01	Infraestructura	(5.418.072)	(8.689.930)	(5.580.158)	(5.959.900)	-0,72%	-1,09%	-0,65%	-0,65%	60,4%	-0,65%	-0,65%	60,4%	-35,8%	6,8%
2.2.1.01.1	Construcción	(2.759.210)	(4.708.703)	(3.172.952)	(2.932.602)	-0,36%	-0,59%	-0,37%	-0,32%	70,7%	-0,37%	-0,32%	70,7%	-32,6%	-7,6%
2.2.1.01.2	Adquisición	(112.705)	(184.556)	(87.750)	(141.773)	-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,02%	63,8%	-0,01%	-0,02%	63,8%	-52,5%	61,6%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y Mantenimiento	(2.546.158)	(3.796.672)	(2.319.457)	(2.885.525)	-0,34%	-0,47%	-0,27%	-0,32%	49,1%	-0,27%	-0,32%	49,1%	-38,9%	24,4%
2.2.2	OTROS GASTOS DE INVERSIÓN	(14.105.603)	(16.465.968)	(17.013.309)	(18.875.346)	-1,86%	-2,06%	-1,99%	-2,07%	16,7%	-1,99%	-2,07%	16,7%	3,3%	10,9%
2.2.2.01	Dotación	(786.301)	(1.045.114)	(993.909)	(1.008.511)	-0,10%	-0,13%	-0,12%	-0,11%	32,9%	-0,12%	-0,11%	32,9%	-4,9%	1,5%

Balance Fiscal
Municipios No Capitales 2014 - 2017
Millones de pesos

Código	Concepto	Millones					% PIB					Variación %		
		2014	2015	2016	2017		2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016	
2.2.2.02	Recurso Humano	(11.665.965)	(13.369.324)	(14.076.713)	(15.659.646)		-1,54%	-1,67%	-1,65%	-1,72%	14,6%	5,3%	11,2%	
2.2.2.03	Investigación y estudios	(225.650)	(308.385)	(297.430)	(331.851)		-0,03%	-0,04%	-0,03%	-0,04%	36,7%	-3,6%	11,6%	
2.2.2.04	Administración del Estado	(225.410)	(268.946)	(252.253)	(313.944)		-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	19,3%	-6,2%	24,5%	
2.2.2.05	Subsidios	(893.321)	(1.069.747)	(1.096.471)	(1.218.875)		-0,12%	-0,13%	-0,13%	-0,13%	19,7%	2,5%	11,2%	
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	(245.556)	(329.744)	(285.622)	(314.094)		-0,03%	-0,04%	-0,03%	-0,03%	34,3%	-13,4%	10,0%	
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(63.400)	(74.708)	(10.911)	(28.425)		-0,01%	-0,01%	0,00%	0,00%	17,8%	-85,4%	160,5%	
3	PRÉSTAMO NETO	19.230	68.797	(27.685)	(7.645)		0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	257,8%	-140,2%	-72,4%	
3.1	Obtención	(27.960)	48.335	(30.779)	(8.545)		0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	-272,9%	-163,7%	-72,2%	
3.2	Concesión	47.189	20.462	3.093	901		0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	-56,6%	-84,9%	-70,9%	
4	Balance	(152.050)	(1.039.301)	405.930	765.654		0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	563,5%	-139,1%	88,6%	
5	FINANCIAMIENTO	152.050	1.039.301	(405.930)	(765.654)		0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%	563,5%	-139,1%	88,6%	
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	17.877	102.184	(4.292)	123.032		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	471,6%	-104,2%	-2966,7%	
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	125.683	53.701	(218.493)	(144.429)		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-57,3%	-506,9%	-33,9%	
5.7	Desahorro Fonpet	-	-	589.230	688.824		0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	#DIV/0!	#DIV/0!	16,9%	
5.3	Recursos del Balance (+)	3.920.729	4.610.047	2.626.026	4.298.913		0,5%	0,6%	0,3%	0,5%	17,6%	-43,0%	63,7%	
5.4	Cuentas Transitorias	10.122	12.138	11.651	16.960		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19,9%	-4,0%	45,6%	
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	130.914	120.136	153.997	181.730		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-8,2%	28,2%	18,0%	
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(120.791)	(107.998)	(142.346)	(164.771)		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-10,6%	31,8%	15,8%	
5.5	Variación Otros activos	(315)	3.133	1.620	7.208		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-1094,0%	-48,3%	344,9%	
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	27.171	23.721	8.869	8.748		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-12,7%	-62,6%	-1,4%	
5.9	Resultado Presupuestal	(3.949.217)	(3.765.624)	(3.420.541)	(5.764.909)		-0,5%	-0,5%	-0,4%	-0,6%	-4,6%	-9,2%	68,5%	

Nota metodológica

La Dirección General de Política Macroeconómica –DGPM– calcula el Balance Fiscal (BF_t) del Gobierno Nacional Central como:

$$BF_t = I_t - (G_t + \Delta CxP) \quad (1)$$

$I_t = \text{Ingresos del año } t$
 $G_t = \text{Gastos del año } t = \text{Operaciones Efectivas}$

$$G_t = P_t + P_t^{Rest-1} + P_t^{CxPt-1} \quad (2)$$

$P_t = \text{Pagos de la vigencia } t$
 $P_t^{Rest-1} = \text{Pagos en año } t \text{ de las reservas presupuestales de año } t-1$
 $P_t^{CxPt-1} = \text{Pagos en año } t \text{ de las cuentas por pagar de año } t-1$
 $\Delta CxP = \text{Deuda Flotante} = CxP_t - CxP_{t-1}$

Insertando (2) en (1) se obtiene

$$BF_t = I_t - ((P_t + P_t^{Rest-1} + P_t^{CxPt-1}) + (CxP_t - CxP_{t-1}))$$

Teniendo en cuenta que

$$O_t - P_t = CxP_t$$

Es claro que

$$BF_t = I_t - (O_t + P_t^{Rest-1} + P_t^{CxPt-1} - CxP_{t-1})$$

Así, el Balance Fiscal medido como $BF_t = I_t - O_t$ no es equivalente a las mediciones realizadas por la DGPM a partir de las Operaciones Efectivas. Aparecen algunos elementos distorsionadores que impiden la equivalencia matemática de las dos maneras de medir el resultado fiscal.

En los ejercicios de medición que presenta la CGR para el caso de los gobiernos centrales territoriales, se supuso que $P_t^{CxPt-1} - CxP_{t-1}$ tiende a cero, lo que implica que no es posible prolongar la ejecución del presupuesto público durante tres vigencias o que la totalidad de las cuentas por pagar de t-1 se pagan en t.

De este modo, para lograr un mayor acercamiento teórico con las mediciones de la DGPM la CGR calcula el balance territorial como:

$$BF_t = I_t - (O_t + P_t^{Rest-1})$$

Para el presente Informe de la Situación de las Finanzas, la CGR decidió analizar el cuatrienio 2014-2017. Por ello, sólo se tuvieron en cuenta los gobiernos centrales territoriales que reportaron información completa en todos y cada uno de los años 2014-2017, ambos inclusive. Se trata de 30 ciudades capitales (sólo Mitú no reportó información en todos los años), los 32 departamentos y 1017 municipios no capitales, lo que implica que 53 municipios no capitales dejaron de reportar en por lo menos uno de los cuatro años analizados.

Metodología cálculo del balance fiscal para Gobierno Nacional Central

A continuación, se describe de manera resumida la metodología que se utiliza para el cálculo del balance fiscal del gobierno Nacional Central, en línea con las sugerencias que en esta materia ha realizado el Fondo Monetario Internacional. El balance fiscal se calcula a partir de una reclasificación de la información de ejecución presupuestal, para el momento de obligaciones, con el objetivo de separar los rubros que corresponden a operaciones de financiamiento financiero de los demás, tanto en ingresos como en gastos.

Para los ingresos se toman los administrados por la DIAN correspondientes a Recaudo en Efectivo Neto (Recaudo bruto menos recaudo en bonos (TIDIS y CERT) y devoluciones en efectivo).

En comparación con los Ingresos Corrientes de la Nación estos son mayores en la medida en que, a éstos, se suman los recursos del CREE (se pasa el valor del Fondo Especial Impuesto Sobre la Renta para la Equidad – CREE como impuesto directo). Las rentas parafiscales en el cálculo fiscal sólo incluyen la Contribución a los espectáculos públicos.

Se toman los datos de ingresos que se han cruzado de las fuentes SIIF, DIAN y Dirección del tesoro. Para corroborar información y tener consistencia.

En otros ingresos incluye, los Fondos Especiales, incluye los que tienen situación de fondos. No incluye Fondo CREE, cuyos recursos se contabilizan como recaudo del Impuesto CREE. Tampoco los recursos del Fosyga que se contabilizan en el Sector de Seguridad Social.

De los demás Fondos Especiales se escogen aquellos cuyos recursos administrados atienden requerimientos de gasto (incluidos subsidios a tarifas de servicios de energía y gas) solo a través de las entidades del nivel central de gobierno a las que están adscritas. De estos se exceptúan los que se financien con recursos privados o provenientes del exterior. Por tanto se exceptúan aquellos vinculados a establecimientos públicos del mismo nivel, o que se asimilen como tales (Superintendencias, Comisiones, Institutos, Direcciones) o aquellos que estén referenciados con respecto al Sector de Seguridad

Social (Pensiones, Cesantías, Salud). Se excluyen también los Fondos del Sector de Defensa y Policía (Fondo de Defensa Nacional y Fondos Internos) que se constituyen con cuotas de casinos, clubes, centros vacacionales y matrículas de universidades y financian estos mismos servicios a la manera de establecimientos públicos).

Para efectos del cálculo del resultado fiscal del GNC en las rentas parafiscales se excluyen los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio que se contabilizan dentro de los recursos del sector de Seguridad Social. Sólo incluye los recursos de la contribución a espectáculos públicos.

En los recursos de capital de la Nación se incluye todas las operaciones de tesorería y rendimientos financieros de las operaciones generadas por la Tesorería.

En otros ingresos de capital, Incluye reintegros y recursos no apropiados, recuperación de cartera y otros ingresos de capital. Excluye Recursos del crédito y Enajenación de Activos que van como financiamiento (“por debajo de la línea”).

No se incluyen deuda (desembolsos de crédito), ni venta de activos. Conforme a la metodología del FMI éstos se clasifican a la parte de financiamiento que se denomina “por debajo de la línea”

En la parte de los gastos, es importante precisar que la inversión que reporta el SIIF se reclasifica con el fin de hacer comparable la información CGR con la reportada por el CONFIS en el Plan Financiero.

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 son Atención a la población vulnerable y excluida, la infancia y la adolescencia, Afiliación a la población pobre a través del régimen subsidiado, Menores tarifas eléctricas, Fondo de Solidaridad Pensional, Transferencias a educación diferentes al SGP y Recursos para la atención al conflicto armado.

Para el cálculo del balance fiscal del Gobierno Nacional se toma de las bases de datos del SIIF las operaciones con situación de fondos, por tanto, no se consideran las operaciones sin situación de fondos y los pagos de cuentas por pagar. En lo que corresponde a los gastos, se tiene en cuenta el momento presupuestal de las obligaciones.

En cuanto a los intereses de deuda, a los de la interna se adiciona el valor de las indexaciones de TES B.

Así, el balance fiscal es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales.

Finalmente, en el financiamiento además de los recursos del crédito externo e interno neto, y de los movimientos de activos financieros netos, se incorpora el valor de los recursos que la tesorería obtuvo adicionalmente en el año y que no ingresan por SIIF.

