

**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2014:
“POR UN PAÍS JUSTO, MODERNO Y SEGURO”**

CONTENIDO

PRIMERA PARTE

MENSAJE PRESIDENCIAL

ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA 2014

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2014

- I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO***
- II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO 2014***
- III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2014***
- IV. RESUMEN HOMOLOGADO PRESUPUESTO NACIÓN Y PLAN FINANCIERO 2014***
- V. PANORAMA PRESUPUESTAL 2012***
- VI. PANORAMA PRESUPUESTAL 2013***
- VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECIFICA***
- VIII. PRINCIPALES BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO –IVA- AÑO GRAVABLE 2012***
- IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA***

SEGUNDA PARTE

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2014

ANEXO DE GASTO SOCIAL DEL PGN 2014

DETALLE DE LA COMPOSICION DE INGRESOS PGN 2014

**MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2014**

MENSAJE PRESIDENCIAL

PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2014

POR UN PAÍS JUSTO, MODERNO Y SEGURO

En cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley Orgánica del Presupuesto, el Gobierno Nacional presenta al Honorable Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2014¹. Esta iniciativa es una de las más importantes que cada año el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos. Materializa una parte sustancial del programa de gobierno de esta administración y recoge su propuesta de política para construir un país más justo, moderno y seguro, que es precisamente el lema de este proyecto de ley.

El presupuesto general de la Nación (PGN)² para la vigencia fiscal de 2014 asciende a \$199,9 billones, de los cuales \$188,1 billones se financian con aportes de la Nación y \$11,8 billones, con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN. Este proyecto de presupuesto, entre otras, incluye apropiaciones para continuar los programas iniciados en años anteriores, respaldados en vigencias futuras; financiar iniciativas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*³, cuya ejecución se realiza en el curso de esta administración; materializar las propuestas que conforman el Programa para Impulsar la Productividad y el Empleo (PIPE), diseñado para atenuar los efectos que sobre la economía colombiana pueda generar la desaceleración de la economía global, y cumplir las sentencias y mandatos de las altas cortes, así como los compromisos de la Nación con sus servidores y sus acreedores, internos y externos.

1. POR UN PAÍS JUSTO, MODERNO Y SEGURO

Durante estos tres años hemos trabajado arduamente para construir un país justo, moderno y seguro. Nuestra economía crece por encima del promedio regional y mundial y crea empleos de calidad que benefician sobre todo a los más vulnerables. La situación de nuestras finanzas públicas es muy positiva. Hoy podemos destinar más recursos a transformar nuestro país, a generar una revolución en materia de infraestructura, a hacerlo más seguro y más justo en la distribución de la riqueza y de las oportunidades. Todo esto se debe, en gran parte, a la seriedad y responsabilidad con la que hemos manejado nuestra política económica, y en particular la política

¹ Proyecto de ley "Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014".

² El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

³ Ley 1450 de 2011.

fiscal. Hemos creado una nueva institucionalidad fiscal que ha sido reconocida internacionalmente y que esperamos seguir fortaleciendo, pues es fundamental para la construcción de un país justo, moderno y seguro. Uno de los resultados ha sido la invitación a ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual constituye un reconocimiento a los logros del Gobierno y del país en materia social, económica y de seguridad.

1.1. UN PAÍS MODERNO

1.1.1. Una nueva institucionalidad fiscal

Este Gobierno con el apoyo del Congreso ha realizado reformas claves en la institucionalidad fiscal que han sido ampliamente reconocidas por organismos internacionales. Las reformas comprenden la creación del sistema general de regalías (SGR)⁴, la introducción del principio de sostenibilidad fiscal como criterio constitucional⁵, y el establecimiento de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC)⁶, que, en conjunto, conforman el marco para el ejercicio y diseño de la política fiscal de mediano plazo. La regla fiscal constituye un instrumento fundamental para el diseño de nuestra política fiscal. Su aplicación sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), junto con el ahorro de las regiones en el SGR y en las demás entidades, permitirá reducir progresivamente, como ya está ocurriendo, el déficit fiscal del GNC y del Sector Público Consolidado (SPC), y con ello la relación deuda neta a PIB.

La regla fiscal establece un techo al déficit fiscal que puede registrar el GNC en cada momento, una vez descontados los efectos del ciclo económico y los efectos de los cambios temporales o transitorios en los ingresos energéticos sobre sus finanzas públicas. Esto significa que se requerirá un mayor superávit (o un menor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por encima de su nivel potencial o los ingresos energéticos estén por encima de su senda de largo plazo. Por el contrario, se permitirá un menor superávit (o un mayor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por debajo de su nivel potencial o los ingresos energéticos estén por debajo de su senda de largo plazo.

La regla fiscal exige el cumplimiento de una senda creciente de balance estructural con tres hitos numéricos explícitos: -2,3% del PIB en 2014, -1,8% del PIB en 2018 y no inferior a -1,0% del PIB de 2022 en adelante (Diagrama 1). El balance estructural se define como la diferencia entre el ingreso estructural, que es igual al ingreso total neto de los ingresos excepcionales, positivos o negativos, derivados de los ciclos económico y

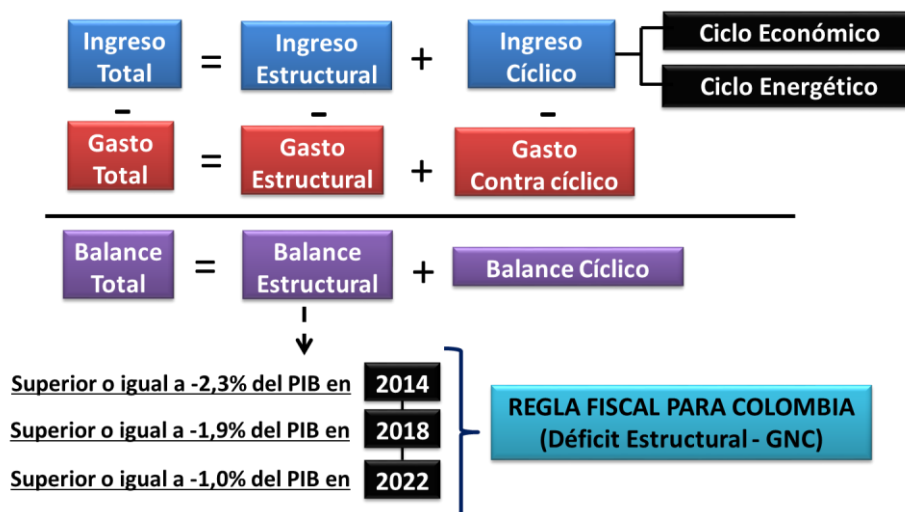
⁴ Acto Legislativo 05 de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías (SGR), reglamentado por la Ley 1530 de 2012.

⁵ Acto Legislativo 03 de 2011, por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

⁶ Ley 1473 del 5 de julio de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC.

energético y el gasto estructural, que equivale al gasto total cuando no se ejecutan programas especiales de gasto contracíclico⁷.

Diagrama 1
Esquema Conceptual – Regla Fiscal



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – MHCP.

La Ley también obliga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a establecer la metodología de cálculo del déficit estructural y a definir y publicar los parámetros fijados para la implementación de la regla. Para el efecto, y en aras de garantizar la transparencia y la independencia en los procesos requeridos, el Ministerio expidió el Decreto 1790 de 2012 que reglamenta el Comité Consultivo para la Regla Fiscal y que crea los Grupos Técnicos de PIB potencial y Minero Energético⁸. Para evaluar el cierre fiscal de 2012, dicho Comité fijó en 4.6% el crecimiento potencial del PIB en el largo plazo y en US\$98 el precio de largo plazo de la canasta de crudo colombiano. En materia energética el ingreso petrolero se define como la diferencia entre el valor de la producción y la estructura de costos del sector petrolero. El beneficio económico para la Nación resulta de los dividendos o ingresos por concepto de renta que se derivan de los ingresos petroleros así calculados. Por su parte, el ciclo energético se calcula ex-post como la diferencia entre el ingreso petrolero observado y el ingreso petrolero permanente, siendo este último el valorado a precios de largo plazo, de acuerdo a los cálculos del Grupo Técnico Minero-Energético. Finalmente, la producción de petróleo observada se considera igual a la permanente, es decir, no se ajusta el ciclo energético por

⁷ De acuerdo con el artículo 6° de la mencionada Ley: “El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto”.

⁸ El Comité se compone de nueve miembros así: tres decanos de las facultades de economía, dos consultores de reconocida trayectoria e idoneidad, dos investigadores de reconocidos centros de investigación y los dos presidentes de las comisiones terceras de Senado y Cámara. Por su parte, los Grupos Técnicos de PIB potencial y Minero-Energético, se componen de cinco expertos independientes.

variaciones transitorias en la producción. Dado el precio observado en 2012 de US\$100 así como la estructura de costos del sector, se presentó un ciclo minero positivo que alcanzó 0,1% del PIB.

En suma, en el año 2012 el GNC reportó ingresos estructurales de \$106,6 billones (16% del PIB), de los cuales \$88,8 billones (13,4% del PIB) correspondieron a ingresos estructurales no energéticos, mientras que los restantes \$17,6 billones (2,7% del PIB) se explican por el ingreso estructural energético. Por su parte, el gasto del GNC se ubicó en \$122,5 billones (18,4% del PIB), lo cual representa su nivel estructural. De tal forma, el balance estructural del GNC en 2012 fue un déficit de \$16,1 billones (2,4% del PIB), resultado de la diferencia entre ingresos estructurales que representaron 16,1% del PIB y gastos estructurales que se ubicaron en 18,4% del PIB.

Con la constitución y puesta en funcionamiento de esta nueva institucionalidad y la adopción de estas metodologías se pretende blindar la regla fiscal como instrumento de planeación y sostenibilidad del gasto y como herramienta de política macroeconómica contracíclica, dándole credibilidad y consistencia temporal a la política fiscal colombiana.

1.1.2. Ingreso a la OCDE

Que hemos realizado un manejo serio y responsable de las políticas públicas, lo demuestra el hecho de que a finales del pasado mes de mayo el país fue invitado al proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Ser invitado a formar parte de esta organización, compuesta actualmente por sólo 34 países, tiene una profunda significación e importancia para Colombia. Esta invitación es un voto de confianza que nos dan los países con mejores prácticas y más altos estándares en sus políticas públicas. Es un reconocimiento a los logros del Gobierno, en particular a las políticas económicas responsables que hemos puesto en marcha para reducir la desigualdad, como también a la agenda reformista y progresista y a las mejoras en seguridad que hemos desarrollado⁹.

Esta invitación obedece también al intenso trabajo que se ha adelantado durante los dos últimos años en un proceso de acercamiento a la OCDE, en el que se obtuvieron los siguientes logros:

- **Lucha contra la corrupción.** Después de revisar nuestros estándares en materia de corrupción, la OCDE invitó a Colombia a firmar la Convención contra la Corrupción en Transacciones Comerciales Internacionales. La Convención ya fue aprobada por el Congreso y la Corte Constitucional. A finales del año pasado, Colombia adhirió como miembro número 40 de la Convención. Este instrumento es el más importante a nivel mundial en

⁹ Mayor información en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Mayo/Paginas/20130530.aspx>

la materia y ayuda a crear un ambiente de negocios más transparente, al tiempo que reconoce a Colombia como un actor relevante en la lucha internacional contra la corrupción.

- **Política de inversión.** La política de inversión de nuestro país fue analizada bajos los altísimos estándares de la OCDE y hoy Colombia es signataria de la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales. Esto nos ubica en un selecto grupo de países con las mejores prácticas en materia de inversión, lo cual se traducirá en mayores flujos de inversión productiva y en mejores prácticas de las empresas que operan en el país.
- **Política económica:** La OCDE evaluó las políticas de desarrollo económico, destacando la gran estabilidad macroeconómica y financiera del país. Además, realizó recomendaciones importantes para incrementar la productividad y la equidad, muchas de las cuales están siendo implementadas en temas críticos como la infraestructura de transporte y la política tributaria.
- **Minería responsable.** Hace un año se oficializó la adhesión de Colombia a Directrices de la OCDE sobre Minería Responsable. El Ministerio de Minas y Energía ya está implementando este instrumento, que ayuda a las empresas del sector minero a respetar los derechos humanos y evitar el conflicto en las áreas de extracción.
- **Crecimiento verde.** Colombia adhirió a la Declaración de Crecimiento Verde de la OCDE, instrumento que busca enfocar los esfuerzos hacia la elaboración de estrategias de crecimiento verde que lleven a un uso más eficiente de los recursos naturales.
- **Políticas de Internet.** Colombia también adhirió a los Principios de Políticas de Internet de la OCDE.
- **Infraestructura de transporte.** En las licitaciones de los contratos de la cuarta generación de concesiones, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) está siendo pionera en la implementación del mecanismo OCDE de denuncias de alto nivel para prevenir hechos de corrupción.
- **Evaluaciones en curso.** Actualmente varias entidades estatales están colaborando con expertos de la OCDE con el fin de mejorar el gobierno corporativo de las empresas públicas, perfeccionar la política comercial, modernizar la recolección de estadísticas económicas en todas las entidades del gobierno, mejorar la regulación de la competencia, actualizar las políticas agrícolas, introducir mejores prácticas internacionales a la reforma pensional que alista el gobierno y aumentar la transparencia en la contratación pública, entre otras.

Esta labor técnica ha hecho que la OCDE haya invitado a Colombia a ser participante permanente de cuatro Comités de la OCDE: Comité de Inversión; Comité de Competencia, Comité de Políticas del Consumidor y Comité de Asuntos Fiscales y miembro del Comité Anti-cohecho. Estos foros de discusión de alto nivel y acceso a las mejores bases estadísticas del mundo han permitido una constante mejora en las prácticas de los temas allí tratados y un desarrollo permanente de los funcionarios públicos encargados de diseñar e implementar las políticas públicas del país.

Además, es importante destacar la reciente aprobación en el Congreso del proyecto de ley de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. Esta iniciativa busca combatir la evasión y la elusión fiscal internacional por medio de la cooperación entre autoridades fiscales, con ocasión del movimiento transfronterizo de personas, capitales, mercancías y servicios. Así mismo, tiene como objetivo fomentar la cooperación internacional para lograr un mejor funcionamiento de las leyes tributarias de los estados miembros, respetando a su vez los derechos fundamentales de los contribuyentes. La ratificación por parte de Colombia de la Convención reviste gran importancia en el marco de la entrada como país miembro de la OCDE, y es uno de los criterios que se tuvo en cuenta para que se formalizara la invitación como nuevo miembro por parte de dicha organización.

Debe quedar claro que la invitación recibida el 30 de mayo no es el ingreso pleno, sino el comienzo del proceso formal de adhesión. A partir de ahora, empieza una etapa durante la cual más de 20 comités de la OCDE evaluarán las políticas públicas del país y apoyarán a las entidades estatales a mejorar su gestión para cumplir con los lineamientos y estándares más altos de transparencia, eficiencia y eficacia. Este proceso de adhesión representa una oportunidad histórica para profundizar y fortalecer el conjunto de reformas que hemos venido implementando en este cuatrienio, así como para impulsar otras políticas que el país requiere y que en su conjunto consolidarán a Colombia en el mapa del siglo XXI como un país moderno.

1.2. UN PAÍS SEGURO

El país seguro por el que trabajamos es la base para la construcción de un país moderno y justo. En esta dirección, el Gobierno Nacional ha puesto en marcha una serie de estrategias de seguridad, las cuales nos han permitido dar golpes contundentes a los grupos terroristas, al igual que a las bandas criminales BACRIM, cuyos mandos nacionales han sido dados de baja o capturados y cada vez están más debilitadas. Desde el primer día de gobierno hemos mantenido y redoblado la ofensiva contra los violentos, los terroristas y los delincuentes en todo el territorio. Hoy los grupos armados ilegales tienen el menor número de integrantes desde cuando se lleva este conteo; cayeron los números 1 y 2 de las FARC, y otros 50 comandantes subversivos de primer nivel. Todos los cabecillas de influencia nacional de las BACRIM han sido neutralizados. Se están atomizando y ahora vemos cabecillas regionales y bandas que no actúan con lógica de organización nacional. Estas organizaciones han sido afectadas masivamente en todos sus niveles (más de 11.700 miembros neutralizados). Hoy el 86% de los municipios del país no tienen presencia activa de las BACRIM

En materia de seguridad, las Fuerzas Militares han consolidado el Plan de Guerra Espada de Honor, una estrategia de vocación ofensiva, conjunta y focalizada geográficamente cuyo objetivo consiste en fortalecer el control efectivo del territorio Nacional. Por su parte, para enfrentar la problemática de seguridad ciudadana, se lanzó el Plan

Integral para la Seguridad del Ciudadano Corazón Verde que incluye 16 estrategias operativas para enfrentar el crimen y la delincuencia en el país.

Con el Plan Corazón Verde, el gobierno nacional busca que la ciudadanía esté más protegida y segura. Con este fin se ha implementado el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes en 760 municipios con 3.106 cuadrantes, que representa la atención de 18.000 policías.

Toda esta estrategia ha dado resultados notables. Algunos de ellos son los siguientes:

- Tenemos los menores índices de homicidio y de secuestro de las últimas décadas.
- Ya no somos el primer productor de cocaína ni de hoja de coca –el año pasado los cultivos cayeron en un 25 por ciento–, y los grandes carteles con sus grandes capos dejaron de existir.
- Tenemos 448 municipios sin un solo homicidio (41% del total nacional).
- El 96% de los municipios del país uno presenta un solo caso de secuestro.
- La menor cifra de hurto a residencias y a automotores en los últimos 11 años.
- Disminución del hurto a entidades financieras en un 6,7% respecto al 2010.
- En la lucha contra el microtráfico y la criminalidad la Policía Nacional durante el último semestre ha desmantelado 25 “Ollas” o centros de expendio de drogas, afectando directamente las organizaciones criminales.
- El país cuenta –por primera vez– con una Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, y está a consideración del Congreso el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia.
- A los 10 mil policías nuevos que ya incorporamos vamos a sumar 15 mil más en los próximos meses, totalmente equipados y concentrados en las zonas de mayor incidencia de delitos.

Constituye una prioridad la protección de la infraestructura y los activos estratégicos como base para el desarrollo del país. Con el Plan República para proteger la infraestructura productiva y generar condiciones favorables para el crecimiento de la economía se crearon 8 nuevos batallones de protección de infraestructura –BAEEV- adicionales a los existentes, y se optimizó el tiempo de respuesta ante un atentado terrorista (hoy 24 horas, antes 15 días).

La protección de la población y el respeto a la ley y a los DDHH ha sido el principio rector del esfuerzo en seguridad. Después de 12 años, Colombia fue retirada de la lista de violaciones de DDHH emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos reconoció los avances en esta materia en el país y en su informe 2012 resaltó que no se reportó ni una sola denuncia por lo que se conoce como los mal llamados falsos positivos.

El esfuerzo integral de consolidación, complementario al de la Fuerza Pública, genera capacidades institucionales y la protección de los derechos fundamentales. Los Ingenieros Militares desarrollan 107 proyectos de infraestructura brindando seguridad a la población y garantizando la presencia del Estado en 67 municipios del país.

Se continúa debilitando las finanzas de los grupos criminales y terroristas, a través de acciones que han permitido más de 516 toneladas de cocaína incautadas equivalentes a USD\$16,8 millones, disminuyendo la capacidad de las organizaciones terroristas y criminales para realizar acciones contra la población.

El trabajo integrado del Estado en la lucha contra el narcotráfico representó en 2012 la reducción más importante de hectáreas cultivadas y de producción potencial de narcóticos. Ya Colombia no es el primer productor de cocaína ni de hoja de coca y los grandes carteles con sus capos dejaron de existir.

La intervención de 1.389 minas y la suspensión de otras 972 ha permitido bloquear a la minería ilegal como fuente de financiación de las organizaciones terroristas y criminales. Asimismo, la incautación de más de 2.400 vehículos y maquinaria ha limitado la capacidad delincencial de estas organizaciones.

Con ayuda del Congreso se ha brindado la seguridad jurídica para nuestros uniformados. La aprobación de la Reforma Constitucional (Acto legislativo 02 de diciembre de 2012) y la Ley Estatutaria de la Justicia Penal Militar otorgan a la Fuerza Pública las garantías de seguridad jurídica que requiere para el cumplimiento de su misión constitucional. Este nuevo marco legal establece reglas claras para las operaciones militares y brinda mayor protección a la población civil.

El bienestar de los miembros de la Fuerza Pública y sus familias es fundamental para la seguridad y una prioridad de este gobierno, con la destinación de recursos extraordinarios por \$1,1 billón de pesos para mejorar el bienestar de los hombres y mujeres de la Fuerza Pública. Igualmente, se han invertidos importantes recursos en inversión: rehabilitación (inicio de la construcción del Centro de Rehabilitación Integral – CRI); vivienda fiscal (más de 24.000 soluciones de vivienda), sanidad (nuevo batallón de sanidad), educación y temas salariales (el incremento salarial y pago del retroactivo, conciliaciones IPC, Prima de Comandos, ascensos del nivel ejecutivo en la PONAL y prima de orden público).

Más capacidades para combatir de manera eficiente el crimen y el terrorismo: se incrementa el pie de fuerza: 5.000 soldados y 25.000 policías, proceso que culmina en 2014. Más movilidad para mayor efectividad: 16 helicópteros; 6 aviones de transporte; más de 100 botes de diferente propósito; motos y vehículos de respuesta rápida para la Policía Nacional. Nuevos Sistemas de vigilancia, inteligencia e investigación criminal. Todo esto hace parte del esfuerzo de nuestras fuerzas por construir un país seguro para todos los colombianos de bien.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha enfocado esfuerzos en fortalecer 62 municipios en zonas del país que se caracterizan por ser las más débiles institucionalmente, y que aún tienen presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML). También ha trabajado en el fortalecimiento del sistema de justicia en el país, la descongestión de despachos judiciales y el mejoramiento de la política criminal y penitenciaria; y avanzó en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, para la cual estableció un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para brindar acceso a las víctimas del conflicto armado a la asistencia, la atención, la verdad, la justicia y la reparación integral.

1.3. UN PAÍS JUSTO

1.3.1. Reforma Tributaria: más empleo con mayor equidad

La nueva reforma tributaria¹⁰ es una de las más importantes que se han aprobado en los últimos 25 años. Hace parte sustancial de la estrategia de política económica diseñada por esta administración, en el marco de las medidas dirigidas a mejorar la competitividad y la productividad de la economía, generar empleo y reducir las desigualdades sociales. De acuerdo con cálculos del Banco Mundial se estima que el primer gran logro de esta reforma será reducir la desigualdad de ingresos en 1,9 puntos del coeficiente de GINI, con lo cual Colombia dejaría de ser el segundo país más desigual de la región para ubicarse en el corto plazo muy cerca del promedio regional en materia de distribución del ingreso¹¹.

Esta reforma a la vez que hace parte de la construcción de un país más moderno, pues promueve la formalización de las empresas y de los trabajadores, por los elementos de equidad que contiene es también un poderoso instrumento para construir un país justo. La reforma ha sido formulada a favor de la clase trabajadora, donde los colombianos que ganan más, pagan más, y los que ganan menos, aportan menos o no pagan; persigue además reducir impuestos al empleo para que sea más fácil contratar mano de obra; y simplificar la estructura del IVA, rediciendo al mismo tiempo el IVA a la canasta familiar. La reforma también busca mejorar la distribución del

¹⁰ Ley 1607 de 2012.

¹¹ Documento del MFMP 2013, Recuadro 4E.

ingreso con la modificación de la estructura del impuesto de personas naturales, y aumentar la eficiencia en la administración y recaudo de los impuestos, en particular, Renta, IVA y ganancias ocasionales¹².

En primer lugar, la reforma genera los incentivos para la creación de empleo formal, al reducir los impuestos sobre la nómina a cargo del empleador y atar la financiación de entidades como el SENA e ICBF a las utilidades de las empresas con el nuevo Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). En efecto, con el fin de no afectar el funcionamiento y continuidad de los programas sociales de las entidades que estos aportes financiaban, la ley creó el CREE, un impuesto del 8% sobre las utilidades de las empresas¹³. Esta medida disminuye los impuestos de la nómina a cargo del empleador en casi el 46%, al pasar de 29,5% a 16%. Algunos analistas han estimado que la reducción de 13,5 pp en los costos no salariales podría generar entre 400 mil y 1 millón de nuevos puestos de trabajo formales¹⁴, así como un incremento del tamaño del sector formal, medido en términos de activos, del 13,6%¹⁵.

La Ley 1607 de 2012 exoneró a los empleadores del pago de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y de contribuciones a salud (8,5% correspondiente al aporte patronal) respecto de trabajadores del sector privado que devenguen hasta 10 SMLM. Estos recursos antes ingresaban directamente al sistema de seguridad social en salud, al ser parte del CREE lo harán ahora a través del PGN¹⁶.

Un segundo objetivo de la reforma es el de contar con un sistema de tributación más justo y equitativo. En efecto, la tarifa promedio de renta para personas naturales resultaba más baja para las personas que devengaban salarios altos en relación con las personas de menores ingresos. Para corregir esta situación, la reforma crea el Impuesto Mínimo Alternativo para personas naturales (IMAN), como un sistema obligatorio para determinar un impuesto de renta mínimo para empleados, que solo admite como deducciones sobre los ingresos los aportes obligatorios a seguridad social y en general los relacionados con indemnizaciones, seguros y pérdidas por catástrofes. Además establece una tarifa progresiva que va de 0% para la renta gravable alternativa (RGA, base del IMAN) inferior a \$41,5 millones anuales de 2013 y que aumenta a 27% para los ingresos más altos. Así, aunque los

¹² Una exposición más detallada se encuentra en el documento del MFMP 2013, Recuadro 4E.

¹³ De la tarifa del 8% del impuesto CREE, 3,6% se destinan al ICBF (2,2%) y al SENA (1,4%) y el resto financiará el sector salud. El punto adicional temporal se distribuye así, según el Artículo 24 (Parágrafo transitorio) de la Ley 1607: *Para los periodos gravables 2013, 2014 y 2015 el punto adicional de que trata el parágrafo transitorio del artículo 23, se distribuirá así: cuarenta por ciento (40%) para financiar las instituciones de educación superior públicas, treinta por ciento (30%) para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud, y treinta por ciento (30%) para la inversión social en el sector agropecuario. Los recursos de que trata este parágrafo serán presupuestados en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos a las entidades ejecutoras. (...).*

¹⁴ De hecho, según el reporte del mercado laboral de mayo publicado por el DANE se aprecia de nuevo una reactivación en la generación de empleo, luego de una pausa en el segundo semestre de 2012.

¹⁵ Documento del MFMP 2013, Recuadro 4E.

¹⁶ La Ley 1607 de 2012 dispuso que a partir del 1 de enero de 2014 (artículo 24) una porción del CREE se destinará en la forma que determina la ley a financiar el sistema de seguridad social en salud (artículo 20). Los recursos que lo financian se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que los transferirá mensualmente al Fosyga; con esta operación se entiende ejecutada la apropiación (artículo 24).

empleados continúan realizando su declaración por el sistema ordinario, el impuesto que resulte no puede ser inferior al obtenido con el IMAN.

Así mismo, con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los empleados (con una RGA inferior a \$126,1 millones - año 2013) y los trabajadores por cuenta propia, se crea el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS), el cual es un sistema simplificado y definitivo, con una declaración más sencilla y de fácil diligenciamiento. En el caso de los empleados que puedan optar por este sistema, las tarifas oscilan entre 0% y el 8,17% y se aplican sobre la misma base gravable del IMAN. Para los trabajadores por cuenta propia, la tarifa dependerá de la actividad económica del declarante, siempre bajo un esquema progresivo.

El tercer objetivo de la reforma es el de simplificar la estructura del IVA. Se eliminan las tarifas diferenciales de 1,6%, 10%, 20%, 25% y 35%, dejando únicamente 3 tarifas: la general del 16%, el 5% para algunos bienes y servicios y el 0% para el caso de operaciones exentas. Adicionalmente se crea un impuesto nacional al consumo respecto de algunos bienes y servicios, como telefonía al 4%, restaurantes al 8% (que es excluido de IVA) y para vehículos a tarifas del 8% y 16%. Este impuesto compensa la disminución en la tarifa de IVA de estos bienes y servicios, cuyas tarifas se unificaron en 16%.

La reforma contiene también normas que buscan controlar en mayor grado las prácticas de evasión y elusión. Una de estas reduce la tarifa del impuesto para las ganancias ocasionales para las herencias, donaciones u otros actos gratuitos, que pasa del 33% al 10%. Otra, modifica las cuantías de las ganancias exentas. De igual manera, se unifican los impuestos nacionales a la gasolina, como son el impuesto global y el impuesto sobre las ventas de la gasolina y el ACPM, y se crea el Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, que se genera en la venta, importación o retiro para consumo de estos productos.

Vale la pena señalar que en uso de las facultades otorgadas por los parágrafos segundo del artículo 28; segundo del artículo 71, y cuarto del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 565 del 21 de marzo de 2013, Decreto 850 del 25 de abril de 2013, y Decreto 939 de mayo de 2013, incorporó en el PGN de 2013 el impuesto nacional al consumo, el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM y el impuesto sobre la renta para la equidad – CREE, en la parte que se destina al ICBF y al SENA.

Como quiera que el componente para salud y el punto adicional transitorio del impuesto CREE constituyen ingresos nuevos creados por la Ley 1607 de 2012, que se canalizarán hacia gastos no contemplados en el presupuesto vigente, fue preciso, para su correcta ejecución y cumplimiento de la ley, tanto desde el punto de vista de las rentas como de las erogaciones, efectuar algunas operaciones presupuestales que permitieran incluir estos

recursos en tal presupuesto y canalizarlos, simultáneamente, hacia el gasto en universidades públicas, salud, y sector agropecuario, identificando en cada caso su fuente de financiación. Tales operaciones se incluyeron en la ley de modificaciones al presupuesto, Ley 1640 de 2013, aprobada por el Congreso de la República la pasada legislatura¹⁷. De esta forma se efectuaron los ajustes presupuestales requeridos en el presupuesto de rentas y apropiaciones para la vigencia fiscal de 2013 y se incorporaron para su ejecución las rentas y gastos que ordena la Ley 1607 de 2012, con lo cual se dio cumplimiento al principio de legalidad de que trata la Constitución Política.

Para el caso de 2014, la estimación del recaudo por concepto de los impuestos señalados ya se encuentra incorporada en este proyecto de ley, por lo que no se requieren los ajustes que se hicieron para el PGN de la vigencia fiscal de 2013. Es importante resaltar que la inclusión completa de los nuevos impuestos y la recomposición que se ha hecho de los recursos que antes aparecían como recursos propios del SENA y del ICBF (rentas parafiscales), se registrarán ahora en el presupuesto de la Nación como recursos corrientes.

1.3.2. Avanzando hacia un país justo

Cuando empezamos esta administración, estábamos muy rezagados en materia de equidad. Éramos el segundo país en el continente con mayores desigualdades sociales. Hoy, después de un gran esfuerzo en materia de gasto social y de apoyo a los sectores de la población más desprotegidos, podemos mostrar resultados alentadores, producidos gracias a buenas políticas. En efecto, los buenos resultados han comenzado a verse en las cifras sobre reducción de la pobreza y generación de empleo. De acuerdo con información del DANE, así se ven algunos de nuestros indicadores:

- i) La tasa de desempleo ha venido cayendo este año con relación a la cifras del 2012: 9,4% registró a mayo 31 de 2012, inferior al 10,7% en la misma fecha de 2012 y al 11,2% de 2011, y la tasa más baja para ese mes en este siglo. Durante estos tres años hemos podido reducir el desempleo, mes tras mes, creando en ese periodo más de 2 millones 300 mil empleos. Las anteriores cifras van en línea con los esfuerzos del gobierno de bajar el índice de desempleo a cifras de un solo dígito.
- ii) Los niveles de pobreza y pobreza extrema también descienden. La información para 2012 fue 32,7%, esto es 1,4 pp menos que en 2011 (34,1%), y 4,5 puntos menos que el registro de 37,2% para 2010. Esto implica que 1,7 millones de personas salieron de la pobreza. La pobreza extrema, por su parte, pasó de 12,3% en 2010 a 10,6% en 2011 y 10,4% en 2012. Una reducción de casi dos puntos.

¹⁷Las operaciones presupuestales de que trata este proyecto de ley de modificación al PGN se refieren a los recursos que se captarán, a partir de mayo de 2013, mediante el mecanismo de retención en la fuente que desde dicho mes ha implementado el Gobierno Nacional en cumplimiento de la reciente reforma tributaria. Por las razones explicadas arriba, se exceptúan los 2,2 puntos del ICBF y los 1,4 puntos del SENA, los cuales se incorporaron al PGN de 2013, con base en las facultades dadas por la ley en mención.

- iii) Por su parte, el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso de un país y para el cual niveles altos implican altas concentraciones del ingreso, ha caído a lo largo de este gobierno. Mientras que entre 2009 y 2010, el coeficiente subió de 55,7 a 56 (es decir hubo un mayor nivel de desigualdad), entre 2010 y 2012, bajó de 56 a 53,9. Esta reducción ha sido la más grande desde que el Coeficiente Gini se mide en Colombia.
- iv) La inflación, continúa bajo el control de la Junta Directiva del Banco de la República, JDBR, dentro del rango que se ha propuesto como meta para 2013, entre 2% y 4%, protegiendo así la capacidad de compra de todos los colombianos, y sobre todo de los más pobres. La inflación, que es el "impuesto" que más afecta a los pobres, es la más baja en 60 años. La inflación anual al consumidor pasó de 2,44% en diciembre 31 de 2012, a 1,73% en lo corrido del año (a junio 30 de 2013). Por su parte, la variación anual acumulada a la misma fecha es del 2,16%. La tendencia general en los precios ha contribuido a reducir las expectativas de inflación en todos los plazos.

Los esfuerzos de inversión social del Gobierno Nacional han logrado que los beneficios del crecimiento económico se distribuyan con equidad para consolidar el Sistema de Protección Social, cumpliéndoles a los más pobres y a las víctimas del conflicto armado. Nos enorgullece haber alcanzado logros como estos, que hacen de Colombia un país más justo:

- Más de 7 millones de jóvenes se capacitan cada año en el SENA, una entidad que estamos fortaleciendo.
- El próximo año la mitad de los hogares del país tendrá conexión a la banda ancha de internet, y todos los municipios tendrán red de fibra óptica.
- Comenzamos la reparación de miles de víctimas que dejó el conflicto armado y llevamos 141 sentencias de restitución de tierras en el primer año de vigencia de la ley.
- Somos –junto con Perú– los países que más personas hemos trasladado de la pobreza a la clase media en la región. Ya prácticamente cumplimos la meta que nos habíamos fijado para el cuatrienio.
- Rompimos, por primera vez, la tendencia perversa de la desigualdad en la que la economía crecía pero este crecimiento beneficiaba más a los ricos que a los pobres. Hoy es al contrario: mejoran más los ingresos de los que menos tienen. Ya no somos el segundo país más desigual de la región.
- Familias en Acción tiene la mayor cobertura de su historia, llegando a 2 millones 800 mil familias.
- Estamos entregando 100 mil casas totalmente gratis a familias que jamás habían soñado con un techo propio, y 100 mil viviendas rurales nuevas o mejoradas a nuestros campesinos.
- Entregamos subsidios a más de un millón 200 mil adultos mayores.
- Dentro del millón de viviendas que vamos a construir, habrá otras 100 mil, con un importante subsidio, para aquellos que ganan entre uno y dos salarios mínimos.
- Estamos mejorando la calidad de la educación primaria en matemáticas y lenguaje de 2 millones 400 mil niños.

- Creamos 300 mil cupos en educación superior y entregamos créditos del Icetex a estudiantes de bajos recursos con interés real cero, además de apoyos para su mantenimiento.
- Gracias a la reforma tributaria, hoy los que tienen más ingresos pagan más impuestos y los que ganan menos pagan menos o no pagan.
- 18 millones de colombianos de menos recursos que antes pagaban impuesto de renta vía retención, hoy no pagan ningún impuesto.
- Las regalías, que antes llegaban solo a la mitad de los municipios en 9 departamentos, hoy llegan al 99 por ciento de nuestros municipios en TODOS los departamentos del país. Para este bienio de 2013-2014 todos ellos contarán con un presupuesto superior a los \$20 billones para desarrollar obras fundamentales para el mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.
- Hemos llevado acueducto y alcantarillado a más de 2 y medio millones de colombianos, gas natural a más de 1 millón 150 mil, y luz eléctrica a 122 mil campesinos que antes no tenían.
- Hemos titulado más de 2 millones de hectáreas a unas 57 mil familias campesinas, que hoy trabajan sus tierras con la certeza de su propiedad.
- Tenemos cobertura universal del sistema de salud, ampliamos el plan de beneficios y unificamos los dos regímenes, para que no haya más pacientes de primera y de segunda clase.
- Logramos una cobertura de vacunación gratuita del 95 por ciento en el país, y tomamos medidas para controlar los precios de 8.600 medicamentos.
- La reforma estatutaria de la salud, la consagra al fin como un derecho y no como un negocio, un paso en la dirección correcta que la propia Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas destacó en su visita al país a inicios de este mes. Ahora corresponde aprobar la reforma ordinaria a la salud, para mejorar definitivamente la eficiencia del sistema.
- Durante este periodo se han indemnizado 255.316 víctimas por hechos diferentes al desplazamiento, se han atendido 2.128.045 solicitudes de atención humanitaria de emergencia y de transición, y se han restituido las tierras a 598 familias víctimas de despojo o abandono forzado.
- A través de la estrategia de Cero a Siempre, se ha entregado atención integral a 752.161 niños y niñas menores de cinco años, quienes han disfrutado de ambientes adecuados para su desarrollo, dotados con 3,7 millones de libros y material audiovisual apropiados para su edad.
- En el presente Gobierno se garantizó la educación primaria y secundaria para todos los colombianos al lograr gratuidad escolar de los grados 0 a 11, con la que cerca de 8,6 millones de niños, niñas y jóvenes se están beneficiando.
- Alcanzamos cobertura en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) del 98,5%, al mismo tiempo, que unificamos el plan de beneficios para los regímenes Subsidiado y Contributivo y se mantiene la

nivelación en 95% de las Unidades de Pago por Capitación (UPC), lo cual significa un gran reto para hacer sostenible fiscalmente este compromiso.

- En el caso de cultura y deporte se ha entregado estímulos a deportistas y artistas en diferentes disciplinas y saberes, al tiempo que se trabajó para recuperar 244 escenarios deportivos y 22 bienes de interés cultural.

2. ENTORNO MACROECONÓMICO

2.1. *CONTEXTO EXTERNO*

Durante 2012 la economía mundial careció del dinamismo que se esperaba inicialmente. El comportamiento de las economías avanzadas continuó afectando el promedio global e indujo una nueva desaceleración en la actividad económica mundial por segundo año consecutivo, pasando de un 5,3% en 2010, a 3,9% en 2011 y 3,1% en 2012. Aunque la tasa de crecimiento de Estados Unidos (2,2% en 2012 frente a 1,8% en 2011) sigue siendo débil, se ha generado una importante recuperación de su demanda privada. No ocurre lo mismo en la Zona Euro, donde los números registran una contracción (-0,6% en 2012 frente a 1,5% en 2011) y se prevé que continuarán así en 2013.

Estos resultados terminaron por afectar el dinamismo de las economías emergentes y en desarrollo. En 2012, las economías de esta área perdieron su ritmo respecto al mostrado en los dos años anteriores, registrando en conjunto un crecimiento del 4,9% en 2012, inferior al 6,2% de 2011. Las mayores economías emergentes, que han jalonado la economía global en los últimos años, China e India, pasaron de tasas del 9,3% y 6,3% en 2011 a 7,8% y 3,2% en 2012, respectivamente. Como es de esperar, esta pérdida de dinamismo se reflejó también en los indicadores de las economías de América Latina y el Caribe. Sus registros de actividad pasaron en promedio del 4,6% al 3% en estos dos años, mientras que Colombia registró tasas del 6,6% en 2011 y 4% en 2012, en ambos casos por encima del promedio.

Las previsiones sobre el comportamiento de la economía mundial muestran para 2013 un crecimiento insuficiente (3,1%), que nuevamente seguirá siendo jalonado por los países emergentes (5%), pero con un ritmo más lento por la recesión que se prevé en la zona euro (-0,6%) y el menor dinamismo de las principales economías emergentes, en especial la de China (7,8%). A esto se suman los altos niveles de endeudamiento público y de déficit fiscal a que han llegado los Estados Unidos y Japón. A la fecha, EEUU sigue sin definir el techo de su endeudamiento, lo cual solo ocurrirá en el mes de septiembre, cuando el gobierno norteamericano y el Congreso aborden esta cuestión. Según el FMI, la economía norteamericana crecerá como mucho 1,7%, todavía lejos de su media histórica y por debajo de su registro de 2012, 2,2%. Esta conjunción de factores aumenta la incertidumbre y pone en riesgo el crecimiento.

La tensión financiera y fiscal de algunos países europeos se suma al listado de posibles riesgos. En la práctica la unión europea se encuentra en recesión técnica. A esto se suma el anuncio del repliegue de la política monetaria comunicado por la Fed, que ya ha producido efectos en los países emergentes (salida de capital, caídas en el precio de las acciones y depreciación de las monedas). En estas condiciones ni la economía norteamericana ni la europea muestran la fortaleza suficiente para lograr un crecimiento sostenido; por el contrario, sus debilidades podrían obstaculizar el proceso de recuperación mundial. Debe tenerse en cuenta que una nueva crisis económica en los países desarrollados puede transmitirse a las economías emergentes, entre ellas Colombia, a través del canal real, afectando el comercio mundial, vía precios (términos de intercambio) y cantidades (menor demanda externa).

El frente externo, a pesar de los ya señalados factores de riesgo, en general muestra señales positivas relacionadas con los precios de las materias primas, que se espera continúen altos en el mediano plazo, aunque inferiores a los observados en 2012. Un comportamiento similar se prevé para la demanda mundial por materias primas, lo cual es una situación positiva para las exportaciones colombianas, favorecida, además, por la depreciación del peso que se ha registrado en los últimos meses.

2.2. CONTEXTO INTERNO

2.2.1 Actividad Económica

La desaceleración de la economía mundial terminó por afectar el comportamiento de la economía colombiana, especialmente en el curso del segundo semestre de 2012¹⁸, de manera que su desempeño anual al final cerró con un crecimiento del 4% en 2012, inferior al 6,6% registrado un año atrás.

En este resultado incidieron factores externos e internos. En el primer caso, las exportaciones netas continuaron aportando negativamente al PIB y, en el segundo, se produjo una pérdida de dinamismo en la inversión y en el consumo privado. En efecto, la pérdida de dinamismo de la economía colombiana estuvo afectada por la debilidad de la demanda interna, cuyo crecimiento anual fue del 4,6% en 2012, cuando el año anterior había alcanzado el 8,2%. Fue un proceso de debilitamiento que se manifestó a lo largo del año y se profundizó en el segundo semestre¹⁹, mostrando un nivel aceptable de crecimiento durante el primero, casi el 5,8%, mientras que en el segundo apenas llegó al 3,5%. En el resultado final pudo haber incidido también el efecto rezagado de la política monetaria, considerando que la Junta Directiva del Banco de la República, JDBR, llevó la tasa de interés de

¹⁸ Durante el primer y segundo trimestre de 2012 la economía colombiana creció a tasas de 5,3% y 5%. En el tercero y cuarto trimestre el crecimiento fue apenas del 2,7% y 3,1%, respectivamente.

¹⁹ Para efectos del análisis, debe tenerse en cuenta que 2011 fue un año récord en materia de crecimiento económico, por lo que las variaciones de los registros de 2012 respecto a los de 2011, así sean buenos, se compararán, por lo general, con niveles muy altos de actividad.

referencia del 3% en febrero de 2011 al 5,25% en febrero de 2012, en respuesta a la rápida expansión de la actividad económica en 2011.

Por componentes de la demanda, la pérdida de dinamismo en 2012 se explica por la moderación en las tasas de crecimiento del consumo total (4,4% en 2012, inferior al 5,4% en 2011) y de la formación bruta de capital (5,7% versus 18,7%).

El consumo de los hogares se debilitó (4,3%), especialmente en bienes durables (4,4% en 2012 frente a 19,8% en 2011) y semidurables (6,9% vs 12,3%) y menos en no durables (2,8% vs 3,6%). De todas formas, el consumo de los hogares sigue creciendo por encima de su promedio histórico (4%). Por su parte, el consumo del gobierno fue un factor de expansión, mostrando un comportamiento destacado (5,1% en 2012 vs 3,6% en 2011), en línea con lo observado en años anteriores (5,9% en 2009 y 5,5% en 2010). Esto permitió mantener una dinámica aceptable del consumo total. La postura contracíclica que ha venido adoptando esta Administración ha sido un importante elemento de compensación que en 2012 contribuyó a evitar un mayor debilitamiento del ritmo de crecimiento y tuvo, por el contrario, un efecto expansivo sobre la actividad.

Respecto a la inversión, la mayoría de sus componentes se desaceleraron, con excepción de construcción de edificaciones. La pérdida de dinamismo fue notoria en obras civiles (2,2% en 2012 versus 22,8% en 2011), equipo de transporte (0,7% versus 57,9%) y maquinaria y equipo (7,7 versus 20,9%). De todas maneras, la tasa de inversión se ubicó en 27,7% del PIB²⁰, un nivel históricamente alto y superior a la de países como Chile, México y Brasil, lo cual es reflejo de la confianza de inversionistas nacionales e internacionales sobre el futuro de la economía colombiana.

Desde el punto de vista de las ramas de actividad, durante 2012 crecieron por encima de la variación del PIB (4%), sectores transables como la minería (5,9%), aunque sus tasas se han desacelerado respecto a las observadas un año atrás (14,4%). La producción de petróleo y de carbón sigue aumentando, a pesar de que ambos sectores tuvieron que afrontar problemas de transporte y de orden público. Además de este sector, también mostraron crecimientos importantes los de servicios financieros (5,5%) y comercio (4,1%), y secundariamente, transporte y comunicaciones (4%), construcción (3,6%), y agropecuario (2,6%). Por su parte, la industria manufacturera se contrajo (-0,7% en 2012 vs 5% en 2011), afectada por el deterioro de la demanda externa así como por la competencia de las importaciones, en un ambiente de revaluación del peso.

²⁰ Superior a la de 2010, 25,6%, y muy alejada del 14,5% registrado en el año 2000.

Por su parte, el escenario macroeconómico de proyecciones consignado en el MFMP 2013 prevé un crecimiento de 4,5% en 2013, con una dinámica positiva en todas las ramas de actividad económica. Se estima que los precios de los *productos básicos* se mantendrán en niveles aceptables y la recuperación de las economías de los países que son nuestros socios comerciales redundará en un buen desempeño de la demanda externa. De todas maneras, es claro que el crecimiento en 2013 dependerá en gran medida de la magnitud y desarrollo de la crisis europea y de la capacidad del país para absorber sus efectos sobre la producción.

Así las cosas, por componentes de demanda, el sector privado continuará liderando la actividad económica en 2013. Se estima un crecimiento real de la demanda privada de 5,6%, impulsada por el consumo de los hogares y la inversión, y un crecimiento de la demanda pública (consumo del gobierno más inversión pública) de 5,1%. Este crecimiento se encuentra explicado principalmente por el efecto de los sectores dinamizadores del PIB (*locomotoras*), así como por el incremento del gasto en inversión de los gobiernos regionales y locales con el nuevo esquema del SGR, considerando que en la práctica 2013 es el año de arranque de la ejecución de sus planes de desarrollo. También incidirá positivamente la mejoría en la gestión del gasto del Gobierno Nacional con la ejecución del PIPE, la atención de la población víctima de la violencia, en el marco de la implementación de la Ley 1448, y de aquella otra afectada por el invierno, y el desarrollo de los planes de construcción de vivienda para los sectores más pobres de la población.

Se prevé un buen comportamiento de la inversión en capital fijo para la industria (maquinaria y equipo), y el sector transporte, aunque con menor dinamismo que el registrado en 2012. En contraste, el crecimiento de la inversión en construcción (edificaciones y obras civiles) se acelerará en 2013, especialmente en el componente de obras civiles, por la continuación de las obras de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria indispensables para la implementación y desarrollo de los tratados de libre comercio firmados recientemente, en especial el suscrito con los Estados Unidos que comenzó a operar desde mediados de mayo de 2012. Lo anterior, sin contar la urgencia de continuar los proyectos de reubicación y reconstrucción de viviendas y de recuperación de la infraestructura afectada por las fuertes temporadas invernales y la ejecución de los programas de vivienda de interés social. En este desempeño también será muy importante el aporte de los recursos para inversión del Sistema General de Regalías.

Desde el punto de vista de las ramas de actividad, los motores de crecimiento de 2013 serán, como en 2012, la minería y la construcción, ambas con incrementos superiores al 4,7%. En 2013, la producción de petróleo estará sobre el millón de barriles diarios, con lo que llegaremos a la meta propuesta. Carbón también registrará una alta producción, cercana a los 94 millones de toneladas; y se prevé una importante recuperación en los niveles de producción de níquel.

En el mediano plazo, 2014-2024, el escenario macroeconómico de proyecciones propuesto para la elaboración del MFMP 2013 prevé un crecimiento de 4,6%, consistente con una demanda interna dinámica impulsada por el consumo de los hogares y la mayor inversión del sector privado, así como un entorno internacional con un escenario de bajo crecimiento. Para 2014, se estima que las condiciones de la economía colombiana estarán dadas para que obtenga la tasa de crecimiento se acerque al 4,7%²¹ (sostenibilidad fiscal, inflación controlada, desempleo a la baja y un diseño institucional más competitivo). La inversión mantendría su dinámica, llevando al 28,7% su participación sobre el PIB en este año. Una cifra histórica.

El crecimiento económico en el mediano plazo deberá verse impulsado favorablemente por el dinamismo de sectores como vivienda, infraestructura, minería e innovación tecnológica, así como por la inversión de los recursos de las regalías en proyectos que impulsen el desarrollo del país²², todo lo cual significa avances en capacidad productiva que deberá reflejarse en ganancias en la productividad de la economía en el mediano plazo. Esto, sumado a los estímulos a la formalización y al emprendimiento deberá conducir a la economía por su crecimiento potencial en el mediano y largo plazo.

2.2.2. Empleo

La dinámica del crecimiento económico en los últimos tres años ha tenido efectos favorables sobre el empleo. Desde el inicio de esta administración se ha reducido mes tras mes el desempleo, sin excepción, y se han creado más puestos de trabajo que en cualquier otro país del hemisferio: más de 2 millones 300 mil empleos creados. A diciembre de 2012, la tasa de desempleo del total nacional se situó en 9,6%, inferior al 9,8% registrado un año atrás. El Gobierno Nacional espera alcanzar en el corto plazo la meta propuesta: consolidar la tasa de desempleo en niveles de un dígito.

En el transcurso de 2013, después del incremento estacional registrado a comienzos de cada año, la tasa de desempleo continúa presentando una tendencia decreciente, situándose en el mes de mayo en 9,4% frente al 10,7% registrado un año atrás, con una mejora en los ocupados asalariados formales. En la medida en que se materialicen las predicciones sobre crecimiento económico, es de esperar que se mantenga la tendencia decreciente del desempleo en todos los dominios geográficos y grupos poblacionales. En seis de los meses del último año hemos logrado registros de un dígito. Estamos cerca de consolidar una tasa de desempleo inferior al 10%.

²¹ El FMI, en su revisión de cifras del 9 de julio, estima para Colombia un crecimiento del PIB del 4,5% en 2014.

²² El cierre fiscal del presupuesto del SGR de 2012 ha mostrado la existencia de recursos no comprometidos por valor de \$2,3 billones, los cuales constituirían una disponibilidad inicial para el actual presupuesto bienal, que, de acuerdo con la norma, podrá incorporarse en el presupuesto bienal del SGR (2013-2014), en ejecución. Con este fin, hemos presentado al Congreso de la República un proyecto de ley de modificación a la ley de presupuesto para dicho bienio, por la suma en mención.

Un aspecto para destacar es la mejoría en los indicadores de calidad del empleo, en parte como resultado de las políticas adoptadas contra la intermediación laboral (cooperativas de trabajo asociado) en el marco del TLC con Estados Unidos, que se han reflejado en una mayor formalización del empleo. A pesar de la pérdida de dinamismo de la actividad económica, durante 2012 el empleo asalariado aumentó en 5,5% en promedio, en tanto que el no asalariado y el temporal se redujeron. El incremento en el número de trabajadores asalariados y de carácter permanente es un indicativo de que la calidad del empleo ha venido mejorando, reforzando de la misma forma los niveles de confianza y de consumo.

Además, la implementación de políticas específicas del Gobierno Nacional, en el marco de la Ley 1607 de 2012, o de reforma tributaria, para promover la formalización y la reducción de costos no salariales, tendrían un efecto positivo en la reducción del desempleo estructural de la economía en el mediano plazo, consistente con la ampliación de la capacidad productiva de la economía hacia los próximos años. Algunos analistas, han calculado que en términos de empleo, la reducción de 13,5 pp en los costos no salariales que contempla esta reforma tributaria podría generar entre 400 mil y 1 millón de nuevos puestos de trabajo formales, así como un incremento del tamaño del sector formal, medido en términos de activos, del 13,6%.

2.2.3. Inflación y tasa de cambio

La inflación al consumidor al finalizar 2012 (2,44%) se situó en la parte baja del rango meta definido por la Junta Directiva del Banco de la República, JDBR (entre 2% y 4%). La inflación en ese año tuvo una tendencia decreciente reflejando la pérdida de dinamismo de la demanda interna en el segundo semestre. También influyeron los ajustes moderados en los precios internacionales, la ausencia de presiones de costos y condiciones climáticas favorables, que, en conjunto, han contribuido a mejorar las expectativas de inflación en todos los plazos, junto con el impacto favorable que sobre las mismas pueda tener en 2013 la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) que reduce la presión sobre la canasta del consumidor y el precio de la gasolina.

La tendencia de los precios se ha estabilizado desde mediados de 2012. En esto ha contribuido especialmente la política de ajustes en la tasa de interés de política adoptada por la JDBR, lo cual ha tenido como efecto una reducción en las demás tasas de interés, tanto pasivas como activas, aunque con un efecto rezagado. En efecto, la JDBR ha efectuado ajustes importantes en la tasa de interés de referencia, pasando de 5,25% en julio de 2012 a 3,25% en marzo de 2013, la cual ha mantenido hasta la fecha (julio de 2013). Esta decisión debe verse en el marco de una política monetaria con una postura contracíclica que busca promover el crecimiento de la economía alrededor de su capacidad potencial (4,6%) y mantener la inflación en su meta de largo plazo (3%).

El esquema de inflación objetivo le ha permitido al país una reducción de la inflación y el logro de una estabilidad en el comportamiento de los precios que, como ocurre en estos casos, favorece principalmente a la población de más bajos ingresos. Para 2013, se estima que la de Colombia será una de las inflaciones más bajas de la región, 2.5%, ubicándose dentro del rango meta establecido por la JDBR. A junio los precios al consumidor acumularon una variación a 12 meses de 2,16%, inferior a la del mismo periodo en 2012 (3,20%). En el mediano plazo se supone que la política de estabilización del nivel de precios continuará y que el país observará tasas de inflación de largo plazo de 3% entre 2014 y 2023.

Así mismo, como parte de este esquema de inflación objetivo, la JDBR, procurando desmontar la tendencia a la revaluación del peso, mantuvo durante 2012 una política cambiaria activa mediante compras de reservas internacionales, acumulando durante ese año US\$4.844 millones, suma que se considera la mayor compra de dólares registrada en un año por el Banco Central. En la misma dirección, en sesión del 28 de febrero de 2013, la JDBR decidió incrementar el nivel promedio de compra de dólares para mejorar los indicadores de reservas internacionales y reducir la presión sobre la tasa de cambio. Esta decisión, junto a otras que se han tomado en el marco del PIPE, ha provocado un proceso de devaluación (alimentado además por los anuncios de la FED) todavía insatisfactorio pero en la dirección esperada, favoreciendo las exportaciones colombianas y desestimulando las importaciones, lo cual es una contribución favorable al crecimiento.

3. EL PIPE: PARA CRECER Y GENERAR EMPLEO

La economía colombiana creció 4% en 2012 a pesar del contexto internacional de incertidumbre y desaceleración de la economía mundial; la tasa de inflación en lo corrido de 2013 es la más baja desde 1953; la tasa de desempleo se encamina a registros consolidados de un dígito; la inversión, como porcentaje del PIB, se ubicó en un 28%, la tasa más alta de la historia, y 2012 terminó con un récord histórico de superávit en el Sector Público no Financiero, 0,45% del PIB, es decir \$3 billones de pesos, el mejor resultado desde 1963, primer año en que existen cifras comparables. Sin embargo, al mismo tiempo, la producción industrial cayó 0,7% y el comportamiento del sector agropecuario fue muy poco destacable, aunque mejor que el de 2009 y 2010. Esto es un factor de preocupación, dado que estos dos sectores contribuyen con el 18% del empleo urbano y el 70% del empleo rural.

Los elementos coyunturales que explican estas bajas tasas de crecimiento se pueden resumir en tres factores: i) un proceso de revaluación del peso que viene desde años atrás a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno y el Banco de la República para contrarrestarlo; ii) una caída en la demanda global por manufacturas debido a la desaceleración mundial, y iii) altos niveles de contrabando, especialmente de productos agrícolas e industriales.

Adicionalmente, desde tiempo atrás se ha documentado un rezago importante en la productividad de estos sectores respecto a los estándares internacionales debido a factores estructurales que tienen una alta interdependencia con el atraso en infraestructura, especialmente en carreteras, puertos y ferrocarriles, como lo subraya un reciente informe de diagnóstico elaborado por el BID. Un factor adicional está asociado con los costos relativos que enfrenta la industria, principalmente los costos de energía y gas, al igual que los costos de transporte, los cuales tienen una alta participación en algunos sectores, creando desventajas frente a otros competidores en la región. Finalmente, en la coyuntura reciente la industria se vio abocada a una desaceleración en sectores clave como la construcción, que terminó por afectar una gran parte de los sectores industriales, así como la presencia de algunos choques de oferta puntuales en sectores con alta participación en el valor agregado industrial, asociados, en parte, a problemas de transporte o de orden público.

En esta situación, y en previsión de algún choque externo, el Gobierno Nacional mantiene las alertas encendidas. Mediante el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), lanzado el pasado mes de abril, nos hemos anticipado adoptando las medidas que consideramos más convenientes para mantener los incentivos a la producción y al empleo, y el apoyo a la población más necesitada. De manera previsiva hemos aprovechado el espacio fiscal del que disponemos para adoptar las medidas que impulsarán el crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo. La regla fiscal así nos lo permite.

El PIPE constituye una iniciativa contracíclica cuyo objetivo fundamental es el de llevar nuevamente a la economía colombiana a la senda del crecimiento y la generación de empleo, recuperando el dinamismo que perdió en el segundo semestre de 2012²³. El PIPE no sustituye al Plan Nacional de Desarrollo (PND); al contrario, lo potencia, en la medida en que permitirá profundizar los elementos que el PND contiene y relanzar nuestra economía a niveles cercanos a su potencial. El PIPE comprende una serie de medidas, transversales y sectoriales, encaminadas a mejorar el ambiente para el desarrollo de la actividad productiva y a fortalecer los sectores con mayor potencial en materia de productividad y generación de empleo. Entre estos se destacan principalmente los sectores de infraestructura, vivienda, comercio, industria, y agricultura²⁴. El PIPE se ejecutará durante el periodo comprendido entre 2013 y 2015 y deberá reflejarse en mejores indicadores de crecimiento, empleo y seguridad ciudadana, que tendrán un efecto favorable sobre las economías regionales y locales y sobre la calidad de vida de su población.

²³ Una exposición más detallada se encuentra en el documento del MFMP 2013, Recuadro 4F. <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politicaFiscal>

²⁴ De acuerdo con estimaciones del DNP, se espera que el PIPE genere entre 300 mil y 350 mil nuevos empleos durante su periodo de ejecución, 2013-2015.

Las medidas de carácter transversal se refieren especialmente a medidas cambiarias, tributarias, arancelarias, de competitividad, y de defensa de la producción nacional de los efectos generados por el contrabando (Plan Anticontrabando). Estas medidas se resumen a continuación.

Cambiarias. *Incremento en la demanda de dólares.* Estas buscan mejorar la diversificación de los portafolios previsionales, incrementando el ahorro en moneda extranjera de los colombianos, reduciendo su nivel de riesgo y generando un impacto positivo sobre la tasa de cambio. El aumento que se busca en las tenencias en dólares es adicional a la acumulación ya prevista de reservas internacionales, que entre febrero y mayo fue de USD 3.000 millones, y a los USD 1.000 millones que espera acumular el Fondo de Ahorro y Estabilización. De manera complementaria, el Banco de la República en su junta del 31 de mayo aprobó la compra de USD 2.500 millones adicionales entre junio y septiembre de 2013.

Tributarias. *Reducción de costos a la nómina.* La aprobación de la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012, que se reseña en más adelante, permitirá una significativa reducción en los costos no salariales de las empresas, mejorando su competitividad. Así, desde el mes de mayo de 2013 se implementó el mecanismo de retenciones en la fuente CREE y se desmontó el pago de aportes al SENA e ICBF del empleador privado con asalariados que devengan menos de 10 SMLV, dos meses antes del límite previsto por la ley.

Decreto reglamentario de Zonas Francas. Se agilizará el proceso de declaratoria de 18 zonas francas aprobadas por el Comité Intersectorial, aún pendientes de resolución por parte de la DIAN. Con el nuevo decreto se acortarán los tiempos de expedición y se harán más expeditos los requisitos necesarios para acceder al régimen. Además, el decreto hará más riguroso el régimen en materia de cumplimiento y montos de inversión y generación de empleo. Así mismo, se acortarán los tiempos de espera en las devoluciones de IVA mediante la adopción de un sistema electrónico para atender estas solicitudes.

Otras medidas. En materia de medidas arancelarias se extenderá el diferimiento arancelario a 0% por dos años para bienes de capital y materias primas no producidas internamente (Decreto 1703 de 2012). Esto implicará mantener la rebaja del arancel para 3.094 subpartidas arancelarias que si bien contribuirá a mantener la reducción de costos del aparato productivo nacional que viene de 2011, significará, por otra parte, un sacrificio para las arcas de la nación durante los próximos dos años en beneficio de la industria y el agro.

Apoyo a la Competitividad. El apoyo no solo se refiere a mejoras en infraestructura, sino también a mejoras en los procesos asociados a la logística y a la reducción de costos para facilitar las operaciones de comercio exterior de las empresas. En materia de logística se buscará reducir el tiempo de espera para el acceso a

zonas de embarque y desembarque. Así mismo, se reglamentará el movimiento de carga pesada y extradimensionada en puertos.

En la misma dirección, se mejorará la competitividad de la industria a través de la reducción de un importante elemento de los costos de producción, como lo es la energía²⁵. El Ministerio de Minas y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) contribuirán a reducir los costos por restricciones, lo cual tenderá a reducir estructuralmente las tarifas para los usuarios, además de contribuir a la confiabilidad del sistema.

Defensa y Seguridad. Se incrementa el pie de fuerza de la Policía Nacional con 5.000 nuevos efectivos que contribuirá a mejorar el clima de seguridad y confianza para la inversión y el crecimiento.

Plan Anti-Contrabando. Con el fin de atacar de manera directa y coordinada uno de los principales problemas que enfrentan las empresas, como es el contrabando y el comercio ilícito, se adelanta un proyecto de ley que fortalecerá los mecanismos para su control, en particular en materia penal. Con este proyecto, se fortalece al interior del Gobierno Nacional la coordinación interinstitucional en la implementación de acciones efectivas en la lucha anti-contrabando, se adoptan estrategias de cooperación multilateral que incluyen intercambios de información y se incorpora el uso de medios no intrusivos de inspección y seguimiento satelital a la carga, con una inversión en equipos cercana a \$40 mil millones (mm). Adicionalmente, se fortalecerán instituciones como la Policía Fiscal Aduanera (POLFA) con un nuevo pie de fuerza de 1.000 efectivos.

Respecto a las medidas de tipo sectorial, la estrategia de gasto público del Gobierno Nacional se concentrará en aquellos sectores que han mostrado ser fundamentales para impulsar el crecimiento y la generación de empleo. Entre estos se destacan principalmente cuatro sectores: infraestructura, vivienda, comercio e industria, y agricultura.

Impulso a la Infraestructura. Un poco más de las dos terceras partes de los recursos asignados al sector infraestructura en el PIPE se destinan a la construcción de vías en todo el país. Entre estas se cuentan los tramos Tumaco-Pasto-Mocoa (Nariño-Putumayo), San Miguel-Santana (Putumayo), La Palmera-Presidente (Santander), las circunvalares en San Andrés y Providencia, Popayán-Paletería-Ismos (Cauca-Huila) y Puerto Boyacá-Chiquinquirá (Boyacá). Los recursos restantes, se orientan a la activación de cuadrillas para el mantenimiento de vías terciarias y otra infraestructura local y regional, y a incrementar la cobertura de energía eléctrica en zonas rurales mediante la ejecución de proyectos inscritos en el Fondo de Apoyo a la Electrificación Rural –FAER-.

²⁵ Mediante la eliminación de la sobretasa de 20% de energía para la industria y de la sobretasa de 8,9% del gas para el sector industrial, con una reciente extensión para todos los usuarios en el sector.

Somos conscientes de que de nada nos sirve que la industria y el campo produzcan si no tenemos una infraestructura de transporte adecuada que permita que esos productos lleguen a los mercados y a los puertos. Por esto hemos puesto en marcha la gran revolución de la infraestructura. La meta era ponernos al día en nuestras carreteras y vías, y vamos a lograrlo: al final del 2014 habremos adjudicado más obras y concesiones que en los últimos 20 años sumados. Con inversiones sin precedentes cercanas a los \$2,2 billones, estamos manteniendo más de 23 mil kilómetros de vías terciarias, estratégicas para movilizar la producción agrícola.

Con el fin de avanzar en el mejoramiento de la institucionalidad del sector, se ha sometido a consideración del Congreso el proyecto de Ley de Infraestructura que regulará la infraestructura del transporte y permitirá implementar acciones concretas que promuevan la eficiencia y desarrollo del sector. Con esto se busca incrementar la transitabilidad y conectividad entre las regiones, facilitar la presencia del Estado en lugares de difícil acceso y promover la seguridad para el desarrollo agrícola en los lugares más apartados del país.

De la mano con ello, se acaba de constituir la Financiera de Desarrollo Nacional –FDN-, que implementará un nuevo modelo de banco de desarrollo, encargado de ofrecer productos para la financiación eficiente de las obras de infraestructura, así como las garantías para que éstas sean apalancadas por los recursos acumulados en los fondos de pensiones.

Impulso a la Vivienda. El PIPE destina \$2,1 billones a la financiación de 100 mil viviendas de interés prioritario (VIP), 86 mil urbanas y 14 mil rurales para personas que aún no tengan vivienda propia y cuyo ingreso mensual no sea superior a dos salarios mínimos, así como para financiar el subsidio a la tasa de interés en la adquisición de 32 mil viviendas urbanas de niveles 3 y 4 (de \$80 hasta \$200 millones).

En términos de las 86 mil VIP urbanas, el modelo financiero prevé el incentivo a la demanda por medio de dos vías: de una parte facilitando, mediante subsidio directo, la consolidación de la cuota inicial para la compra de vivienda nueva y, de otra parte, ofreciendo una cobertura de FRECH para el costo de financiamiento del saldo.

El programa de subsidio a la tasa de interés para las 32 mil viviendas de nivel 3 y 4 que se empezará a ejecutar en abril de 2014 y se extenderá durante los primeros siete años del periodo de vida útil del crédito, apalancará un poco más de \$4,5 billones de gasto dirigido hacia el sector de la construcción, particularmente en el segmento de la vivienda media. Con este propósito, ya se expidió el Decreto 0701 de 2013 y mediante la Resolución 263 se reglamentaron los aspectos operativos y la puesta en marcha del programa. Además, ya se dispusieron \$160 mm en el FRECH, que, al 20 de mayo de 2013, habían permitido el desembolso de 766 créditos.

Impulso a la Industria. En esta materia, el PIPE contempla la inversión de \$120 mm enfocados hacia líneas especiales de crédito, relativas al encadenamiento productivo y la promoción de la innovación y el emprendimiento dinámico. Estas iniciativas se ejecutarán a través de BANCOLDEX y del programa INNpula.

Con el aporte de \$80 mm por parte del Gobierno Nacional, Bancoldex apalancará inversiones de hasta \$800 mm para la industria nacional. El programa consta de 3 líneas de crédito con tasa de redescuento preferencial alrededor de DTF+1% efectivo anual, un plazo promedio de colocación de 3 años y periodo de gracia para el pago de cuotas de capital hasta por 6 meses. Estos créditos están orientados a i) apoyar la recuperación del sector empresarial de Norte de Santander; ii) inyectar liquidez al sector industrial financiando el capital de trabajo que las empresas necesitan y brindar la posibilidad de mejorar su flujo de caja al replantear sus créditos vigentes en plazos más largos, y iii) financiar a largo plazo las inversiones en activos productivos para las empresas.

Impulso al Agro. El conjunto de intervenciones dirigidas hacia el Agro incluye \$545 mm, de los cuales se emplearán \$280 mm (51,4%) en la realización del Censo Agropecuario, \$65 mm (11,9%) en coberturas cambiarias de FINAGRO y se asignarán sendas partidas, de \$100 mm (18,4% cada una) para la reconversión del sector lácteo y la financiación del sector. La reconversión y modernización del sector lácteo persigue promover su tecnificación, preparándolo para aprovechar las oportunidades de acceso a los nuevos mercados que se abren con los países y regiones del mundo con las que Colombia ha suscrito acuerdos de libre comercio. El propósito es generar aumentos en productividad y empleo en un sector particularmente afectado por la competencia externa que aporta cerca de 25% del PIB agropecuario. Los recursos servirán para programas de asistencia técnica, adecuación de infraestructura, laboratorios de calidad y manejo de pasturas.

Por otra parte, BANAGRARIO se fortalecerá como banca de fomento para el desarrollo agropecuario, mediante la ampliación de la cobertura de los Incentivos a la Capitalización Rural (ICR).

Como ya se indicó, el PIPE se ejecutará entre los años 2013 y 2015. Con esta estrategia perseguimos mejorar la calidad del gasto y potenciar su impacto sobre los indicadores económicos y sociales, de forma que los recursos de la Nación se utilicen con mayor eficiencia en la satisfacción de las necesidades más apremiantes de nuestros compatriotas y favorezcan el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales. Algunas de las propuestas tendrán efecto presupuestal en esta misma vigencia de 2013, razón por la cual las operaciones presupuestales correspondientes se incluyeron en la ley de modificaciones al PGN que aprobó el Congreso de la República, Ley 1640 de 2013. Las operaciones, cuya ejecución está prevista para

2014 se incluyen en este proyecto de ley, y las que correspondan a 2015, se traerán a consideración de esta Corporación cuando se presente el respectivo proyecto de ley de PGN para esa vigencia, el próximo año.

En su conjunto, el PIPE representa inversiones por \$5 billones. La ejecución del PIPE no tendrá ningún impacto sobre las metas de balance estructural contenidas en la Regla Fiscal ni sobre otros indicadores incluidos en los demás instrumentos de planeación fiscal de mediano y largo plazo. Este plan se financia priorizando iniciativas y reprogramando los cupos originales de gasto.

Impactos esperados. Con las medidas de carácter transversal se busca promover, en forma permanente, la competitividad del sector productivo nacional por la vía de una reducción de costos en las materias primas importadas, el fortalecimiento del dólar, la disminución de la carga tributaria y el combate frontal al contrabando. Estas medidas deben crear un ambiente propicio para que se fortalezca el sector productivo en el mediano y largo plazo. Mientras esto sucede, las medidas sectoriales adoptadas impulsarán la economía y el empleo. Según la metodología de matriz insumo – producto, que refleja los encadenamientos de estas actividades con otros sectores productivos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación estiman que el PIPE podría generar un poco más de 129 mil empleos directos.

Simultáneamente con el impacto en el empleo, el plan impulsará el crecimiento haciendo crecer la economía un poco más de un punto porcentual, durante cada una de las vigencias en las que se ejecutará. Estos efectos están liderados por la construcción, dados los encadenamientos productivos que esta actividad tiene con el resto de los sectores productivos.

En el corto plazo, ya se empiezan a ver algunos resultados preliminares en ciertas variables macroeconómicas. En lo corrido del 2013, la tasa de cambio ha mostrado una devaluación de 8,1%, gracias a las intervenciones en el mercado cambiario durante los meses de febrero a julio y a los efectos derivados del cambio de postura de la política monetaria de los Estados Unidos. Desde el anuncio del PIPE, que se realizó a mediados del mes de abril, se ha visto una buena parte de esta depreciación del peso colombiano. La TRM sobrepasó los \$1.900 pesos por dólar en los primeros días del mes de junio; en julio se ha situado alrededor de los \$1.880 por dólar, alcanzando valores que no se veían desde enero de 2012. Seguiremos trabajando por una tasa de cambio más competitiva.

De igual manera, los subsidios en materia de vivienda para la clase media ya se reflejan en el comportamiento de las tasas de interés para créditos hipotecarios. El sector bancario ha hecho su parte reduciendo las tasas desde un 12,5% (en promedio), hasta niveles alrededor del 10% para créditos no VIS en pesos para el

caso de algunos bancos. Otros 250 puntos básicos adicionales serán subsidiados por el Gobierno, permitiendo otorgar tasas del 7% anual, tasas de financiación propias de un país moderno. En este mismo sentido, al 19 de julio, por medio del FRECH se han aprobado 4.669 nuevos créditos los cuales ascienden a un valor de \$ 392,5 mm. En las ventas de vivienda de interés social también ha sido fundamental el impulso dado por el subsidio a la tasa de interés. Entre enero y junio se han vendido 13.069 viviendas de interés prioritario (14,6% más que el año anterior) y 23.889 viviendas de interés social.

4. RESULTADOS FISCALES

En 2012, el superávit fiscal del SPC fue de 0,3% del PIB (\$1,8 billones), cuando en el MFMP 2012, se proyectaba un déficit de -1,2% del PIB (\$8,2 billones). Por su parte, el superávit del Sector Público No Financiero (que no incluye Banco de la República ni Fogafin) fue de 0,4% del PIB, el más alto desde 1963. El buen desempeño de la actividad económica en 2011 (6,6%) se reflejó en un elevado recaudo tributario para el GNC (\$95,1 billones, esto es, 13,5% más que en 2011), y en un resultado favorable para la mayoría de las entidades que hacen parte del SPNF. Este superávit no hubiera sido posible de no haber ido acompañado de un manejo eficiente y responsable del gasto público. El gasto del GNC (\$122,5 billones), creció nominalmente en 9,6%. No hubo, pues, un desbordamiento en el gasto del GNC a pesar de que la política fiscal se caracterizó en ese año por una postura contracíclica, ante los problemas de la economía mundial.

Así, frente al déficit del SPC observado en 2010 (-3,3% del PIB), el balance de 2012 muestra una disminución de 3,6 pp del PIB, como consecuencia ante todo de un mejor resultado del SPNF, que pasó de un déficit de 3,1% del PIB (\$16,9 billones) a un superávit de 0,45% del PIB (\$3 billones). Este, a su vez, se explica por la reducción del balance del GNC que pasó de un déficit de -3,9% a -2,3% del PIB, entre esos dos años y al mejor balance del sector descentralizado que pasó de un superávit de 0,8% al 2,8% del PIB. (Cuadro 1).

Por otra parte, el superávit del SPNF (0,4% del PIB), equivale a 2,2 pp del PIB por encima del observado en 2011 (-1,8%) y refleja los mejores resultados del GNC y del sector descentralizado que incrementó su superávit en 1,8 pp del PIB, respecto al observado en 2011. Esto se explica principalmente por un incremento de 1,6 pp en el superávit del sector de regionales y locales, asociado a la baja ejecución de los presupuestos de las administraciones departamentales y municipales debido a que 2012 fue el primer año de gobierno de alcaldes y gobernadores.

Como ya se mencionó, el resultado del GNC para 2012 debe mucho al buen comportamiento de los ingresos. El recaudo tributario creció un 13,5%, que, en valores absolutos, equivale a \$11,3 billones, explicado en la

dinámica de la economía durante 2011, la gestión de fiscalización de la DIAN y los efectos de las reformas tributaria y arancelaria de 2010 (Ley 1430 de 2010, Decretos 4114 y 4115 de 2010; y Decretos 492 y 511 de 2011).

Por su parte, el gasto registró un crecimiento de 9,6% frente a 2011. Este comportamiento se refleja en la dinámica presentada por la mayoría de los rubros de gasto, los cuales registraron crecimientos de 9,3% en el caso del gasto corriente, y de 12,3% en el de inversión. En 2012, el gasto en inversión ganó participación en el total, respondiendo a los objetivos del Gobierno de asignar mayores recursos a los programas asociados a las *locomotoras del crecimiento* y a la reconstrucción de la infraestructura afectada por la ola invernal.

El crecimiento de la inversión fue superior a lo previsto inicialmente en el MFMP 2012 gracias al traslado presupuestal aprobado por el Congreso de la República²⁶ que permitió mejorar el programa de inversiones en los diferentes sectores de la economía. No solo se mejoró el nivel de ejecución del presupuesto en la última parte de la vigencia sino que, como se vio anteriormente, también se apoyó el dinamismo de la economía focalizando los gastos en sectores estratégicos como transporte y agricultura. Adicionalmente se destinaron recursos para atención y pago de pensiones (concepto de gasto que se clasifica en transferencias), con lo cual se aceleraron los reconocimientos a solicitudes de pago de mesadas pensionales, reduciendo la presión sobre la liquidación de estos conceptos en 2013.

En el caso de la inversión, vale la pena señalar que del total de programas de inversión ejecutados en el 2012, más del 65% se concentró en cinco sectores:

- i) Sector de transporte. Para la concesión Ruta del Sol, para mejoramiento y mantenimiento vial, fluvial, férreo y marítimo, para construcción y mejoramiento de los corredores complementarios para la competitividad y para el programa vial de vías terciarias, al cual el Gobierno Nacional le ha venido dando todo su apoyo por el mejoramiento de las condiciones de transporte de los productos entre las regiones y los mercados, y de las comunicaciones para las comunidades.
- ii) Sector de inclusión social y reconciliación. Destinados a Familias en Acción; a los programas de atención a las víctimas de la violencia; a programas para la paz, y a programas de asistencia a la primera infancia.
- iii) Sector defensa. Para mantener el financiamiento de la política integral de defensa y a la adquisición, reposición y mantenimiento de equipo aéreo, terrestre y fluvial, entre otros programas del ministerio.
- iv) Sector vivienda, ciudad y territorio. Para programas de agua potable y saneamiento básico; subsidio de vivienda a desplazados, y subsidio familiar de vivienda, entre otros programas del sector.

²⁶ Ley 1587 de 2012.

- v) Sector hacienda. A través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se canalizaron recursos por más de un billón de pesos para el programa de construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal.

Respecto al Sector Financiero que hace parte del SPC (Banco de la República y Fogafin) y los costos de la reestructuración del sistema financiero, estos presentan cifras muy bajas de superávit o déficit, por lo que se puede decir que, en conjunto, como porcentaje del PIB, terminaron 2012 en una situación de equilibrio fiscal (Cuadro 1).

Cuadro 1
Balance del sector Público Consolidado
2009-2014

Balances por período	Miles de millones de pesos						Como porcentaje del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Sector Público No Financiero	(12,865)	(16,909)	(11,318)	2,989	(7,377)	(7,465)	(2.5)	(3.1)	(1.8)	(0.4)	(1.0)	(1.0)
1.1 Gobierno Nacional Central	(20,715)	(21,019)	(17,507)	(15,440)	(17,051)	(17,749)	(4.1)	(3.9)	(2.8)	(2.3)	(2.4)	(2.3)
1.2 Sector Descentralizado	7,850	4,110	6,188	18,429	9,674	10,284	1.6	0.8	1.0	2.8	1.4	1.3
Seguridad Social	6,451	5,207	6,840	9,626	4,701	7,105	1.3	1.0	1.1	1.4	0.7	0.9
Empresas del nivel nacional	1,002	(150)	(340)	(1,737)	674	481	0.2	(0.0)	(0.1)	(0.3)	0.1	0.1
Empresas del nivel local	(382)	(426)	169	546	(55)	521	(0.1)	(0.1)	0.0	0.1	(0.0)	0.1
Gobiernos regionales y locales	779	(521)	(481)	9,995	4,355	2,177	0.2	(0.1)	(0.1)	1.5	0.6	0.3
2. Balance Cuasifiscal del Banco de la República	599	223	(45)	(608)	(665)	(826)	0.1	0.0	(0.0)	(0.1)	(0.1)	(0.1)
3. Balance de Fogafin	926	426	76	846	788	840	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	(1,117)	(392)	(279)	0	(57)	(42)	(0.2)	(0.1)	(0.0)	(0.0)	0.0	0.0
5. Discrepancia Estadística	(1,236)	(1,061)	(1,019)	(1,316)	0	0	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	0.0	0.0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	(13,694)	(17,712)	(12,585)	(1,826)	(7,311)	(7,492)	(2.7)	(3.3)	(2.0)	0.3	(1.0)	(1.0)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica

Finalmente, la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 28,4% del PIB en 2010, a 27% en 2011 y a 25,1% en 2012. Esta reducción de 3,3 pp se ve reflejada en un descenso de la deuda interna que pasó, entre los mismos años, de 16,5% a 15,8 y a 15,1% del PIB, respectivamente, mientras que la deuda externa se redujo de 11,9% a 11,2% y a 10% del PIB, en esos mismos años. Por su parte, la deuda neta de activos financieros del GNC pasó del 37,6% al 34,8% y al 33,8% del PIB, respectivamente.

Las cuentas fiscales de 2013 y las de mediano plazo reflejan los efectos de las reformas adoptadas por este Gobierno, incluyendo los derivados de la reforma tributaria aprobada en la Ley 1607 de 2012, para garantizar fuentes estables de ingresos, que le permitan a la Nación reducir gradualmente sus actuales niveles de déficit, en consonancia con la regla fiscal. Se estima que el balance del SPC pasará de un superávit del 0,3% en 2012 a un déficit de -1% del PIB en 2013. Esta variación está explicada por una disminución de 1,4% del PIB del balance del sector descentralizado y un incremento de 0,1% del PIB en el superávit del GNC²⁷.

²⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica. Documento 002/2013, Actualización Plan Financiero 2013 y MFMP junio de 2013. <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politica/fiscal>

La proyección del balance fiscal supone una desmejora del balance del SPNF, que pasaría de una situación superavitaria equivalente al 0,4% a una deficitaria del -1% del PIB, cifra, esta última, consistente con un nivel de deuda neta de 24,7%. El mayor déficit del SPNF frente a lo observado al cierre de 2012 se explica principalmente por la disminución de 0,9% del PIB en el resultado fiscal del sector de Regionales y Locales, debido a la aceleración en la ejecución de los presupuestos dado que 2013 es el segundo año de gobierno de gobernadores y alcaldes.

El MFMP 2013 estima que los ingresos totales del GNC para 2013 ascenderán a \$119,9 billones (16,8% del PIB), que representan un incremento de 12% respecto a 2012. Esta proyección de ingresos incorpora el cambio en la estructura de los impuestos por efecto de la reciente reforma tributaria (Ley 1607 de 2012)²⁸. El comportamiento de los ingresos entre 2012 y 2013 responde a mayores recursos derivados del recaudo tributario asociado a la actividad interna y al efecto de las medidas de la reforma tributaria, en tanto que se espera un deterioro del recaudo externo y de los demás ingresos tributarios que no son administrados por la DIAN.

Respecto al gasto del GNC, el MFMP 2013 calcula que este ascenderá a \$137 billones (19,1% del PIB), con un crecimiento de 11,8% respecto a 2012. Esta proyección se compone del pago de intereses de deuda por \$18 billones (2,5% del PIB), gastos de funcionamiento e inversión por \$118,9 billones (16,6% del PIB) y préstamo neto por \$112 mm. En particular, el gasto de funcionamiento e inversión tiene en cuenta el efecto del CREE y los recursos destinados al Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE).

Al interior de los gastos y en términos del PIB se observan cambios significativos entre 2012 y 2013, toda vez que las transferencias se incrementan en 0,7 puntos del PIB. En estas se incluyen los recursos que se recaudan por CREE y cuya destinación es específica para atender programas de inversión social a cargo del SENA e ICBF, principalmente.

Desde el punto de vista fiscal, la inversión del GNC en 2013 alcanzará un valor de \$21 billones, y un crecimiento nominal de 6%. Este monto de inversión fiscal es distinto del valor de inversión presupuestal que se indicará más adelante, dado que, entre otras diferencias, no incluye los recursos propios destinados a inversión por parte de los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN). Vale la pena resaltar que este rubro de gasto es consistente con la ley de modificación al presupuesto que se tramitó al final de la legislatura anterior y la cual adecúa al PGN con algunas novedades surgidas con la Ley 1607 de 2012. Incluye, además, asignaciones para implementar

²⁸ Es importante anotar que, en detalle, el monto del recaudo de las cuotas de renta en 2013 (\$20,5 billones) no se afecta por la reforma, toda vez que la declaración que presenta el contribuyente corresponde al año gravable de 2012. Por su parte, las retenciones de renta, practicadas sobre la actividad del año en curso, tiene en cuenta la modificación a la tarifa de retenciones a personas jurídicas y las retenciones a personas naturales que consideran las modificaciones introducidas con el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional –IMAN.

el PIPE, cumplir el acuerdo con los productores de café, y fortalecer la red vial terciaria, entre otros propósitos. Adicionalmente, dentro del monto total de la inversión contenida en el PGN, se destacan los recursos en ejecución en proyectos del sector de Inclusión Social y Reconstrucción (Familias en Acción, Víctimas de la Violencia, Asistencia a Primera Infancia, Programas para la Paz); proyectos de infraestructura, estratégicos a mediano plazo, como la concesión autopista Ruta del Sol, los corredores complementarios de competitividad y la concesión Transversal de las Américas; proyectos del sector vivienda, ciudad y territorio, destinados a agua potable y saneamiento básico, subsidio familiar de vivienda y subsidio de vivienda a población desplazada; finalmente, Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), entre otros.

De igual forma, el diseño del Plan Financiero de 2014²⁹, que sirve de punto de partida para la proyección fiscal de mediano plazo, pone de manifiesto el compromiso del Gobierno con una sana situación de las finanzas públicas. De esta manera, las proyecciones fiscales para 2014 incorporan los efectos derivados de la adopción de la regla fiscal sobre las finanzas del GNC, el impacto de la reforma tributaria, el avance en la ejecución del gasto regional y el segundo año de ejecución del presupuesto bienal del SGR.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el Plan Financiero prevé que entre 2013 y 2014 se mantendrá el nivel del déficit del SPC en -1% del PIB. Este es el mismo resultado que se espera para el SPNF. El anterior resultado, está explicado por una disminución de 0,1 pp tanto en el déficit del GNC (2,3% del PIB), como en el del Sector Descentralizado (1,3% del PIB). La meta del déficit fiscal del SPNF permitirá reducir la deuda neta de activos financieros del 24,7% del PIB en 2013 a 23,5% en 2014.

Para el sector descentralizado se espera que el superávit pase del 1,4% en 2013 al mencionado 1,3% del PIB en 2014. En detalle, se espera un deterioro de 0,3% del PIB en el superávit del sector de Regionales y Locales, como consecuencia de una aceleración en la ejecución del gasto por ser 2014 el tercer año de gobierno en los entes territoriales, año clave en la ejecución de sus planes de desarrollo. Como compensación, existe un incremento en el superávit de los sectores de Seguridad Social de 0,3% del PIB, en especial salud, y de 0,1% del PIB en las empresas de nivel local.

El resultado fiscal del GNC responde esencialmente a la mayor dinámica esperada de los ingresos en relación con los gastos. En efecto, mientras que los primeros se incrementan nominalmente en 9,9%, los segundos lo harán en 9,2%, respecto a las estimaciones para 2013. El aumento en los ingresos equivalente a 0,3% del PIB, se

²⁹ No debe olvidarse que existen diferencias entre la estructura legal del PGN y la medición económica del resultado fiscal que se basa en estándares internacionales. En el capítulo 4 de la sección Aspectos complementarios del PGN 2014, anexo que acompaña este Mensaje, se presenta la metodología mediante la cual se homologan las cuentas del presupuesto de 2014 y las del plan financiero para el mismo año, y se muestra cómo el primero es consistente con la meta de déficit fiscal prevista para el GNC y el SPC.

debe especialmente al incremento en los recursos asociados con la implementación del CREE³⁰, así como al aumento de los ingresos vía fondos especiales y de la actividad minera y petrolera.

Respecto a las proyecciones de gasto para 2014, estas son consistentes con la adopción de una regla fiscal cuantitativa, de tal forma que el comportamiento del gasto en este año responde a la evolución esperada de los ingresos estructurales (o de largo plazo) de la Nación, de acuerdo con lo establecido en la ley sobre Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011). De esta forma, se espera que el gasto del GNC pase de 19,1% del PIB en 2013 a 19,4% del PIB en 2014. Este comportamiento se deriva esencialmente de un mayor gasto por funcionamiento e inversión del orden de 0,3% del PIB. Esta dinámica del gasto por funcionamiento responde en gran medida, al incremento de las transferencias del CREE, mayores transferencias por concepto de pago de pensiones, mayores gastos por servicios personales en los sectores de Defensa y Justicia (Rama Judicial y Fiscalía), la compensación de entidades territoriales por regalías destinadas a educación y salud, y gastos preelectorales, entre otros. La senda decreciente del déficit reafirma el compromiso del Gobierno con la sostenibilidad de las finanzas públicas y su importancia para la estabilidad macroeconómica.

En síntesis, el balance fiscal del sector público de 2012, y el previsto para 2013 y 2014, reflejan el manejo responsable que se viene haciendo de la política pública enfocada a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país, sin desatender la provisión de bienes y servicios públicos a que la población tiene derecho ni el apoyo al crecimiento y la generación de empleo. Las cifras demuestran que el resultado fiscal del GNC sigue siendo consistente con el compromiso gubernamental con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estos logros se dieron en 2012 con un nivel de ejecución presupuestal del 94%, uno de los más alto desde 1994, lo cual demuestra que las metas fiscales pueden alcanzarse sin desmedro de la efectividad de la gestión pública y el manejo responsable de los recursos.

5. PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2014

5.1. MARCO GENERAL DE LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2014

La gestión del presupuesto debe verse en el contexto de los resultados de la política económica y fiscal desarrollada por el Gobierno Nacional en los últimos años, la cual ha sido aplicada con responsabilidad, contribuyendo a enfrentar las dificultades generadas por los efectos del entorno internacional de crisis en la Zona Euro y, a nivel interno, por la emergencia invernal por la que atravesó el país en el periodo 2010-2012.

³⁰ El significativo incremento en el recaudo estimado del CREE para 2014 se explica por el hecho de que para 2013 solo se recaudan las retenciones de la declaración de CREE que se hará en 2014. Mientras tanto, en 2014 se recaudará el pago de las cuotas correspondientes y las retenciones que se declararán en el siguiente año, y así sucesivamente. Este efecto origina un salto, por una vez, en el recaudo del CREE, el cual se estima que pase de \$4,4 billones en 2013 a \$11,7 billones en 2014.

Los resultados que se han alcanzado nos presentan un escenario relativamente despejado en materia de sostenibilidad fiscal, a pesar de la incertidumbre que subsiste en los mercados internacionales. Con perspectivas favorables, el Gobierno Nacional continuará impulsando el crecimiento económico del país, la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Nuestra preocupación se centrará en invertir de la mejor manera los recursos públicos en aquellos sectores en donde el país los requiera y en donde sean más efectivos para el cumplimiento de las metas que nos hemos propuesto.

En este contexto, las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2014-2017 se han efectuado con la mayor responsabilidad fiscal teniendo en cuenta los lineamientos de la regla fiscal, incorporados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013-2023. Hemos manifestado nuestro compromiso con la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas y la búsqueda permanente de mecanismos que favorezcan el crecimiento económico y la generación de empleo. Los recursos se han asignado con base en un estricto proceso de priorización del gasto, privilegiando aquella inversión que permite dar continuidad a programas estratégicos para apoyar el crecimiento económico, la generación de empleo y los programas sociales para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de equidad, en un ambiente de seguridad que estimule la inversión y la generación de ingresos.

La definición del MGMP 2014-2017 tuvo en cuenta las previsiones de crecimiento económico y las metas fiscales para los próximos años determinadas en el MFMP 2013 de acuerdo a lo estipulado por la regla fiscal, incluyendo la meta puntual de déficit para el GNC de 2,3% del PIB para el próximo año. Esto implicó ajustar los techos de gasto sectorial aprobados en el MGMP anterior (2013-2016) y preparar una nueva propuesta de techos de gasto para el periodo 2014-2017, reflejando el ajuste en los supuestos.

El ajuste efectuado a los techos sectoriales busca completar la ejecución de los principales programas y proyectos de esta administración. En este último año haremos un gran esfuerzo para consolidar nuestra política integral de defensa y seguridad, la construcción, o reconstrucción en muchos casos, de la infraestructura que necesita el país para incrementar su competitividad, la financiación de los programas que se desarrollan en los sectores considerados como *locomotoras* del crecimiento, la construcción y entrega de 100 mil viviendas gratis a familias en situación de pobreza extrema y muchas más de interés prioritario, la reprogramación de recursos y proyectos que implica el PIPE, el cumplimiento de las metas de cobertura de los principales programas sociales del gobierno, con especial énfasis en los asociados a la Atención Integral a la Primera Infancia, el avance en el cumplimiento de las Metas del Milenio, la unificación de los Planes Obligatorios de Salud, la universalización de la

salud y la atención a las víctimas del conflicto interno, como se contempla en el PND, y los fallos y sentencias judiciales.

Con base en estas consideraciones, el proceso de programación del presupuesto para 2014, que materializa el PND, revisó las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo, focalizando los recursos hacia las prioridades de política pública, asumiendo incrementos en la eficiencia de la gestión pública y efectuando reasignaciones estratégicas en el gasto, en algunos casos, dentro de las posibilidades y disponibilidades fiscales de la Nación.

En el caso de las partidas incluidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) 2014, estas se encuentran enmarcadas en las políticas y programas establecidas en el PND y su distribución obedeció a parámetros tales como: i) cumplimiento de los compromisos de vigencias futuras autorizadas; ii) recursos destinados a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado; iii) continuidad de programa; iv) apropiaciones relacionadas con fondos especiales y rentas de destinación específica; v) CREE; vi) recursos propios de los establecimientos públicos, entre otros. Así, de una inversión por \$40,6 billones, el 87% de los recursos programados (\$35,5 billones) se distribuyeron teniendo en cuenta las inflexibilidades relacionadas con vigencias futuras (\$11,2 billones), víctimas de la violencia (\$2,2 billones), fondos y leyes (\$3,4 billones), continuidad de programas (\$7,6 billones), recursos del CREE (\$5,1 billones) y recursos propios de los establecimientos públicos (\$6,0 billones).

La labor de programación fue liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Contamos con la responsabilidad de los órganos ejecutores para hacer el mejor uso de los recursos existentes, incrementando la eficiencia de su gestión. La eficiencia con que estos órganos, y los funcionarios a su cargo, utilicen los recursos asignados determinará si fuimos capaces o no de alcanzar las metas y objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*.

La programación del presupuesto no es un ejercicio aislado de asignación de recursos. Por el contrario, por sus mismas características debe ser compatible con las metas macroeconómicas, la sostenibilidad y la estabilidad fiscal, y congruente con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía, como lo ordena el estatuto orgánico del presupuesto³¹. En atención a estas consideraciones, el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS – y el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- evaluaron previamente y aprobaron la

³¹ El artículo 7 de la Ley 1473 de 2011 elimina el principio de Homeóstasis y en su lugar crea el de sostenibilidad y estabilidad fiscal, así: **ARTÍCULO 7.** El artículo 8 de la Ley 179 de 1894 quedará así: **Sostenibilidad y estabilidad Fiscal.** El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

meta de balance primario para el sector público no financiero en 2014, consistente con la meta de balance estructural de -2.3% del PIB, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1473 de regla fiscal (Cuadro 2).

Cuadro 2
Balances Fiscales periodo 2011 - 2024
Porcentajes

Balance	Porcentaje del PIB													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sector Público No Financiero - SPNF	(1.8)	0.4	(1.0)	(1.0)	(0.8)	0.2	(0.3)	(0.5)	(0.3)	0.8	0.5	0.2	0.4	1.1
Sector Público Consolidado - SPC	(2.0)	0.3	(1.0)	(1.0)	(0.7)	0.2	(0.2)	(0.4)	(0.1)	1.1	0.8	0.5	0.7	1.3
Gobierno Nacional Central - GNC	(2.8)	(2.3)	(2.4)	(2.3)	(2.2)	(2.1)	(2.0)	(1.9)	(1.6)	(1.4)	(1.2)	(1.0)	(0.8)	(0.8)

Balance Primario	Porcentaje del PIB													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sector Público No Financiero - SPNF	1.1	3.3	1.7	1.8	1.8	2.7	2.3	2.0	2.1	3.2	2.8	2.4	2.5	3.0
Gobierno Nacional Central - GNC	(0.1)	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5	0.7	0.8	1.0	1.0	1.2	1.1

Deuda Neta de Activos Financieros	Porcentaje del PIB													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Deuda SPNF	27.0	25.1	24.7	23.5	22.4	20.5	19.0	17.7	16.2	13.7	11.6	9.8	8.2	5.9
Deuda GNC	34.8	33.8	33.6	33.6	33.3	33.0	32.5	31.8	31.0	30.0	28.9	27.7	26.4	25.3

* La deuda neta se define como el monto de la deuda bruta menos el valor de los activos líquidos internos y externos.

Supuestos Generales Básicos	Variación Porcentual													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB Real	6.6	4.0	4.5	4.7	4.8	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Política Macroeconómica

Con base en el escenario anterior, las estimaciones que cubren este periodo constituyen un ejercicio que refleja la armonización de las metas de gobierno con el compromiso de esta administración con la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas y la búsqueda del crecimiento económico con equidad social. En consecuencia, el proyecto de ley que se presenta es consistente con la programación macroeconómica y las metas fiscales consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013, presentado al H. Congreso de la República en junio del presente año, y con el MGMP 2014-2017 y el Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) para 2014, aprobados por el CONPES a mediados de julio. El proyecto de presupuesto permite mantener la senda de reducción de la deuda pública neta del SPNF y avanzar hacia el objetivo de estabilizarla en niveles inferiores al 10% del PIB en 2024.

En síntesis, el de 2014 será un presupuesto responsable que reduce la deuda pública y el déficit fiscal, protege la economía de los choques derivados de la crisis y la desaceleración global, contribuye al cumplimiento de la meta de un dígito en el índice de desempleo y a la reducción de los indicadores de pobreza, como nos comprometimos cuando presentamos nuestro programa de gobierno a los colombianos.

Es un presupuesto completamente financiado, por lo que no será necesario acudir al mecanismo previsto en el artículo 347 de la Constitución³². Además de los habituales recursos de la Nación y los ingresos propios de los establecimientos públicos nacionales (EPN), en el presupuesto de rentas y recursos de capital para 2014 se aforan los ingresos previstos en la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012. Es importante resaltar que en 2014 se empezará el desmonte del GMF del cuatro por mil, que pasará a ser en realidad del dos por mil. Esto implicará un menor recaudo, equivalente a 0,4% del PIB, sin que, paralelamente, se acompañe de una reducción del gasto que financiaba.

5.2. CRITERIOS GENERALES PARA LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL

Desde el punto de vista del gasto, la formulación del presupuesto se hizo mediante un cuidadoso proceso de priorización en consonancia con la disponibilidad de recursos, privilegiando el gasto público social, como lo ordena la Constitución Política³³, protegiendo la inversión pública, atendiendo oportunamente el servicio de la deuda y garantizando el funcionamiento de los órganos públicos.

La programación presupuestal para 2014 mantiene el control sobre las asignaciones para gastos de funcionamiento, sin afectar las transferencias de ley destinadas a cubrir las obligaciones pensionales de la Nación, ni el sistema general de participaciones territoriales (SGP). Asigna los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios. Cumple con lo dispuesto por la Corte Constitucional en materia de incremento salarial a los servidores públicos, unificación de los regímenes subsidiado y contributivo en salud y atención a la población víctima de la violencia, incluyendo la población desplazada, entre otros mandatos de esa alta corporación, como se hizo también para el presupuesto vigente.

No obstante, existen elementos que afectarán el monto y crecimiento de los gastos de funcionamiento. La presión sobre este rubro del gasto obligará a la administración a prestar atención muy cuidadosa sobre la composición del presupuesto, de manera que se compensen los posibles aumentos con mejoras en la calidad y eficiencia del gasto.

Por una parte, es importante señalar que en materia de incremento salarial para los servidores públicos, no solo se atiende el mandato de la Corte Constitucional, sino que también se cumple lo acordado con las

³² Constitución Política: **Artículo 347.** *El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

³³ El Gasto Público Social representa el 69,63% del total de las apropiaciones para funcionamiento e inversión incluidas en el proyecto de Ley de PGN 2014.

organizaciones sindicales que agremian a los servidores públicos, por lo que las previsiones de aumento salarial incluyen un punto adicional a la variación del IPC. Sobre este punto es importante señalar que el pasado 12 de mayo, el Gobierno Nacional y las tres centrales obreras del país, CUT, CGT y CTC, y sus federaciones estatales, con el acompañamiento de la Internacional de Servicios Públicos, ISP, llegaron a un acuerdo en la negociación del pliego nacional estatal unificado, que fuera presentado el pasado 7 de febrero al Presidente de la República. Este acuerdo que beneficia a más de un millón cincuenta mil empleados públicos en el territorio nacional³⁴.

El acuerdo es un hecho histórico, ya que es la primera vez en el país que se logra una negociación colectiva con los empleados públicos en el marco de los convenios 151 y 154 de la OIT y el Decreto 1092 de 2012. Es importante destacar que esta negociación constituye también un referente internacional al ser una de las pocas oportunidades en la región en que el Gobierno y representantes de las organizaciones de empleados públicos se sientan a discutir aspectos atinentes a su relación laboral.

En materia de incremento salarial se acordó que para el año 2013 equivaldría al IPC causado en 2012, es decir 2,44% más un 1% en adición al IPC, para un total de 3,44%. Para el año 2014, el incremento será del IPC más el índice de productividad, que será fijado de manera tripartita. En caso de que este índice sea inferior al 1%, se mantendrá ese porcentaje por encima del IPC para el siguiente año. El acuerdo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014.

Otros costos afectarán los gastos de funcionamiento en 2014, en especial aquellos relacionados con el incremento previsto de 13.000 efectivos de la fuerza pública. La extensión del impuesto al patrimonio para el periodo 2011-2014³⁵ generó recursos tributarios que le han permitido a la Nación contar con espacio fiscal para financiar la ampliación de las operaciones de la fuerza pública y consolidar la seguridad, haciendo sostenible el esfuerzo realizado y contribuyendo a avanzar hacia la superación definitiva de la violencia y la consolidación del camino hacia la prosperidad, objetivos primordiales de este Gobierno. Estos recursos fueron complementados por el PIPE, con el cual se financiará el incremento de 5,000 uniformados adicionales a la Policía Nacional.

Hasta tanto no hayamos logrado la paz, las operaciones de la fuerza pública continuarán en todo el territorio nacional, combatiendo todas las formas de la criminalidad. Por esta razón, el presupuesto que se propone para 2014 busca garantizar la financiación para fortalecer la política integral de defensa y seguridad en todos los rincones del país.

³⁴ <http://www.mintrabajo.gov.co/>

³⁵ Ley de ajuste tributario, Ley 1370 del 30 de diciembre de 2009.

Así mismo, para la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación se disponen recursos adicionales por \$260 mm, para garantizar el ajuste salarial de cerca de 45 mil servidores públicos que incrementarán sus asignaciones en un 8% adicional a las de los demás servidores públicos. Además se apoyará a Medicina Legal, a la Defensoría del Pueblo, y a los demás órganos de control.

Las asignaciones para atender el pago de las pensiones estarán determinadas por varios factores. Además del incremento vegetativo característico de este rubro del gasto que afecta el costo anual de las pensiones, hay, al menos tres factores adicionales que incidirán sobre el monto de las pensiones en la próxima vigencia. El primero se relaciona con el hecho de que la senda pensional se aproxima a su cresta, estimulada por la culminación del régimen de transición, generando un gasto adicional estimado en 0,5% del PIB. En segundo lugar, la Nación comenzará a asumir el pago de pensiones que antes estaban a cargo de CAPRECOM, y en tercer lugar, el paso de los afiliados al sistema de prima media ha empezado a perder dinamismo, por lo que el recaudo de las contribuciones ha mostrado una tendencia a disminuir. La reducción de esta fuente de recursos deberá ser compensada con recursos de la Nación.

El próximo será un año electoral. Esto significa, en términos presupuestales, que la Nación deberá asumir costos adicionales, en particular los costos relacionados con el proceso electoral para elegir presidente, elecciones parlamentarias y reposición de votos; sin contar el incremento en las erogaciones que conlleva una mayor presencia de la fuerza pública.

Así mismo, desde el año 2012 estamos cumpliendo la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y fortaleceremos este proceso. Esta administración ha privilegiado la política gubernamental de atención a las víctimas de la violencia con ocasión del conflicto armado interno. En el presupuesto de 2014 lo seguiremos haciendo. Es la manera como reiteramos nuestro compromiso de actuar para la superación del estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado por la Honorable Corte Constitucional. Somos conscientes de que este es el inicio de un proceso que tendrá mayores costos financieros para todos los colombianos en la medida en que consolidemos la paz en el país.

De resultar exitosas las conversaciones que actualmente se adelantan con las FARC, y las que se realicen con otras organizaciones que actúan por fuera de la legalidad, será preciso ajustar las cifras de los presupuestos futuros tomando en consideración las necesidades fiscales que surjan y los compromisos que se suscriban.

Por esta razón, en el presupuesto, a través de diferentes sectores y programas, se destinan inicialmente \$6,8 billones para la población víctima de la violencia, distribuidos así por componentes de la política: \$2,9 billones

para Asistencia, \$1,8 billones para Reparación, \$1,5 billones para Atención y \$584 mm para funcionamiento y el fortalecimiento de las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV).

El proyecto de ley prevé también recursos para continuar atendiendo las necesidades de las comunidades y regiones damnificadas por la ola invernal que afectó al país desde finales de 2010, con registros pluviométricos por encima de los promedios históricos. Mantendremos el esfuerzo en materia de gasto social para recuperar la infraestructura afectada y para restablecer y mejorar las condiciones de vida de los afectados por esta catástrofe. Esto incluye el mejoramiento de las condiciones de transitabilidad y conectividad de las regiones. Con este fin, en las leyes de presupuesto de los últimos años se han incluido montos importantes de recursos para su financiación. Sin ir más lejos, en la Ley 1640 de 2013 que modifica el PGN de 2013, aprobada recientemente por el Congreso de la República, se incorporaron recursos por valor de \$454 mm, para financiar la construcción, conservación, rehabilitación y mantenimiento de la red vial terciaria, proyectos que se encuentran en ejecución.

El presupuesto de inversión para 2014 será de 5,3% del PIB, equivalente a \$40,6 billones. Aunque es inferior al de 2013 (6,1% del PIB), sería equivocado concluir que existe una grave contracción frente al presupuesto aprobado para 2013. Por el contrario, una inversión, equivalente al 5,3%, como la que se programa para 2014, sigue siendo superior al nivel promedio registrado en lo corrido del presente siglo, cuyos niveles han oscilado entre 3.3% y 6.1% del PIB. No hay duda que 2013 es un año extraordinario en materia de inversión pública (6.1%). Para este año hemos realizado un esfuerzo fiscal considerable buscando generar espacios para la inversión. Mantener este nivel no es sostenible con la estructura legal que impone la regla fiscal, que nos hemos comprometido en cumplir.

En 2014, la ejecución de la inversión estará influenciada por el debate electoral y las restricciones de la Ley de garantías, dos elementos que frenan la inversión pública el año de su ocurrencia. Tenemos el compromiso de garantizar la mayor transparencia en la asignación de recursos para inversión y velar, junto con los órganos de control, para que la contratación no se desvíe para servir a fines electorales. Así lo haremos, en general, para el gasto público en todos los niveles de gobierno.

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la disponibilidad de recursos de la Nación prevista para 2014, las prioridades de política definidas en la programación presupuestal y las proyecciones presentadas por los diferentes sectores que conforman el PGN en sus Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP), el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2014 estableció los siguientes criterios:

- Promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, eficiencia y probidad, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad;

- Dar estricto cumplimiento a la ley de transparencia y responsabilidad fiscal, programando con el objetivo de que el presupuesto se ejecute en su totalidad durante la vigencia;
- Dar estricto cumplimiento al Acto Legislativo 03 de 2011 que crea el criterio de la sostenibilidad fiscal y a la Ley 1473 de 2011 que dispone la regla fiscal;
- Mantener la consistencia con la política fiscal de mediano plazo, considerando el ciclo económico y los posibles efectos que pueda generar un auge del sector minero-energético en los próximos años;
- Presupuestar los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios;
- Asegurar que el manejo de la política salarial para el sector público esté acorde con la primacía del gasto social, con la estabilidad macroeconómica y con las decisiones de la Corte Constitucional, y cumpla con los puntos acordados en materia salarial entre el Gobierno Nacional y las organizaciones sindicales de empleados públicos, el pasado mes de mayo;
- Mantener y ampliar la cobertura de pensiones;
- Mantener el financiamiento de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad en sus componentes, militar y social;
- Garantizar la financiación de los procesos electorales que se celebrarán en 2014;
- Garantizar los compromisos derivados de la reforma tributaria en lo correspondiente a la financiación de los aportes a salud, al SENA y el ICBF;
- Presupuestar los recursos para financiar las iniciativas contenidas en el PND y en el PIPE, de acuerdo con las políticas y programas previstos en el Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) para 2014, atendiendo la disponibilidad de recursos y en consonancia con lo previsto en el MFMP 2013 y en el MGMP 2014-2017;
- Asegurar la continuidad y sostenibilidad de inversiones prioritarias en curso. Cumplir las vigencias futuras autorizadas, para garantizar la financiación de las obras y programas que están en desarrollo o empezarán a ejecutarse;
- Aumentar las coberturas de los principales programas sociales del Gobierno Nacional y garantizar el cumplimiento de las obligaciones prioritarias del Estado con la población en materia de gasto social y de atención a los grupos más vulnerables, en especial los niños y adolescentes, y la población víctima de la violencia por el conflicto armado interno;
- Destinar recursos que contribuyan al crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales;
- Contribuir al proceso de crecimiento de la actividad económica, priorizando los proyectos estratégicos que favorezcan a los sectores seleccionados como locomotoras del crecimiento (infraestructura de transporte, minero-energético, agropecuario, vivienda y ciudades amables, e innovación y tecnología), que permitan elevar la competitividad y la productividad del país de cara a la puesta en marcha de TLC con diferentes países;

- Apoyar proyectos que estimulen la participación del sector privado y contribuyan a su crecimiento;
- Programar un presupuesto financiable que sea congruente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales, sin generar desequilibrios en el comportamiento de la tasa de cambio y la tasa de interés;
- Incluir los recursos necesarios para servir la deuda puntualmente;
- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen en los respectivos presupuestos de las entidades que conforman el PGN, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 y bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para ejecutar los recursos que se les asigna, y
- Proveer, por parte del Gobierno Nacional, la liquidez que se requiera para que las entidades puedan ejecutar sus presupuestos sin contratiempos y en el curso de la vigencia para la cual se programaron las apropiaciones, acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo y sin que se afecte la estabilidad del ciclo económico, atendiendo lo previsto en el criterio de sostenibilidad y estabilidad fiscal.

5.3. RESUMEN DEL PGN 2014

Con base en las anteriores consideraciones, el presupuesto que se presenta a consideración del Congreso para la vigencia fiscal de 2014 asciende a \$199,9 billones. De estos, \$114,8 billones (57,4%) corresponden a gastos de funcionamiento, \$44,4 billones (22,2%) al pago del servicio de la deuda y \$40,6 billones (20,3%) a inversión (Cuadro 3). El presupuesto para 2014 crece un 5,8% respecto al vigente para 2013, pasando de \$189 billones a \$199,9 billones. Sin considerar el servicio de la deuda, el presupuesto propuesto crece un 7,6%.

El funcionamiento presenta un incremento de 14,1%, al pasar de \$100,6 billones en 2013 a \$114,8 billones en 2014. Las partidas presupuestales con mayor incidencia son especialmente las siguientes:

- Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP), \$28,8 billones, para dar cumplimiento al Acto legislativo 004 de 2007 y a la Ley 1176 de 2007;
- Pensiones, \$31,8 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación;
- CREE, \$6,2 billones, de los cuales \$5,6 billones son para el Sistema de Seguridad Social en Salud, garantizando el monto equivalente de los aportes parafiscales de los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado y \$688 mm para atender contingencias, en especial orientados prioritariamente a cubrir necesidades adicionales de la población beneficiaria de los programas de inversión social del ICBF y el SENA (Ley 1607 de 2012);

- Gastos de personal y gastos generales, \$29,2 billones. Además de las provisiones para el incremento salarial de los servidores públicos, contempla, entre otros, el efecto total del incremento en el pie de fuerza para 2014 con el fin de fortalecer la Fuerza Pública;
- Fondo de Prestaciones del Magisterio, sin pensiones, \$1,4 billones;
- Universidades, sin pensiones, \$2,3 billones;
- Sentencias y conciliaciones, \$1,3 billones;
- Transferencias a la Nación de excedentes financieros de las entidades descentralizadas que hacen parte del PGN, por \$598 mm. Esta cifra no implica gasto, pero se requiere su presupuestación para que las entidades cuenten con la apropiación que les permita realizar la transferencia de los recursos a la Tesorería.

Cuadro 3
Composición Presupuesto General de la Nación 2013-2014
Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014 Proyecto	Variación porcentual 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2013 (4)	2014 (5)
FUNCIONAMIENTO	100,635	114,810	14.1	14.1	14.9
Gastos de personal	20,586	22,263	8.1	2.9	2.9
Gastos generales	7,074	6,988	(1.2)	1.0	0.9
Transferencias	71,484	83,867	17.3	10.0	10.9
SGP	28,242	28,876	2.2	3.9	3.7
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	25,942	31,828	22.7	3.6	4.1
CREE	2,405	6,233	159.1	0.3	0.8
Universidades sin pensiones	2,222	2,268	2.1	0.3	0.3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	1,330	1,430	7.5	0.2	0.2
Resto de transferencias	11,343	13,232	16.7	1.6	1.7
Operación comercial	1,491	1,692	13.5	0.2	0.2
DEUDA	44,541	44,437	(0.2)	6.2	5.8
INVERSIÓN	43,783	40,608	(7.3)	6.1	5.3
TOTAL	188,958	199,855	5.8	26.4	25.9
TOTAL SIN DEUDA	144,418	155,418	7.6	20.2	20.1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El presupuesto de inversión ha sido un apoyo fundamental en la agenda de desarrollo económico y social del país. Esta agenda ha involucrado, desde la puesta en marcha de estrategias para la mitigación de la pobreza y programas de atención a las víctimas del conflicto armado, el desarrollo de infraestructura y el apoyo a las locomotoras del crecimiento económico para la competitividad del país y el mejoramiento de las capacidades estatales necesarias para acompañar un desarrollo inclusivo y equitativo.

Lo anterior, es posible gracias a que la inversión pública ha aumentado en términos nominales, así como porcentaje del Producto Interno Bruto. Los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado para el presupuesto de inversión han crecido un 43% entre 2010 y 2014, pasando de \$28,4 billones a \$40,6 billones (constantes de 2014); así mismo,

la participación en el PIB registra un comportamiento ascendente, al pasar del 4,6% en 2010 a 5,2% en 2014. Esto materializa el compromiso del Gobierno Nacional con el crecimiento y la equidad en el país.

El presupuesto de inversión para 2014 asciende a \$40,6 billones de pesos, de los cuales \$34,6 billones corresponden a recursos del Gobierno Nacional y \$6,0 billones a recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales. Es importante mencionar que en el año 2013 se asignó el presupuesto de inversión más alto de la historia reciente, equivalente a 6,1% del PIB. Sin embargo, la regla fiscal definida en la Ley 1473 del 2011 y el Acto Legislativo 03 de 2011 que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, según la cual, la atención de las obligaciones sociales y económicas a cargo del Estado deben estar enmarcadas en el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas, impone un ritmo decreciente del déficit fiscal y la deuda pública consistente con el máximo déficit estructural previsto en la norma.

Resaltamos el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta administración ha otorgado especial preeminencia a la política gubernamental de atención a las víctimas del conflicto armado interno, la cual contiene la política de prevención, atención integral y reparación a la población desplazada que se venía desarrollando desde principios de la década anterior³⁶. Esto se refleja en que el Gobierno ha programado \$15 billones para la política de víctimas a partir de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, lo cual representa más del 50% de lo invertido en esa misma población en los últimos 14 años. El notable esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población, busca dar cumplimiento a la Ley 1448 de 2011, pero también al compromiso para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-025 de 2004³⁷.

El presupuesto, a través de diferentes sectores y programas, destina inicialmente \$6,8 billones para la población víctima de la violencia, distribuidos así por componentes de la política: \$2,9 billones para asistencia, \$1,8 billones para reparación, \$1,5 billones para atención y \$584 mm para funcionamiento y el fortalecimiento de las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas. En presupuesto de asistencia se hizo un especial énfasis en la Atención Humanitaria de Emergencia y Transición. Lo propio se hizo en los recursos de Reparación para la indemnización administrativa de las víctimas.

Los recursos asignados por tipo de gasto se distribuyen de la siguiente forma: SGP- Salud \$1,6 billones, SGP-Educación \$1,1 billones, Inversión \$3,1 billones y Funcionamiento \$1,1 billones (Cuadro 4).

³⁶ En los documentos de la sección Aspectos Complementarios se incluye un capítulo sobre el cumplimiento de la ley de víctimas en el presupuesto de 2014.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004 y Autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005, 218 de 2006, 092 y 237 de 2008, 008 y 314 de 2009 - Atención a la población desplazada. Corte Constitucional. Sentencia T – 760 de 2008 y Autos de seguimiento.

Cuadro 4

Recursos víctimas por tipo de fuente 2013-2014

Miles de millones de pesos

Fuente	2013		2014		Var % 2014/2013
	Presupuesto	Part. %	Presupuesto	Part. %	
Inversión PGN	2,950	45%	3,060	45%	4%
Sistema de Salud	1,382	21%	1,632	24%	18%
Funcionamiento *	1,052	16%	1,073	16%	2%
SGP Educación	1,120	17%	1,070	16%	-4%
Total	6,504	100%	6,835	100%	5%

* Incluye Fondo Reparación de Víctimas (\$621mm)

*Ajustado a CONPES 3726 de 2012 a precios corrientes.

Fuente: DNP - MHCP

El monto de recursos asignados para 2014, representa un incremento nominal cercano a \$300 mm respecto a lo presupuestado en la actual vigencia (\$6,5 billones), lo cual representa un 5% de incremento, mostrando un notable logro considerando que la inversión total del PGN disminuye.

El Gobierno continuará empeñado en el fortalecimiento de la política de víctimas y el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para que las familias afectadas por el conflicto armado interno logren salir de su condición de vulnerabilidad y gocen a plenitud de los derechos que les otorga la Constitución Colombiana y el Derecho Internacional Humanitario.

Finalmente, queremos resaltar que el presupuesto de 2014 se enmarca en una senda sostenible de gasto. El proyecto de presupuesto que presentamos a consideración del Congreso y a la evaluación de los ciudadanos mantiene el principio de responsabilidad fiscal. Está estructurado como una herramienta de gestión pública para sortear los embates de la crisis que afecta a los países europeos, el lento crecimiento de la economía estadounidense y el menor crecimiento de los países emergentes, privilegiando las buenas inversiones y la calidad del gasto público, antes que la cantidad, y estimulando el crecimiento y la generación de empleo.

Este es el último presupuesto que ejecutará directamente esta administración, que termina en agosto de 2014. Este hecho pone de presente la importancia de realizar una *gestión de los recursos públicos con la máxima calidad y responsabilidad* de manera que podamos cumplir al máximo las metas que nos propusimos en nuestro programa de gobierno, incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*.

A los retos que enfrentábamos hace tres años, debemos añadirle los generados por el deterioro y debilidad que han mostrado las economías más avanzadas y desarrolladas del planeta, en especial Estados Unidos y los

países más importantes de la Zona Euro. La crisis por la que atraviesan desde hace varios años ha frenado el crecimiento global y ha sido un factor de reducción de la dinámica de países emergentes que, como China e India, han asumido el papel de jalonar el crecimiento de los demás.

En medio de las dificultades por las que ha atravesado la economía internacional y con el *plus* del cambio climático que le ha generado al país las más intensas temporadas invernales de que tengamos memoria, Colombia ha podido salir adelante. El ejercicio de esta administración muestra resultados positivos en materia de crecimiento económico, generación de empleo y reducción de la pobreza. Y, esperamos lograrlos también en materia de paz y reconciliación. Somos un país que progresa y se moderniza; que ha dado pasos importantes para dejar de ser catalogado como uno de los países con mayores desigualdades sociales del mundo.

La vigencia fiscal de 2014 debe mostrar la real capacidad de ejecución de los funcionarios y de las entidades a su cargo, comprometidos con las metas y propósitos de este gobierno. No solo debemos atender la ejecución del plan de desarrollo, también la del Programa para Impulsar la Productividad y el Empleo, PIPE. Tenemos metas muy importantes que cumplir y las cumpliremos. En estos años hemos buscado, y lo hemos logrado, que la ejecución del presupuesto esté por encima de los registros históricos. Esperamos que el de 2014 no sea la excepción. Por eso, en la instalación de las sesiones del Congreso de la República el pasado 20 de julio, señalábamos cuál debe ser la consigna de todo el equipo de gobierno, de cara al presupuesto de la próxima vigencia. Sea el momento de recordarla: GOBERNAR, EJECUTAR Y CUMPLIR.

Esta administración persistirá en la búsqueda de cumplir con las propuestas que conforman el Plan Nacional de Desarrollo³⁸. El desarrollo de esta estrategia estará acompañado de una acción fundamental y complementaria para el avance económico y social del país: el PIPE. Como explicamos antes, el PIPE no constituye gasto adicional sino reordenamiento de programas y proyectos, buscando potenciar los efectos del gasto sobre el crecimiento, la generación de empleo y la lucha contra la pobreza. Razón de más para formular un presupuesto de inversión, de calidad, y dirigido a atender las prioridades de nuestros compatriotas. Hace parte del camino que estamos recorriendo para construir un país moderno, justo y seguro.

5.4. EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2014 Y EL PND 2010-2014

El presupuesto de inversión para 2014 se entiende como el último periodo que da cumplimiento al Plan Plurianual de Inversiones-PPI 2011 – 2014 del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”. En el periodo de cuatro años, el PPI, ascendía a \$146 billones de pesos constantes de 2014, en el componente del PGN. No

³⁸ Estos pilares son: (i) crecimiento sostenido, basado en lo que denominamos en el PND *locomotoras* del crecimiento, para una economía más competitiva, productiva e innovadora, con sectores dinámicos que lo jalonen; (ii) igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna, y (iii) consolidación de la paz en todo el territorio nacional, con seguridad, justicia y respeto a los derechos humanos.

obstante, con la inversión programada para 2014 se da un cumplimiento total de éste en 111%, con una inversión acumulada de \$162 billones en pesos constantes del 2014.

A nivel de pilares del Plan Nacional de Desarrollo, el mayor cumplimiento se encuentra en los componentes de *Igualdad de Oportunidades* (115%), *Crecimiento Sostenible* (130%), *Consolidación de la Paz* (109%) y *Soportes Transversales* (123%). Por otra parte, el cumplimiento más bajo se encuentra en el componente de *sostenibilidad ambiental*, por la no programación de la totalidad de los recursos destinados principalmente al Fondo de Adaptación, enfocados en la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal. Esto se explica por la ampliación en el periodo de ejecución hasta la vigencia 2017, debido a la complejidad en la estructuración y ejecución de algunos proyectos.

El presupuesto de inversión para 2014 confirma el compromiso del Gobierno Nacional con la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, PND 2010-2014, ya que de los \$40,6 billones que involucra este presupuesto, el 48% (\$19,6 billones) se concentra en las estrategias que aportan al pilar “Igualdad de Oportunidades” del PND. Estas inversiones están dirigidas a programas sociales entre los que se destacan los programas de Unificación y Universalización del Régimen Subsidiado (\$3,2 billones), Atención Integral a la Primera Infancia (\$2,5 billones), Familias en Acción, (\$1,8 billones) y Educación (\$2,2 billones).

Así mismo, para el pilar de “Crecimiento Sostenible y Competitividad” se destinan recursos por \$13,5 billones, lo que representa el 33% de la inversión para 2014. De estos recursos se destacan las inversiones en cada uno de los sectores locomotora -que el PND identifica como dinamizadores de la actividad económica y promotores de la generación de empleo-. En este componente se incluyen los corredores viales de transporte que contarán con inversiones por \$5,5 billones, Políticas Activas de Mercado de Trabajo por \$325 mm, el programa de subsidio familiar de vivienda con \$1,2 billones y el sector Agropecuario y Desarrollo Rural con \$1,7 billones. Las otras dos locomotoras, minería e innovación, contarán con inversiones públicas por \$457 mm y \$470 mm, respectivamente.

El pilar de “Consolidación de la Paz” contará con inversiones por \$3,6 billones para el fortalecimiento de las capacidades operativas de la fuerza pública, entre otros. Los pilares “Soportes Transversales” y “Sostenibilidad Ambiental” contarán con \$2,6 billones y \$1,4 billones respectivamente. En el caso del pilar denominado “Soportes Transversales”, se incluyen los objetivos de buen gobierno, relevancia internacional y desarrollo regional, mientras por el lado de la “Sostenibilidad Ambiental”, las principales inversiones están asociadas a la reconstrucción de la infraestructura y la atención de emergencia a la población afectada por el cambio climático.

Honorables Congressistas:

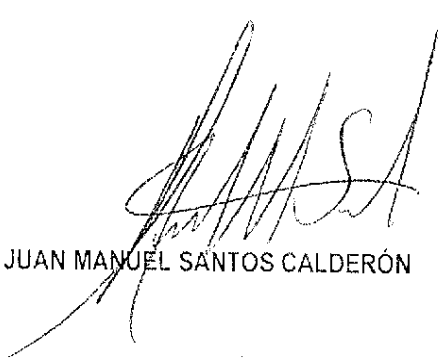
El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, somete a consideración de esa alta corporación el presente proyecto de ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014.

Presentamos un proyecto fiscalmente responsable, macroeconómicamente consistente y comprometido con las políticas sociales y de seguridad más importantes. Ha sido programado en el marco del cumplimiento de la Regla Fiscal, con el objetivo de ubicar el gasto público en niveles consistentes con las posibilidades estructurales del país.

Con este propósito, hemos priorizado la asignación de recursos de manera que la ejecución del gasto tenga impactos positivos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos de los colombianos, en especial de aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad, y contribuya a sortear los efectos de la crisis europea que todavía llena de incertidumbres el funcionamiento de los mercados internacionales, amenazando nuestra propia economía.

Con la patriótica colaboración del Legislativo contamos con una nueva institucionalidad fiscal que se fortalece cada vez más. Esta nos permitirá hacer una labor de acompañamiento a la iniciativa privada que debe liderar el proceso de modernización y de crecimiento económico en que se encuentra el país y orientarlo a que este se traduzca en prosperidad, con equidad, para todos los colombianos.

Estas son razones para solicitar respetuosamente al H. Congreso, que ahora inicia una nueva legislatura, se dé trámite al proyecto de ley que hoy ponemos a su estudio y aprobación y lo acoja favorablemente, con la seguridad de que este se formuló teniendo siempre presente el propósito central del mandato que nos confirió el pueblo colombiano: construir un país más justo, moderno y seguro.



JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN



MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2014**

**ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA 2014
POR UN PAÍS JUSTO, MODERNO Y SEGURO**

En cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), el Gobierno nacional presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley “por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014”.

INTRODUCCIÓN

El proyecto de presupuesto que se pone a consideración del Congreso de la República asciende a \$199,9 billones y guarda consistencia con la meta de déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) de -1% del PIB en 2014 y de -2,3%, para el Gobierno Nacional Central (GNC), igual al resultado estructural establecido para el GNC, tal como se han definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP 2013. Así, este proyecto es consistente con la regla fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011 y cumple, por lo mismo, con el Principio de Coherencia.

Ley 1473 de 2011: ARTÍCULO 4o. COHERENCIA. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La programación presupuestal recoge los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, *Prosperidad para Todos* y coincide con las metas para el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP 2014-2017, incluyendo recursos para la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan, atender las necesidades de funcionamiento y el servicio de la deuda del sector público nacional.

De igual manera, se asignan recursos para garantizar: el cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes (vigencias futuras) cuyos cupos hayan sido debidamente autorizados; los mandatos de las Altas Cortes, como los relacionados con salud; el compromiso de unificación del Plan Obligatorio de Salud (POS) para todos los colombianos, y la atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado. Cabe mencionar que en esta ley se incluyen recursos para las

víctimas de la violencia¹, de conformidad con lo previsto en la Ley 1448 de 2011 y la sentencia T/-025 del 2004 y para continuar la atención de los damnificados por la emergencia invernal, así como para el cumplimiento de otras leyes de destinación específica, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las restricciones fiscales.

En la primera parte del Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público se desarrolló la relación existente entre el presupuesto y la política económica y social del gobierno, y se resaltó cómo la nueva institucionalidad fiscal ha fortalecido la capacidad del gobierno para hacer frente a situaciones de crisis, como las que puedan surgir a raíz del efecto de los problemas por los que atraviesa la economía global. Así mismo, se resaltaron los logros obtenidos y los retos que se prevén.

Este anexo al Mensaje presenta un análisis de la programación y contenido del presupuesto y consta de dos secciones.

La primera sección muestra cómo el proyecto de ley se ajusta a los preceptos de la Constitución Política, la Ley Orgánica del Presupuesto y sus decretos reglamentarios, y a las metas fiscales que se derivan de la programación macroeconómica. En una segunda parte, se describen las características más importantes del proyecto de ley. El análisis se realiza con base en la clasificación prevista en el Estatuto Orgánico del Presupuesto para la presentación del proyecto de rentas y recursos de capital y de gastos o ley de apropiaciones.

La primera sección se divide a su vez en cuatro subsecciones, que tratan los siguientes temas:

- i) Consistencia del proyecto de ley con los preceptos previstos en la Ley Orgánica del Presupuesto;
- ii) Supuestos, criterios y objetivos más importantes empleados en la formulación del proyecto de ley;
- iii) Características generales del proyecto de presupuesto anual. Se analiza el contenido del presupuesto de rentas y recursos de capital, así como el de las apropiaciones de gasto, con énfasis en el presupuesto de funcionamiento y el servicio de la deuda, y
- iv) Características más importantes del presupuesto de inversión y su asignación sectorial.

La segunda sección del anexo incluye información sobre aspectos complementarios del presupuesto en el marco de las normas de sostenibilidad de las finanzas públicas, responsabilidad y transparencia fiscal, y en consonancia con lo dispuesto por las Leyes 819 de 2003, 1473 de 2011 y el Decreto 4730 de 2005. Esta

¹ Véase el capítulo 9 de la segunda sección de este Anexo.

sección proporciona información sobre diversos temas relacionados con el presupuesto que esperamos contribuya a enriquecer el proceso de análisis y evaluación del proyecto de ley por parte del Congreso y la opinión pública. Con este propósito, los documentos que se presentan se refieren a los siguientes temas:

- i) Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y análisis de sostenibilidad de la deuda;
- ii) Clasificación económica del presupuesto;
- iii) Clasificación funcional del gasto;
- iv) Resumen homologado de las cifras del presupuesto y el plan financiero;
- v) Informe de la ejecución presupuestal en 2012;
- vi) Informe de la ejecución presupuestal en el primer semestre de 2013;
- vii) Evaluación del cumplimiento de los objetivos en leyes que autorizan la creación de rentas de destinación específica;
- viii) Medición del costo de los beneficios tributarios, y
- ix) Atención a la población víctima de la violencia en el PGN de 2014.

Es interés del Gobierno que el contenido de este documento proporcione insumos que permitan una discusión enriquecedora sobre la composición, distribución y asignación de los recursos del presupuesto. Se ha preparado con el convencimiento de que la información debe contribuir a generar transparencia en el proceso de programación presupuestal.

1. EL PROYECTO DE PGN SE AJUSTA A LOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO

El proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2014 cumple con la normatividad vigente y con las metas fiscales que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2013. Se formuló de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) ², y demás normas vigentes, en especial la Ley 819 de 2003, el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del EOP, y la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se establece la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC.

Este proyecto también incluye la información que la norma dispone que debe acompañar su presentación. En estas circunstancias da cumplimiento a lo dispuesto taxativamente en los artículos 41 y 46 del EOP, artículo 30 de la Ley 152 de 1994, artículo 16 de la Ley 358 de 1997 y artículo 1º, literal c), de la

² Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 compiladas en el Decreto 111 de 1996. Adicionalmente, la Ley 819 de 2003, y algunos artículos de las leyes 617 de 2000 y 1473 de 2011, explícitamente también tienen carácter de normas orgánicas y así lo ha avalado la Corte Constitucional.

Ley 819 de 2003, como se especifica a continuación. Lo anterior, sin perjuicio de la información que se presenta más adelante en el anexo Aspectos Complementarios del Presupuesto en cumplimiento de la Ley 819 de 2003 y del Decreto 4730 de 2005.

Gasto Público Social (GPS). Uno de los aspectos más relevantes de la programación presupuestal es el Gasto Público Social, en adelante GPS por sus siglas, el cual se define en el artículo 350 de la Constitución Política y se desarrolla en el artículo 41 del EOP, compilado en el Decreto 111 de 1996 en los siguientes términos:

Artículo 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.

La normatividad, incluyendo el dictamen constitucional, también establece que el GPS no puede disminuir porcentualmente con relación al del año anterior, respecto del total apropiado. Es de señalar que para la determinación del comportamiento del gasto social, se descuenta del total de las apropiaciones el presupuesto destinado al servicio de la deuda, dado que éste contiene recursos que se aplican al pago de préstamos realizados en vigencias anteriores para la atención de apropiaciones en dichas vigencias fiscales, por lo que metodológicamente no es correcto contabilizar dos veces el mismo gasto, aspecto que ya ha sido discutido ampliamente en el seno del Congreso de la República.

El artículo 334 de la Constitución Política, reformado mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, estableció que la intervención del Estado en la economía debe realizarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, que se constituye en el instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho, dentro del cual el gasto público social debe ser prioritario.

ARTÍCULO 1°. El artículo 334 de la Constitución Política Quedará así:

*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso **el gasto público social será prioritario.***

(...)

Dando cumplimiento al mandato legal, el proyecto de presupuesto 2014 cumple con la disposición constitucional, pues el GPS para 2014, programado en funcionamiento e inversión, es prioritario y representa un 69,63% del presupuesto total sin deuda, igual al registrado en el año 2013 respecto a los gastos proyectados.

Déficit fiscal. Cuando en el ejercicio fiscal de la vigencia anterior a aquella en que se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá en el proyecto de presupuesto la partida necesaria para saldarlo acorde al artículo 46 del EOP:

Artículo 46. Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo para que la Comisión respectiva devuelva el proyecto.

Respecto al contenido conceptual de déficit generado en la vigencia fiscal anterior, aplicable en este caso a la vigencia de 2012, se debe resaltar que cuando se analiza la metodología utilizada para su cálculo y el procedimiento para saldarlo, se concluye que la disposición estatutaria se ha venido cumpliendo durante el transcurso de la actual vigencia fiscal, razón por la cual no es necesario incorporar valor alguno en el presupuesto de 2014.

Lo anterior, se refuerza si se considera que la Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad fiscal obliga al Gobierno nacional, en el contexto del MFMP, a realizar los ajustes correspondientes en el presupuesto de la vigencia para corregir los desbalances provenientes de la vigencia anterior. Precisamente uno de los objetivos del MFMP es el de analizar la capacidad de pago del sector público consolidado, que incluye las cuentas de la Nación, y establecer las metas y restricciones fiscales que se requieran para garantizar la sostenibilidad fiscal de la Nación.

Vale recordar que el déficit fiscal es un concepto económico-financiero. Su existencia se relaciona con aquella parte del gasto de la Nación que no alcanza a ser financiada mediante la generación de ingresos corrientes o de recursos de capital diferentes a deuda, por lo que se debe acudir fundamentalmente a endeudamiento con terceros, en el mercado interno o externo. Las obligaciones correspondientes se incluyen anualmente en el presupuesto del servicio de la deuda.

Además, si el déficit se refiere a las obligaciones de la Nación con los proveedores de bienes y servicios, es sabido que éstas se cancelan con cargo al presupuesto que las originó mediante el mecanismo

de reservas presupuestales cuando existe el compromiso, o de cuentas por pagar en el caso de la obligación, por lo que tampoco sería necesaria su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto.

En este aspecto es importante señalar que el buen comportamiento que ha registrado el recaudo de los tributos durante la actual administración, ha contribuido a mejorar los resultados fiscales observados respecto de los que se previeron en la formulación inicial de los presupuestos de cada vigencia. Otra razón que explica por qué no se requiere adelantar ninguna operación en el presupuesto de 2014 para subsanar el deterioro del déficit en años anteriores.

Presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo. La Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece la obligación del Gobierno nacional de informar sobre los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo vigente y el cumplimiento que se está dando al plan de inversiones públicas.

Artículo 30. Informes al Congreso. El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes.

Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropiações al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia entre dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.

Respecto a este mandato, cabe mencionar que al inicio de la actual legislatura el Departamento Nacional de Planeación presentó al Congreso de la República el respectivo informe. Así mismo, ha preparado el análisis del proyecto de presupuesto de inversión para 2014, que sirve de base para el texto sobre inversión pública que se incluye más adelante.

Se debe resaltar que en el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2014, al igual que en los presupuestos anteriores de la actual administración, se han asignado recursos por encima de los valores establecidos en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, pues se ha requerido dar apoyo extraordinario a las regiones para recuperarse de los efectos de las intensas temporadas invernales que afectaron la economía regional y nacional, así como hacer frente a los efectos sobre la economía colombiana derivados de la crisis por la que atraviesan algunas economías desarrolladas, en especial las de la Comunidad Europea, razón por la cual se ha puesto en marcha el Plan de Incentivos a la Productividad y el Empleo - PIPE.

Deuda y sostenibilidad fiscal. El artículo 16 de la Ley 358 de 1997 y el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, se refieren a la capacidad de pago de las entidades territoriales y del Gobierno nacional, y ordenan, entre otras disposiciones, que la Administración, al presentar el proyecto de ley de presupuesto, demuestre la capacidad de pago de la Nación.

Ley 358 de 1997: Artículo 16. El Gobierno Nacional en el momento de presentar los proyectos de ley de presupuesto y de ley de endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras, de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y servicio de la deuda externa/exportaciones”.

Ley 819 de 2003: Artículo 1º. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*
- b) Un programa macroeconómico plurianual;*
- c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; (...).*

En cumplimiento de este mandato, tanto en este texto como en otros que se han puesto a consideración del Congreso de la República, se analiza la sostenibilidad de la deuda del Gobierno nacional. Así mismo, en el documento sobre MFMP 2013, presentado el pasado mes de junio por el Ministro de Hacienda y Crédito Público a las comisiones económicas de esa alta Corporación, se analiza de manera detallada el entorno y el balance macroeconómico y fiscal que sustentan el presupuesto para 2014. Este análisis incluye el programa macroeconómico plurianual hasta el año 2024, muestra la reducción esperada en el nivel de endeudamiento de la Nación y evalúa la sostenibilidad fiscal del país.

Un resumen del MFMP 2013, preparado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, se incluye en la sección del Mensaje correspondiente a Aspectos Complementarios³, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 del Decreto 4730 de 2005.

Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

³ Véase el capítulo 1 de la segunda sección de este Anexo.

1. *Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación. (...).*

Presupuesto, coherencia macroeconómica, y sostenibilidad y estabilidad fiscal. Este proyecto es consistente con el MFMP 2013 y replica el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP, 2014-2017, según lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005 y en la Ley 1473 de 2011, con un crecimiento compatible con el comportamiento esperado de la economía para 2014 y la sostenibilidad fiscal y el resultado estructural del GNC que ordena la regla fiscal.

Así mismo, es compatible con las metas macroeconómicas, siendo congruente con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía, como lo ordena la Ley 1473 de 2011, que establece una regla fiscal para el GNC, como se demostró en el documento del MFMP 2013. Por esta razón, se puede afirmar que el presente proyecto cumple con los principios presupuestales de Coherencia Macroeconómica y de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal⁴, previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁵.

Informe sobre recaudo y destinación de recursos telefonía celular. En el capítulo séptimo de la segunda sección se incluye el informe de que trata el parágrafo 1 del artículo 72 de la Ley 1607 de 2013. Este artículo determina que la tarifa del Impuesto Nacional al Consumo sobre el servicio de telefonía móvil, creado en el artículo 71 de la misma ley, desde el 1 de enero de 2013, será del 4% sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas (artículos 512-1 y 512-2 del Estatuto Tributario). Los recursos que se recauden por este concepto se destinarán a inversión social de acuerdo con la distribución que dispone dicha ley⁶;

⁴ Ley 1473 de 2011, Ley Orgánica de Presupuesto: “Artículo 7. El artículo 8 de la Ley 179 de 1994 quedará así: Artículo 8. Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal”.

⁵ La Corte Constitucional se pronunció sobre los Principios de Coherencia Macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal, concluyendo favorablemente sobre su exequibilidad. Sentencia C. 935/04 M.P. Álvaro Tafúr Galvis. En igual sentido véase la sentencia C. 315/97 M.P. Hernando Herrera.

⁶ Es de aclarar que el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012 derogó el artículo 470 del ET (adicionado por el artículo 37 de la Ley 1111 de 2006, y por el artículo 11 de la Ley 1393 de 2011), que constituía la reglamentación anterior.

2. SUPUESTOS, CRITERIOS Y OBJETIVOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PROYECTO DE PGN 2014

El Gobierno nacional, consciente de su responsabilidad de proteger la sostenibilidad financiera del país, tiene como punto de referencia de la programación presupuestal que el nivel del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, resultante de la formulación del proyecto de presupuesto para 2014, sea consistente con los fundamentos macroeconómicos previstos en el MFMP y con las metas estructurales determinadas por la Ley 1473 de 2011. Se busca mantener niveles sostenibles de la deuda neta de activos financieros, tanto del GNC como del Sector Público No Financiero, SPNF, y generar la confianza que facilite el acceso a los mercados y al financiamiento del presupuesto dentro de un escenario que garantice la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuya a la estabilidad macroeconómica del país.

El déficit del SPNF para el próximo año se estima en -1,0% del PIB, igual que el del SPC, -1,0% del PIB (Cuadro 1). Este valor es consistente con el objetivo de balance primario de 0,2% del PIB para el GNC, que mide el balance fiscal descontando el pago de intereses. Este nivel de balance primario se encuentra en línea con la trayectoria trazada para la relación deuda/PIB del GNC que se espera se sitúe en niveles cercanos al 30% en 2020 y 25% en 2024, y es congruente con una regla fiscal que obliga al GNC a mantener durante este decenio una senda de reducción gradual del déficit en el balance fiscal estructural y alcanzar el resultado estructural de -2,3% del PIB para el 2014.

Cuadro 1
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2013-2014
Miles de millones de pesos

BALANCES POR PERIODO	Miles de millones de pesos		Como porcentaje del PIB	
	2013*	2014*	2013*	2014*
1. Sector Público No Financiero	(7,377)	(7,465)	(1.0)	(1.0)
1.1 Gobierno Nacional Central	(17,051)	(17,749)	(2.4)	(2.3)
1.2 Sector Descentralizado	9,674	10,284	1.4	1.3
Seguridad Social	4,701	7,105	0.7	0.9
Empresas del nivel nacional	674	481	0.1	0.1
Empresas del nivel local	(55)	521	(0.0)	0.1
Regionales y Locales**	4,355	2,177	0.6	0.3
2. Balance cuasifiscal del Banrep	(665)	(826)	(0.1)	(0.1)
3. Balance de Fogafin	788	840	0.1	0.1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	(57)	(42)	0.0	0.0
5. Discrepancia Estadística	0	0	0.0	0.0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(7,311)	(7,492)	(1.0)	(1.0)

* Cifras proyectadas

** Incluye FNR y FAE Empresas del Nivel Local

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica

En este escenario fiscal, el déficit del GNC para 2014 guarda coherencia con el presente proyecto de presupuesto general de la Nación, como se explicó en la primera parte del Mensaje Presidencial. Su

homologación se presenta en la segunda sección de este anexo⁷. La senda de reducción gradual del déficit estructural que debe recorrer el GNC está prevista en el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011.

Ley 1473 de 2011: Artículo 5. Regla Fiscal. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.

El ejercicio de programación presupuestal se hizo considerando la actual coyuntura económica, política y social del país y contó con la activa participación de los órganos que hacen parte del PGN. Los recursos se asignaron sobre la base de las posibilidades fiscales de la Nación, teniendo como criterios centrales la identificación de los mejores usos posibles para los recursos existentes y el incremento de la eficiencia de su gestión, de forma que el presupuesto se ejecute en su totalidad durante la vigencia.

Este proyecto contempla las apropiaciones requeridas para sufragar los costos que demande el funcionamiento de los órganos que conforman el PGN. La programación de gastos de personal se realizó con estrictos criterios de austeridad, de manera que no se afecten las metas fiscales ni la asignación de recursos para inversión en infraestructura o en inversión social

Para mantener el gasto dentro de los límites permitidos por la programación macroeconómica y en consonancia con las restricciones impuestas por la normatividad vigente, durante el proceso de formulación del MGMP, y de las correspondientes propuestas presupuestales de mediano plazo, PMP, se realizaron ajustes a las solicitudes iniciales de gasto de las entidades que conforman el PGN, con fundamento en las autorizaciones del EOP, en particular del primer inciso del artículo 39, y del artículo 2º del Decreto 4730 de 2005, que disponen lo siguiente:

Decreto 111 de 1996: Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, (...).

Decreto 4730 de 2005. Artículo 2º. Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. Son objetivos del Sistema Presupuestal: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las

⁷ Véase el capítulo 4 de la segunda sección de este Anexo.

disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia. (...).

2.1 propósitos y objetivos generales para la programación del PGN 2014

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la disponibilidad de recursos de la Nación prevista para 2014, las prioridades de política definidas en la programación presupuestal y las proyecciones presentadas por los diferentes sectores que conforman el PGN en sus Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP), el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2014 se formuló teniendo en cuenta los siguientes propósitos:

- Promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, eficiencia y probidad, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad;
- Dar estricto cumplimiento a la ley de transparencia y responsabilidad fiscal, programando con el objetivo de que el presupuesto se ejecute en su totalidad durante la vigencia;
- Dar estricto cumplimiento al Acto Legislativo 03 de 2011 que crea el criterio de la sostenibilidad fiscal y a la Ley 1473 de 2011 que dispone la regla fiscal;
- Mantener la consistencia con la política fiscal de mediano plazo, considerando el ciclo económico y los posibles efectos que pueda generar un auge del sector minero-energético en los próximos años;
- Presupuestar los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios;
- Asegurar que el manejo de la política salarial para el sector público esté acorde con la primacía del gasto social, con la estabilidad macroeconómica y con las decisiones de la Corte Constitucional, y se dé cumplimiento a los acuerdos establecidos el pasado mes de mayo entre el Gobierno nacional y las organizaciones sindicales de empleados públicos;
- Garantizar los recursos para el pago de los pensionados;
- Mantener el financiamiento de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad en sus componentes, militar y social;
- Garantizar la financiación de los procesos electorales que se celebrarán en 2014;
- Presupuestar los recursos para financiar las iniciativas contenidas en el PND y en el PIPE, de acuerdo con las políticas y programas previstos en el Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) para 2014, atendiendo la disponibilidad de recursos y en consonancia con lo previsto en el MFMP 2013 y en el MGMP 2014-2017;

- Asegurar la continuidad y sostenibilidad de inversiones prioritarias en curso, cumpliendo con las vigencias futuras autorizadas, para garantizar la financiación de las obras y programas que están en desarrollo o empezarán a ejecutarse;
- Aumentar las coberturas de los principales programas sociales del Gobierno nacional y garantizar el cumplimiento de las obligaciones prioritarias del Estado con la población en materia de gasto social y de atención a los grupos más vulnerables, en especial los niños y adolescentes, y la población víctima de la violencia por el conflicto armado interno;
- Destinar recursos que contribuyan al crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales;
- Contribuir al proceso de crecimiento de la actividad económica, priorizando los proyectos estratégicos que favorezcan a los sectores seleccionados como locomotoras del crecimiento (infraestructura de transporte, minero-energético, agropecuario, vivienda y ciudades amables, e innovación y tecnología), que permitan elevar la competitividad y la productividad del país de cara a la puesta en marcha de TLC con diferentes países;
- Apoyar proyectos que estimulen la participación del sector privado y contribuyan a su crecimiento;
- Programar un presupuesto financiable que sea congruente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales, sin generar desequilibrios en el comportamiento de la tasa de cambio y la tasa de interés;
- Incluir los recursos necesarios para servir la deuda puntualmente;
- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen en los respectivos presupuestos de las entidades que conforman el PGN, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 y bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para proveer bienes y servicios a la ciudadanía, y
- Garantizar, por parte del Gobierno nacional, la liquidez que se requiera para que las entidades puedan ejecutar sus presupuestos sin contratiempos y en el curso de la vigencia para la cual se programaron las apropiaciones, acorde con la evolución de los ingresos en el largo plazo y sin que se afecte la estabilidad del ciclo económico, atendiendo lo previsto en el criterio de sostenibilidad y estabilidad fiscal.
- Hacer uso eficiente de los recursos financieros disponibles en cabeza de las entidades públicas para los fines que fueron definidos.

2.2 Criterios y supuestos para la programación del presupuesto de 2014

La programación presupuestal se basó en los supuestos macroeconómicos empleados para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013. Los más importantes se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2
Supuestos para la programación presupuestal de 2014

Supuestos	2013 (1)	2014 (2)
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	2.5	3.0
Devaluación fin de período, %	5.1	1.3
Devaluación promedio período, %	2.9	1.3
Tasa de cambio fin de período, \$	1,899	1,914
Tasa de cambio promedio período, \$	1,850	1,874
PIB real (variación %)	4.5	4.7
PIB nominal (miles de millones de \$)	715,251	771,610
PIB nominal (variación %)	7.6	7.9
Importaciones (Millones US\$)	56,386	59,273
Crecimiento importaciones totales, %	4.9	5.1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Viceministerio Técnico. 19 de junio de 2013

Además de estos supuestos, la programación presupuestal ha tenido en cuenta criterios de carácter más particular, que se exponen a continuación:

- **Congruencia.** Los recursos incluidos en el proyecto de ley de presupuesto para 2014 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero que hace parte del MFMP 2013 y con las metas de crecimiento real de la economía. Así mismo, el presupuesto es consistente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales;
- **Ingresos tributarios.** Se proyectaron teniendo en cuenta el dinamismo esperado de la actividad económica en 2013 y 2014 y suponiendo que éste se mantendrá durante los próximos años como se ha estimado en el MFMP 2013. También se han tenido en cuenta los resultados esperados de la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012, y el fortalecimiento de la DIAN.
- **Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).** Un punto importante de la reforma tributaria es la creación del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), diseñado específicamente para beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social. Por su cuantía, destinación e importancia a continuación se hacen algunas acotaciones sobre su estimación, incorporación y distribución presupuestales.

El CREE se creó mediante la Ley 1607 de 2012 con el propósito de sustituir parcialmente⁸ las fuentes de financiación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y una parte de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud administrados por el FOSYGA. El pago de estos conceptos, que representaba para los empleadores una carga salarial adicional de 13,5% (SENA 2%, ICBF 3% y salud 8,5%), se sustituyó por un impuesto del 8% sobre las rentas, mediante el cual se busca estimular la formalización laboral en todo el país. Este impuesto es aplicable a contribuyentes declarantes del impuesto de renta, sobre los ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio una vez descontadas las devoluciones, rebajas y descuentos permitidos por el Estatuto Tributario. Adicionalmente, durante el periodo 2013 – 2015, se cobrará un punto porcentual adicional para financiar exclusivamente programas de inversión social de los sectores de Agricultura y Educación Superior Pública, y la nivelación de la Unidad de Pago de Capitación (UPC) del régimen subsidiado de salud.

- **Ecopetrol.** Para la financiación del presupuesto nacional se cuenta con dividendos de Ecopetrol por \$12,4 billones, 1,6% del PIB, que constituyen un ingreso por encima del promedio histórico como consecuencia de los buenos resultados de la actividad de la empresa en años anteriores y de los precios internacionales del crudo. En este sentido, dentro del monto de dividendos que se recibirán de la empresa se consideran \$1,5 billones de dividendos extraordinarios, \$1,5 billones de ordinarios de la vigencia 2012 y los \$9,4 billones que se esperan como resultado de la actividad durante la vigencia 2013.
- **Recursos propios de los EPN.** En los establecimientos públicos nacionales, fondos especiales y rentas parafiscales se programa la totalidad de sus ingresos corrientes y, en algunos casos, su portafolio, para que atiendan plenamente sus responsabilidades y ejecuten sus programas y proyectos, garantizando la máxima cobertura de programas sociales;
- **Complementariedad de recursos.** La programación del presupuesto general de la Nación buscará que los proyectos que se incluyen en este, sean complementarios con los incluidos en el presupuesto bienal (2013-2014) del Sistema General de Regalías, aprobado mediante Ley 1606 de 2012, de manera que se favorezca y potencie el desarrollo de la Nación y de las regiones;

⁸ Aplica para empleadores del sector privado con asalariados que devenguen hasta 10 SMLMV

- **Austeridad en el gasto.** Los gastos de funcionamiento se programaron con criterios de austeridad, de manera que no se afecten las metas fiscales ni la asignación de recursos para privilegiar la inversión social y la inversión en infraestructura;
- **Agilidad, eficiencia y transparencia en el gasto.** El Gobierno gestionará la ejecución de los proyectos y programas para que sea ágil, eficiente y transparente. Se hará un seguimiento especial a los programas en apoyo a la infraestructura, al gasto social, a la actividad agropecuaria y de defensa y seguridad, así como aquellos otros relacionados con las víctimas de la violencia y la población en condiciones de desplazamiento;
- **Víctimas de la violencia y población en condiciones de desplazamiento.** La política gubernamental ha concedido especial preeminencia a las víctimas de la violencia a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, por tanto a partir de ese año y hasta el 2014 se han programado \$15 billones del Presupuesto General de la Nación para la población víctima.

En este sentido el presupuesto de 2014 se ha realizado un notable esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población aumentado en un 5% lo programado en 2013, con lo cual también busca cumplir el compromiso de superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

A través de diferentes sectores, programas y entidades en el presupuesto se destinan \$6,8 billones para la población víctima de la violencia, distribuidos así: \$3,06 billones de inversión del PGN, \$ 1,6 de SGP-Salud⁹, \$1,07 de SGP Educación¹⁰, \$621 mm para el Fondo de Reparación del PGN y \$450 para funcionamiento del PGN.

- **Ejecución plena del presupuesto.** En concordancia con la Ley 819 de 2003, el Decreto 4730 de 2005 y el Decreto 1957 de 2007, el presupuesto se programó bajo el supuesto de que éste se ejecutará durante la vigencia fiscal de 2014.
- **Gastos de personal.** En la programación de los gastos de personal incluidos en el presupuesto de 2014 se tuvieron en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional en materia salarial y los objetivos de la

⁹ En cumplimiento del artículo 174 de la Ley 1448 de 2011: " Con cargo a los recursos que [las entidades territoriales] reciban del SGP y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes a garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

¹⁰ Ídem.

política social. La Corte ha señalado que los salarios de los funcionarios públicos deben mantener su poder adquisitivo, los ajustes salariales deben respetar el principio de progresividad y, en caso de situaciones que hagan necesario restringir dicho derecho, los mayores ajustes esperados no se constituyen en una deuda a cargo del Estado sino en un ahorro con miras a financiar el gasto público social. En cumplimiento de lo anterior, desde el año 2005 las remuneraciones de los funcionarios públicos se han ajustado para reconocer su poder adquisitivo.

No obstante, en el caso del incremento salarial para los servidores públicos correspondiente a las vigencias fiscales de 2013 y 2014, además de atender lo dispuesto en las sentencias de la Corte Constitucional, también cumplen lo acordado con las organizaciones sindicales que agremian a los servidores públicos. En efecto, el Gobierno nacional acordó con los representantes de estos que el incremento salarial para 2013 equivaldría al IPC causado en 2012, es decir 2,44%, más un 1% en adición al IPC, para un total de 3,44%, lo cual se materializó en los decretos de incremento salarial recientemente expedidos. Para el año 2014, como se acordó con las organizaciones sindicales, el incremento será del IPC más el índice de productividad, que se fijará de manera tripartita. En caso de que este índice sea inferior al 1%, se garantizará por lo menos el punto porcentual por encima del IPC ha previsto en la programación presupuestal.

Con estos criterios, los gastos de personal para 2014 se programaron con base en el costo de la nómina prevista para el presupuesto de 2013, es decir, el costo de los cargos realmente ocupados, ajustados por el índice de precios al consumidor esperado para esta misma vigencia (2,5%) más un punto adicional.

Adicionalmente, la formulación de gastos de personal prevé el efecto derivado del proceso de ascensos extraordinarios del nivel ejecutivo y la incorporación de 10 mil efectivos adicionales en la Policía Nacional, además del efecto anual de los 5 mil nuevos policiales incorporados a finales de 2013. A finales de 2014 se completarán 25 mil uniformados en la Policía Nacional y 5 mil soldados adicionales en el Ejército Nacional.

Es de anotar que algunas entidades del presupuesto han solicitado que se les autoricen procesos de reestructuración de sus plantas de personal, las cuales están contempladas dentro de la programación 2014. Sin embargo, en consideración a que de ser autorizadas constituyen un costo permanente para el Estado y que siendo el año 2014 un año electoral, no es prudente para el actual gobierno proceder a la revisión de las mismas, lo cual debe ser un proceso de consideración de la siguiente administración del Estado.

Es importante hacer mención del Acta de Acuerdo firmada el 6 de noviembre de 2012 para el ajuste salarial de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación. En cumplimiento de este Acuerdo y como resultado del trabajo de la Mesa Técnica Paritaria conformada para el estudio y distribución del monto asignado, se expidieron los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 mediante los cuales se creó la Bonificación Judicial con un costo total de un \$1,38 billones en el 2018 y que beneficia a aproximadamente 50.000 funcionarios y empleados entre las dos entidades.

Este monto se financiaría así: en 2013 se inicia el proceso de mejora salarial en la Rama con \$120 mm, de los cuales \$20 mm serían financiados con recursos adicionales del Gobierno y \$100 mm recomponiendo el propio presupuesto de la Rama. A partir del año 2014 se adicionarían recursos por suma de doscientos \$200 mm anuales a pesos de 2012, de los cuales, \$120 mm serán aportados por el Gobierno Nacional y los restantes \$80 mm serán recompuestos los presupuestos de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, donde cada entidad deberá recomponer \$40 mm.

Para la vigencia 2014 el valor adicional de la Bonificación es de \$346 mm, que se han programado de la siguiente manera, el Gobierno nacional incorpora \$262 mm, mientras la Rama recompondría de su presupuesto \$42 mm y la Fiscalía \$42 mm.

El Gobierno Nacional está honrando su compromiso destinando \$262 mm, corresponde a la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación hacer re direccionar los recursos de su presupuesto para cumplir con el pago.

- **Gastos indirectos de personal.** Estos gastos se programaron sin incremento respecto al presupuesto de 2013, por lo que las entidades deberán realizar los ajustes correspondientes, con criterios de austeridad, en caso de que se requiera su contratación, observando en todo caso los requisitos que este tipo de contratación requiere, acorde con la sentencia C-614 de 2009 de la Corte Constitucional.
- **Composición de la nómina estatal y sus costos.** En el cuadro 3 se presenta la composición y costo de la nómina estatal para 2014 con cargo a recursos del PGN. El costo total de la nómina de los órganos que componen el PGN es de \$39,1 billones, incluyendo la nómina financiada con las transferencias territoriales por \$17,7 billones, que equivale al 45,3% del costo de la nómina.

Respecto a la composición de la nómina de funcionarios vinculados a la Administración Pública, 645.160 cargos (59,3%) corresponden a la nómina del Gobierno nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración, que se pagan con cargo a los recursos directos del PGN, y el resto, 442.717 (40,7%), es personal que se remunera con cargo a las transferencias de la Nación, así: docentes y administrativos de las universidades públicas 45.809 cargos (10,3% del personal con cargo a transferencias) y del Sistema General de Participaciones, SGP, en educación, 349.942 cargos (79,1%) y en salud, 46.966 (10,6%).

Cuadro 3
Nóminas 2014: Cargos y costo anual
 Millones de pesos

Sector	Número de Cargos (1)	Costos			Participación porcentual	
		Nación (2)	Propios (3)	Total (4)=(2+3)	Cargos (5)	Costos (6)
1. RAMA EJECUTIVA	72,263	3,554,881	1,141,383	4,696,264	11.2	22.0
Agropecuaria	3,397	172,695	-	172,695	0.5	0.8
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1,529	142,220	-	142,220	0.2	0.7
Ciencia y Tecnología	127	9,717	-	9,717	0.0	0.0
Comercio, Industria y Turismo	1,874	49,427	103,164	152,591	0.3	0.7
Comunicaciones	673	47,066	12,866	59,932	0.1	0.3
Cultura	620	33,324	216	33,540	0.1	0.2
Deporte y Recreación	180	14,120	-	14,120	0.0	0.1
Educación	1,247	64,620	2,565	67,185	0.2	0.3
Empleo Público	595	13,090	49,098	62,188	0.1	0.3
Hacienda	11,976	992,138	100,482	1,092,620	1.9	5.1
Inclusión Social y Reconciliación	7,792	185,954	255,007	440,961	1.2	2.1
Información Estadística	2,427	108,020	-	108,020	0.4	0.5
Inteligencia	1,096	55,235	-	55,235	0.2	0.3
Interior	1,198	63,604	-	63,604	0.2	0.3
Justicia y del Derecho	19,222	693,202	126,618	819,820	3.0	3.8
Minas y Energía	1,390	54,357	68,720	123,076	0.2	0.6
Planeación	746	34,724	21,673	56,397	0.1	0.3
Presidencia de la República	1,430	123,482	-	123,482	0.2	0.6
Relaciones Exteriores	2,609	303,378	-	303,378	0.4	1.4
Salud y Protección Social	4,515	137,885	122,066	259,952	0.7	1.2
Trabajo	2,369	112,042	40,237	152,279	0.4	0.7
Transporte	4,819	108,436	238,672	347,108	0.7	1.6
Vivienda, Ciudad y Territorio	432	36,144	-	36,144	0.1	0.2
2. DEFENSA Y POLICIA	506,163	11,027,039	120,607	11,147,646	78.5	52.2
Fuerzas Militares	63,895	2,986,652	-	2,986,652	9.9	14.0
Policías	150,893	4,661,761	-	4,661,761	23.4	21.8
Soldados Defensa	229,449	2,352,806	-	2,352,806	35.6	11.0
Soldados Policía	38,490	230,464	-	230,464	6.0	1.1
Ministerio de Defensa (Civiles)	18,445	644,770	120,607	765,377	2.9	3.6
Policía Nacional (Civiles)	4,991	150,585	-	150,585	0.8	0.7
3. RAMA, FISCALIA Y ORG. AUTONOMOS	66,734	5,508,470	2,013	5,510,484	10.3	25.8
Congreso de la República	853	335,516	-	335,516	0.1	1.6
Empleo Público	34	1,651	1,972	3,623	0.0	0.0
Fiscalía	26,372	1,854,276	-	1,854,276	4.1	8.7
Organismos de Control	9,856	845,062	41	845,103	1.5	4.0
Rama Judicial	26,423	2,294,240	-	2,294,240	4.1	10.7
Registraduría	3,196	177,726	-	177,726	0.5	0.8
4. TOTAL SIN DEFENSA Y POLICIA (1+3)	138,997	9,063,351	1,143,397	10,206,748	21.5	47.8
5. TOTAL PGN (1+2+3)	645,160	20,090,390	1,264,004	21,354,394	100.0	100.0
6. TRANSFERENCIAS	442,717	17,735,481	-	17,735,481		
SGP Educación	349,942	13,664,498	-	13,664,498		
SGP Salud	46,966	1,860,263	-	1,860,263		
Docentes y administrativos Universidades	45,809	2,210,720	-	2,210,720		
7. GRAN TOTAL (6+7)	1,087,877	37,825,871	1,264,004	39,089,875		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Dentro del grupo de cargos remunerados con recursos directos del PGN se destacan 506.163 cargos del sector de defensa y seguridad para los que se asignan \$11,1 billones; la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación (52.795 cargos y \$4,1 billones), los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho (20.420 cargos y \$883,4 mm) y los Organismos de Control con 9.856 cargos y \$845 mm; también se destacan, el sector hacienda, 11.976 cargos con un costo de \$1,1 billones y el sector de salud y protección social, 4.515 cargos y \$260 mm.

- **Gastos generales.** Se tomó el valor de la vigencia de 2013 incrementado por el IPC, excluyendo de la base los gastos no recurrentes. Como en el caso de gastos de personal, se contemplaron los eventos especiales previstos para gastos de personal, programa de modernización e incorporación de nuevos efectivos policiales. Por lo demás, las entidades deberán continuar sus políticas de racionalización del gasto y dar cumplimiento a las directrices sobre austeridad que formule el Gobierno nacional.
- **Transferencias.** La formulación para 2014 se realizó en cumplimiento de lo ordenado por las normas vigentes, la jurisprudencia constitucional y la disponibilidad de recursos. Los conceptos de gasto más importantes son las transferencias del Sistema General de Participaciones territoriales, las destinadas a cubrir obligaciones pensionales y, ahora, las transferencias del CREE para beneficiarios explícitamente señalados por la norma.
- **Sistema General de Participaciones SGP:** De acuerdo con lo previsto en el Acto Legislativo 04 de 2007 y en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, se tomó la liquidación básica del año anterior como base para el cálculo del SGP, ajustada con la inflación esperada para 2013 más 3 puntos reales; el equivalente a 1,8 puntos que se destinan adicional y exclusivamente al sector de educación; y el ajuste por inflación causada en el 2012 (-0,56% inferior a la prevista). Como resultado de lo anterior, el valor programado para 2014 asciende a \$28,9 billones, que equivale a un crecimiento del 2,2% respecto a 2013. Dicho monto incluye los siguientes conceptos:
 - Las once doceavas (11/12) del 2014 de los sectores diferentes a educación (Acto Legislativo 04 de 2007);
 - La doceava (1/12) del mes de diciembre de 2013 para sectores diferentes a educación;
 - Las doce doceavas (12/12) del 2014 para el sector educación, incluyendo tanto la participación básica como los 1,8 puntos exclusivos para el sector (Acto Legislativo 04 de 2007), y
 - El ajuste negativo que surge de la diferencia entre inflación inicialmente prevista para 2012 (3%) y la inflación informada por el DANE (2,44%).

De la apropiación para 2014 se exceptúa la liquidación de recursos para la atención integral a la primera infancia por diferencia en el crecimiento de la economía superior al 4%, teniendo en cuenta las siguientes razones:

- El reporte preliminar de crecimiento de la economía colombiana en 2012, realizado por el DANE, es de 4%, lo que significa que no existe diferencia a reconocer.
 - El reporte del DANE sobre el crecimiento definitivo de la economía en el 2010 fue de 4%, que, frente al reporte preliminar de 4,3%, significó una diferencia de -0,3%. Sobre esta diferencia, en su momento se reconocieron recursos adicionales para atención a la primera infancia por valor de \$64.5 mm que fueron programados y ejecutados en la vigencia 2012.
 - De acuerdo con lo anterior, procede la aplicación de ajuste negativo, sin embargo, por las razones expuestas, éste no podría realizarse en 2014 y debe aplazarse para la siguiente vigencia, en la cual se prevé que exista saldo suficiente para realizar el ajuste respectivo.
- **Pensiones.** El año 2014 se constituye en la cima de la llamada curva pensional, por el proceso de terminación del llamado régimen de transición que estableció la Ley 100 de 1993 para cotizantes. En este sentido, además del costo de las pensiones del año anterior ajustadas con el IPC, más el crecimiento vegetativo estimado, se incluyen otros factores, así:
 - Colpensiones con base en la estimación de los actuarios de la empresa; prevé el menor ritmo de traslado de cotizantes de régimen de ahorro individual a régimen de prima media, por lo que se disminuyen los ingresos por devolución de aportes de traslados y se hace necesario incluir recursos para el faltante de \$800.000 millones considerado para 2014.
 - El Fondo Nacional del Magisterio con IPC_{2013} más 9% anual de crecimiento vegetativo promedio;
 - FOPEP- Cajanal con IPC_{2012} , ajustado con estimativo de reducción gradual de pensionados;
 - Pensiones del Sector Defensa ajustadas con el IPC_{2013} , más 5.4% anual de crecimiento vegetativo promedio;
 - Las asignaciones de retiro están ajustadas con IPC causado más 9.5% de crecimiento vegetativo esperado. En el caso de las asignaciones de retiro, su crecimiento está determinado por el **principio de oscilación**; sin embargo, se proyecta con IPC porque este es el crecimiento esperado de los salarios del personal activo, y
 - Resto de pensiones, con IPC_{2013} más 7.3% anual de crecimiento vegetativo estimado.

- Se incluyen los recursos y apropiaciones para atender las pensiones del sector comunicaciones que venían siendo atendidas por la empresa CAPRECOM y que deben ser asumidas dentro del presupuesto general de la Nación, como parte del proceso de restructuración del sector.
- **Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).** De acuerdo con lo previsto en la ley, la Nación debe garantizar a las entidades beneficiarias del CREE los recursos que se sustituyen, provenientes de las contribuciones realizadas por empresas privadas y por aquellos trabajadores con remuneraciones de menos de 10 salarios mínimos legales vigentes. Teniendo en cuenta esta restricción, para calcular el monto y distribución de las apropiaciones financiadas por el CREE a incorporar en el presupuesto de 2014, se ha tomado como base la estimación de los recursos sustituidos para el SENA y el ICBF correspondientes a 2013, indexados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) esperado para el mismo año, 2,5%, más dos puntos porcentuales adicionales, cumpliendo así con la garantía definida en la reforma tributaria. En el caso de los recursos sustituidos que se dirigen a financiar parcialmente el Sistema de Seguridad Social en Salud, de manera similar se estimó para 2013 el valor de los aportes empresariales que se hubieran realizado para este mismo propósito. Como resultado de los cálculos anteriores, el monto total de las apropiaciones por concepto del CREE para el año 2014 se ha estimado en \$11,3 billones que, aplicando lo dispuesto en la reforma tributaria, se discriminan entre gastos de funcionamiento e inversión social de la siguiente manera:
 - En el SENA, \$1,65 billones para inversión social, que corresponden al valor anualizado de una doceava parte (1/12) del total de los recursos a sustituir por el CREE en el año 2013, indexados por la garantía definida por la reforma tributaria del IPC más dos puntos porcentuales adicionales;
 - En el ICBF, \$2,5 billones para inversión social, que corresponden al valor anualizado de una doceava parte (1/12) del total de los recursos a sustituir por el CREE en el año 2013, indexados por la garantía definida por la reforma tributaria del IPC más dos puntos porcentuales adicionales, y
 - En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, \$7,2 billones que corresponden a los pagos residuales una vez se garantizan los recursos para inversión social del SENA y el ICBF, los cuales se distribuyen así:
 - Transferencias por \$5,6 billones para el Sistema de Seguridad Social en Salud, garantizando el monto equivalente de los aportes parafiscales de los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado.

- Inversión por \$979 mm del punto temporal adicional, de los cuales el 40% (\$392 mm) se asigna a las universidades públicas, mientras que el 60% restante (\$588 mm) se divide en dos partes iguales destinadas al sector Agropecuario y al Sistema de Seguridad Social en Salud, y
- Transferencias por \$688 mm para atender contingencias. Estos se orientarán prioritariamente a cubrir necesidades adicionales de la población beneficiaria de los programas de inversión social del ICBF y el SENA.

En resumen, en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se apropiarán \$7.212,3 mm, de los cuales \$6.233 mm se asignarán a funcionamiento (como transferencias) y \$979,3 mm a inversión. Los restantes \$4.129,9 mm harán parte del presupuesto del ICBF, \$2.470 mm y del SENA, \$1.659,9 mm, respectivamente.

- **Servicio de la deuda.** La programación de la deuda corresponde a los vencimientos y condiciones pactados en los contratos de crédito. Como ha sido tradición del país, se dará estricto cumplimiento a las obligaciones de la Nación con sus acreedores.
- **Presupuesto de inversión.** La programación del presupuesto de inversión tiene como punto de referencia el cumplimiento de las líneas de política fijadas por el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, *Prosperidad para todos*. La estrategia económica del actual Gobierno busca fortalecer sectores dinamizadores del crecimiento o *locomotoras* que impulsen un crecimiento estable y sostenido en el mediano y largo plazo. Se persigue que estos sectores jalonen el crecimiento económico y tengan un impacto positivo sobre el ingreso de los hogares, con efecto multiplicador sobre el empleo y la demanda interna de la economía. Ante la pérdida de dinamismo de la actividad económica del país, observada desde mediados de 2012 y originada en buena en parte por los problemas que afrontan economías desarrolladas que han afectado la economía colombiana y al resto de la economía global, el Gobierno nacional desde abril puso en marcha el PIPE, cuya ejecución abarca el periodo 2013-2015. En este contexto se ha programado el presupuesto de inversión.

No obstante, como lo ha informado el Gobierno nacional, esta administración ha manifestado su compromiso con una gestión responsable de las finanzas públicas, en donde el cumplimiento de la regla fiscal constituye una pieza clave del engranaje fiscal. Si se considera, además, que las previsiones del MFMP para 2014 muestran que el sector privado está en capacidad de liderar la expansión que se espera en la actividad económica, es claro, entonces, que el sector público deberá cederle espacio

suficiente a fin de evitar que se presenten fenómenos de recalentamiento. Desde este punto de vista, el presupuesto de inversión para 2014 no podrá alcanzar los elevados niveles que tuvo en 2013, aunque seguirá mostrando, en términos históricos, un nivel por encima del promedio observado en lo corrido del presente siglo.

Una razón adicional que justifica el cuidado con que se ha programado el presupuesto de inversión se relaciona con el presupuesto bienal, 2013-2014, del Sistema General de Regalías, SGR¹¹. Para el bienio el SGR tiene asignada una suma de \$17,7 billones, que se encuentra en plena ejecución, a diferencia de lo acontecido en 2012 cuando la ejecución fue lenta debido a lo reciente de la constitución y puesta en marcha del nuevo sistema. Al respecto, debe mencionarse que al calcular el cierre del presupuesto de 2012, como lo ordena la Ley 1530 del mismo año, se encontró que existía una diferencia positiva por cerca de \$2,3 billones entre el monto total de la distribución presupuestada y el valor de los giros efectivamente realizados en esa vigencia. El Gobierno nacional, con fundamento en las autorizaciones de ley, procedió, mediante el Decreto 1399 de 2013, a incorporar esa suma como disponibilidad inicial del actual presupuesto bienal y a distribuirla de acuerdo con las mismas reglas con que se distribuyeron los recursos del presupuesto del SGR de 2012.

Adicionalmente, el recaudo de regalías y compensaciones en 2012 fue superior en \$1,5 billones al valor aforado en el presupuesto. Por este motivo se tramitará ante el Congreso de la República una ley de adición por esta suma. Como resultado, el presupuesto del SGR vigente para el bienio 2013-2014 se incrementará significativamente para situarse en \$21,5 billones, los cuales apoyarán el desarrollo (y el fortalecimiento fiscal) de las regiones y localidades de todo el país, una cifra histórica en inversión que complementará la que realice la Nación y que requiere también de espacio fiscal que permita mantener el balance fiscal que nos hemos propuesto alcanzar.

Así, pues, la programación de la inversión para este proyecto ha sido cuidadosa con el cumplimiento de los siguientes criterios:

- Corresponde a las partidas incluidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, para 2014, el cual tiene en cuenta las estrategias y asignaciones que se efectuarán en el marco de la ejecución del PIPE. Entre otros, incluye recursos para las víctimas de la violencia y para promover el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la financiación de la cobertura en salud, así como los costos asociados a la igualación de regímenes, acatando las determinaciones de la Corte

¹¹ Ley 1606 del 21 de diciembre de 2012.

Constitucional y las erogaciones previstas para continuar la atención de zonas y poblaciones afectadas por pasadas temporadas invernales.

- Se atienden los compromisos adquiridos mediante contratos y convenios vigentes. Así mismo, se incluyen los recursos para las vigencias fiscales futuras debidamente autorizadas;
- Se contempla la financiación de las obligaciones derivadas de leyes y sentencias de ineludible cumplimiento;
- Se incluyen las prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes (política de atención y reparación integral a las víctimas de la violencia y en particular a la población desplazada; universalización de la salud y unificación de los regímenes subsidiado y contributivo , Familias en Acción, Red Unidos, Programas de Educación Escolar, entre otros);
- Se programan los recursos para los subsidios al consumo de energía eléctrica y gas de acuerdo con la Ley 142 de 1994, y
- Se tiene especial cuidado de apoyar el crecimiento económico y la generación de empleo, dándole espacio a la actividad privada y evitando que se generen presiones indeseables sobre el balance fiscal de la Nación.

2.3 Las distribuciones presupuestales como herramientas básicas de gestión pública presupuestal

La Corte Constitucional ha validado¹² dos operaciones presupuestales, que ella misma ha considerado que constituyen importantes herramientas para la gestión presupuestal: *“las distribuciones de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión”*.

Estas operaciones de distribución tienen características particulares como que su utilización no implica la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República, razón por la cual no se pueden considerar como traslados presupuestales ni como créditos adicionales abiertos por el Gobierno. La Corte les señaló como límite, que se debe respetar plenamente, la cuantía y la destinación aprobadas por el Congreso de la República, cuyo valor se precisará en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos aprobados por el Congreso.

¹² Pronunciamento de la Corte Constitucional, en el cual declaró exequible el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 (Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011), que permite hacer ajustes en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía. Sentencia 006 de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

En efecto, esa Alta corporación, al explicar el propósito fundamental de estas operaciones presupuestales expresó lo siguiente:

“han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar, aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente.

Adicionalmente, en otro aparte de la ponencia se reitera:

“En efecto, el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 consagra dos figuras distintas: las llamadas “distribuciones” de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas (incisos 1 al 5), y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión (inciso 6). Ninguna de estas dos operaciones equivale a una adición o traslado presupuestal de los que competen exclusivamente, en tiempos de normalidad, al Congreso de la República. Tampoco equivalen estas operaciones a las modificaciones presupuestales que la Constitución Política excepcionalmente admite sean realizadas por el Gobierno nacional, a nivel del Decreto de Liquidación[55]. Tanto las “distribuciones” como las asignaciones a las que alude el artículo 19 deben respetar plenamente la cuantía y destinación del gasto aprobadas por el Congreso de la República y precisadas en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos inicialmente aprobados en democracia.”

Por sus características, es claro que este mecanismo, que permite hacer ajustes presupuestales, no significa modificar la autorización inicialmente aprobada por el Congreso de la República. En caso de que se requiera efectuar alguna modificación al monto total del capítulo de ingresos o de gastos, esta debe ser sometida a consideración del Legislativo, en los términos expuestos por la Corte Constitucional y en cumplimiento de las leyes orgánicas del presupuesto.

El mecanismo de ajuste previsto en el citado artículo, es una herramienta presupuestal avalada por la Corte, que le permite al Gobierno nacional cumplir el mandato constitucional de garantizar a las entidades la utilización de los recursos del PGN para el cumplimiento de sus funciones, una vez que haya entrado en vigencia la ley de presupuesto, considerando que al momento de aprobarse esta ley no es posible determinar con exactitud la distribución de los recursos presupuestados para suplir una finalidad específica señalada por el legislador.

Este tipo de ajuste no modificará el valor del presupuesto de ingresos ni de gastos que se apruebe en la ley, ya que la autorización máxima de gastos se mantiene intacta; se ajustarán únicamente los

conceptos desagregados al interior de dicha autorización o se realizará un traslado de recursos con el fin de garantizar el mejor y más eficiente uso de éstos, en ejercicio del principio de especialización. Es decir, constituye una operación presupuestal que se efectúa sin cambiar la destinación ni cuantía del valor apropiado.

En este proyecto de ley de presupuesto se incluyen diferentes partidas con este carácter, por lo que es conveniente precisar las apropiaciones que gozarán del manejo definido por la Corte Constitucional. Sin ser exhaustivos, sobresalen, entre otras, las siguientes partidas presupuestales:

- i) Las destinadas a cubrir el incremento salarial que se decrete la próxima vigencia fiscal para los servidores públicos;
- ii) El valor de las obligaciones por incremento en pensiones;
- iii) La distribución de recursos del Fondo de Compensación Ambiental;
- iv) Las donaciones que se reciben a través de la Agencia de Cooperación Internacional;
- v) La distribución de recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO);
- vi) La distribución de recursos en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012, para SENA, ICBF, FOSYGA, instituciones de educación superior públicas, nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud y sector agropecuario, y
- vii) Las provisiones que en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se hagan para, entre otras, cubrir costos no previsibles para la atención de víctimas de la violencia y población desplazada, tragedias causadas por fenómenos naturales o de otro tipo que afecten gravemente a la población o a las actividades económicas, financiar consultas de las comunidades indígenas, cruce de cuentas para el pago de servicios públicos y del impuesto predial, apoyos para posibles fluctuaciones de la tasa de cambio, conciliaciones con el sector defensa, programa de protección a personas en riesgo por causas relacionadas con la violencia en Colombia, aportes extraordinarios a las universidades públicas, proceso electoral de 2014, fortalecimiento de la justicia, costos de un eventual proceso de paz con organizaciones armadas al margen de la ley, fallos judiciales de cortes nacionales e internacionales en contra de la Nación y fortalecimiento de programas de modernización del Estado; y las que de acuerdo con la ley anual, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definan para apoyar la ejecución de proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, que respondan a cualquiera de los siguientes eventos: 1) contingentes; 2) eventuales; 3) futuros o 4) indefinidos que se precisarán, aclararán y definirán en el transcurso de la vigencia fiscal de 2014.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2014

Este proyecto de presupuesto incorpora las necesidades reales de gasto conocidas a la fecha de su presentación. Su programación se desarrolló bajo la premisa de que los bienes y servicios se recibirán en el curso de la misma vigencia fiscal, por lo que es consistente con los preceptos de la Ley 819 de 2003 y los Decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007. Su formulación se ha efectuado con la mayor responsabilidad fiscal, buscando evitar la generación de expectativas sobre adiciones presupuestales en el próximo año. Esto no ocurrirá, a menos que se presenten situaciones extraordinarias que hagan indispensable la intervención gubernamental.

El proyecto de PGN asciende a \$199,9 billones, suma que representa un incremento del 5,8% respecto al presupuesto vigente. De esta cifra, \$114,8 billones (57.5%) corresponde a gastos de funcionamiento, \$44,4 billones (22.2%) al pago del servicio de la deuda y \$40,6 billones (20,3%) a inversión. Como porcentaje del PIB, el presupuesto equivale al 25.9%, menor en 0,5 puntos porcentuales al de 2013 (Cuadro 4).

Cuadro 4
Presupuesto General de la Nación 2013-2014
Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014 Proyecto	Variación porcentual 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2013	2014
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
FUNCIONAMIENTO	100,635	114,810	14.1	14.1	14.9
Gastos de personal	20,586	22,263	8.1	2.9	2.9
Gastos generales	7,074	6,988	(1.2)	1.0	0.9
Transferencias	71,484	83,867	17.3	10.0	10.9
SGP	28,242	28,876	2.2	3.9	3.7
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	25,942	31,828	22.7	3.6	4.1
Pensiones sin Colpensiones	17,335	20,480	18.1	2.4	2.7
Pensiones Colpensiones	8,607	11,348	31.8	1.2	1.5
CREE	2,405	6,233	159.1	0.3	0.8
Universidades sin pensiones	2,222	2,268	2.1	0.3	0.3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	1,330	1,430	7.5	0.2	0.2
Resto de transferencias	11,343	13,232	16.7	1.6	1.7
Operación comercial	1,491	1,692	13.5	0.2	0.2
DEUDA	44,541	44,437	(0.2)	6.2	5.8
Amortizaciones de la deuda	25,849	25,357	(1.9)	3.6	3.3
Intereses de la deuda	18,692	19,079	2.1	2.6	2.5
INVERSIÓN	43,783	40,608	(7.3)	6.1	5.3
TOTAL	188,958	199,855	5.8	26.4	25.9
TOTAL SIN DEUDA	144,418	155,418	7.6	20.2	20.1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Del total del proyecto de presupuesto para 2014, el 94,1% se financia con recursos de la Nación, \$188 billones, y el 5,9% restante, \$11,8 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales (EPN).

El gasto de funcionamiento se incrementa en 14,1%, siendo las transferencias el concepto de gasto que explica parte significativa del comportamiento de este rubro. Las partidas presupuestales con mayor incidencia son especialmente las siguientes:

- Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP), \$28,8 billones, para dar cumplimiento al Acto legislativo 004 de 2007 y a la Ley 1176 de 2007;
- Pensiones, \$31,8 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación;
- CREE, \$6,2 billones, de los cuales \$5,6 billones son para el Sistema de Seguridad Social en Salud, garantizando el monto equivalente de los aportes parafiscales de los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado y \$688 mm para atender contingencias, en especial orientados prioritariamente a cubrir necesidades adicionales de la población beneficiaria de los programas de inversión social del ICBF y el SENA (Ley 1607 de 2012);
- Gastos de personal y gastos generales, \$29,2 billones. Además de las provisiones para el incremento salarial de los servidores públicos, contempla, entre otros, el efecto total del incremento en el pie de fuerza para 2014 que incluye el costo de 5.000 uniformados que se vinculan a finales del 2013 y 10.000 que ingresarán en el 2014 en la Policía Nacional; y soldados en el Ejército Nacional, que se incorporarán con el fin de fortalecer las unidades militares;
- Fondo de Prestaciones del Magisterio, sin pensiones, \$1,4 billones;
- Universidades, sin pensiones, \$2,3 billones;
- Sentencias y conciliaciones, \$1,3 billones;
- Transferencias a la Nación de excedentes financieros de las entidades descentralizadas que hacen parte del PGN, por \$598 mm. Esta cifra no implica gasto, pero se requiere su presupuestación para que las entidades cuenten con la apropiación que les permita realizar la transferencia de los recursos a la Tesorería.

El servicio de la deuda pública decrece en 0,2%, pasando de \$44,5 billones a \$44,4 billones, de los cuales \$25,4 billones se destinan a amortizar la deuda y los restantes \$19 billones, a pago de intereses y otros costos asociados.

La inversión muestra una reducción del 7,3%, pasando de \$43,8 billones en 2013 a \$40,6 billones en 2014. El presupuesto de inversión para 2014 será equivalente a 5,3% del PIB. Aunque es inferior al de 2013 (6,1% del PIB) sería equivocado concluir que existe una grave contracción frente al presupuesto vigente para este año. Por el contrario, una inversión, equivalente al 5,3%, como la que se programa para 2014, sigue siendo superior al nivel promedio registrado en lo corrido del presente siglo, cuyos niveles han oscilado entre 3,3% y 6,1% del PIB. No hay duda que 2013 es un año extraordinario en materia de inversión pública (6,1%). Para este año hemos realizado un esfuerzo fiscal considerable buscando generar espacios para la inversión. Mantener este nivel no es sostenible con la estructura legal que impone la regla fiscal, que nos hemos comprometido en cumplir.

Además el 2014 es un año electoral. Es sabido que en un año así, la ejecución de la inversión está influenciada por el debate electoral y las restricciones de la Ley de garantías, dos elementos que frenan la inversión pública, y acortan el año para su ejecución. Creemos que constituye un gesto de responsabilidad, en el marco de los principios del buen gobierno, no programar inversión en exceso ni crear falsas expectativas.

A continuación se resaltan las características más importantes de los diferentes rubros que componen el presupuesto de rentas y recursos de capital; las del presupuesto de gastos financiado con recursos de la Nación, y, posteriormente, las del presupuesto de los EPN, con recursos propios.

4. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL PARA 2014

Los recursos incluidos en el proyecto de ley de presupuesto para 2014 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero y consistentes con las metas de crecimiento real de la economía. La composición de los recursos del PGN es la siguiente: \$102,7 billones, 51,4% del total, corresponde a ingresos corrientes; \$62,8 billones, 31,4%, a recursos de capital; \$22,5 billones, 11,2%, a rentas parafiscales y fondos especiales. El 5,9% restante, \$11,8 billones, corresponde a recursos propios de los establecimientos públicos nacionales.

Los principales componentes de los ingresos aforados en el presupuesto de rentas y recursos de capital de la Nación para la vigencia fiscal de 2014, se detallan en el cuadro 5.

Cuadro 5

Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2013 – 2014

Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	Variación porcentual 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
	Recaudo	Proyecto		2013	2014
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Total Presupuesto Nación	172,303	188,061	9.1	24.1	24.4
Ingresos Corrientes	98,468	102,681	4.3	13.8	13.3
Recursos de Capital	60,677	62,831	3.5	8.5	8.1
Fondos Especiales	11,951	21,252	77.8	1.7	2.8
Rentas Parafiscales	1,206	1,297	7.5	0.2	0.2
Establecimientos Públicos	11,869	11,793	(0.6)	1.7	1.5
Total PGN	184,172	199,855	8.5	25.7	25.9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

4.1. Ingresos corrientes de la Nación

El total de ingresos corrientes de la Nación (ICN) asciende a \$102,7 billones, lo que representa un incremento de 4,3% sobre el recaudo estimado para 2013¹³. Su participación como porcentaje del PIB se reduce en 0,5 puntos porcentuales entre 2013 y 2014 como resultado del menor aporte en el impuesto de renta del sector minero¹⁴, que mostró mejor dinamismo en años anteriores, el efecto de la reducción de la tarifa del impuesto de renta en 8% y la reducción de 2 puntos en la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros-GMF en virtud de la aplicación de la Ley 1430 de 2010, la cual reduce gradualmente dicho impuesto. Dentro de estos Ingresos los de origen tributario, internos y externos, ascienden a \$102,1 billones, mostrando una variación del 4,3% (Cuadro 6).

Los tributos que gravan la actividad económica interna representan cerca del 84,0% de los ingresos corrientes. Para 2014, se estima que ascenderán a \$86,1 billones, esto es, el 12,0% del PIB. Esta cifra representa un aumento del recaudo de \$4,2 billones respecto al previsto para 2013, que equivale a un incremento del 4,3%. Este comportamiento recoge además del comportamiento esperado de la economía para el próximo año algunos efectos por otras disposiciones como los mayores recursos de IVA sobre cigarrillos autorizados por la Ley 1393 de 2010 para la atención del sector salud, los recursos de impuesto al patrimonio que autorizó el Decreto Legislativo 4825 de 2010 hasta el año 2014, los recursos por la eliminación de la concurrencia de la deducción por inversión en activos fijos y la tarifa de renta del 15%

¹³ No se incorporan en dichos ingresos los generados por el Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, por cuanto son recursos que presupuestalmente se registran como fondo especial, atendiendo lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1607 de 2012. Sin embargo, muestra un crecimiento importante al pasar de 0,6% en 2013 al 1,5% del PIB en 2014. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013, junio de 2013. Pág. 143.

establecida en la Ley 1370 de 2009, así como las modificaciones a las tarifas de subpartidas arancelarias mediante los Decretos 492 y 511 de 2011.

Cuadro 6

Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2013-2014

Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	Variación porcentual 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
	Recaudo (1)	Proyecto (2)		2013 (4)	2014 (5)
I.- Ingresos Tributarios	97,949	102,122	4.3	13.7	13.2
Actividad Económica Interna	82,980	86,150	3.8	11.6	11.2
Renta	46,010	47,283	2.8	6.4	6.1
Impuesto al Patrimonio	4,155	4,144	(0.2)	0.6	0.5
Impuesto al Valor Agregado	22,580	26,782	18.6	3.2	3.5
GMF	5,677	2,950	(48.0)	0.8	0.4
Gasolina y ACPM	3,340	3,472	3.9	0.5	0.4
Impuesto Nacional al consumo	1,030	1,306	26.7	0.1	0.2
Resto	188	212	12.7	0.0	0.0
Actividad Económica Externa	14,969	15,972	6.7	2.1	2.1
Impuesto al Valor Agregado	11,596	12,370	6.7	1.6	1.6
Aduanas y Recargos	3,373	3,602	6.8	0.5	0.5
II- Ingresos No Tributarios	519	560	7.9	0.1	0.1
III- TOTAL (I +II)	98,468	102,681	4.3	13.8	13.3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Así, el presupuesto del impuesto de renta se incrementará para el 2014 en 2,8%, aproximadamente \$1,3 billones más que en 2013. El recaudo esperado por este concepto es de \$47,3 billones, representando el 6,1% del PIB, inferior al estimado en el 2013. Se destaca el aporte de Ecopetrol, que se estima que pase de pagar \$6,8 billones a \$7,9 billones, 15,7% más que en 2014. En conjunto no se espera crecimiento real en razón a la reducción de la tarifa de renta de 8% por efecto de la Ley 1607 de 2012¹⁴. Por su parte, el IVA interno¹⁵ presenta un incremento del 18,6%, superior en \$4,2 billones a la proyección de recaudo por este concepto para 2013, por los efectos generados de eficiencia del recaudo producidas por la Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012¹⁶. Con este aumento, los ingresos por IVA interno ascenderán en 2014 a \$26,8 billones, lo cual equivale a 3,5% del PIB.

El impuesto nacional al consumo-Impoconsumo, gravamen surgido a partir del 1o de enero de 2013 en virtud de la Ley 1607 de 2012, introduce un concepto adicional de ingreso corriente, que grava el consumo generado en la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de

¹⁴ El artículo 94 de la Ley 1607 de 2012 establece la tarifa del impuesto de renta para sociedades nacionales y extranjeras en 25%, la cual venía fijada por la Ley 1111 de 2006 en 33%.

¹⁵ La tarifa general del impuesto es del 16%, de conformidad con lo dispuesto en artículo 26 de la Ley 633 de 2000.

¹⁶ Dentro de los principales ajustes la reforma (artículo 42) redujo la tarifa de retención en la fuente del 50% al 15%, de manera que el alivio para el contribuyente en la vigencia 2013 se compensa para el fisco en la vigencia 2014 en el pago de la cuota del impuesto a cargo. Otra modificación la constituye la incorporación del IVA a los combustibles como parte del nuevo impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

bienes y servicios específicos con tarifas que están entre el 4% y el 16%¹⁷. Para 2014 se estima un recaudo de \$1,3 billones, con un crecimiento de 26,7%, y un peso de 0,2% del PIB.

En conjunto, el recaudo por impuesto a la renta e IVA interno representa el 72,1% de los ICN. Si a estos se agregan los provenientes del IVA a las importaciones, se tiene que estos tres impuestos captan el 84,1% de los ICN.

Respecto al gravamen a los movimientos financieros, GMF, adoptado con carácter permanente por la Ley 1111 de 2006, modificado por la Ley 1430 de 2010, que prevé su desmonte gradual a partir de 2014 al pasar del 4 al 2 por mil, hasta desaparecer a partir de 2018, presenta una reducción respecto al recaudo esperado para 2013 en \$2,7 billones, disminuyendo su participación como porcentaje del PIB en 0,5%¹⁸. En cuanto al impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, que sustituye al impuesto global¹⁹, se espera recaudar \$3,5 billones, 0,5% del PIB que representa una variación de 3,9% sobre el recaudo esperado para 2013, esto es, \$132 mm.

En cuanto a los ingresos tributarios ligados a la actividad externa de la economía, IVA a las importaciones y gravamen arancelario, se estima un crecimiento de 6,7%, inferior en 0,1% del PIB al esperado para la economía en el 2013, con lo que aumenta su recaudo en \$1 billón. El ingreso proveniente de la tributación sobre las importaciones equivale a 2,2% del PIB y constituye el 15,6% de los ICN.

Cabe señalar que el monto del recaudo externo responde a la tasa de cambio promedio, al nivel esperado de las importaciones y a las tarifas implícitas que se aplican sobre aquellas. El IVA a las importaciones es el más importante dentro de los ingresos tributarios ligados a la actividad externa, al representar más de las tres cuartas partes del recaudo que esta actividad genera. Para el año 2014, se esperan ingresos por \$12,4 billones, 1,7% del PIB. El recaudo por concepto de gravamen arancelario se proyecta en \$3,6 billones, 0,5% del PIB, superior en \$229 mm al recaudo esperado para 2013.

Otros ingresos tributarios generados por la actividad económica interna incluyen el impuesto de timbre, el impuesto de timbre a salidas al exterior, el impuesto al turismo y el impuesto al oro y el platino, que en conjunto alcanzarían un recaudo de \$0,2 billones al año.

¹⁷ La tarifa del 8% se aplica a servicios de restaurantes, bares, tabernas, discotecas y similares. Artículo s 79 y 80 de la Ley 1607 de 2012. La telefonía móvil celular con tarifa del 4% sobre el consumo del servicio. La venta de algunos bienes de producción doméstica o importada tienen tarifa de 8% ó 16%.

¹⁸ La Ley 1430, parágrafo transitorio Art. 3°. de 2010 determinó que el 25% de los recaudos por GMF, durante 2012 y 2013, se destinaran al Fondo de Calamidades, para atención de afectados por la Ola Invernal 2010-2011.

¹⁹ La Ley 1607 de 2012, Artículo 167, el cual entró en vigencia a partir del 1° de enero de 2013, sustituye el impuesto global por el impuesto nacional a la gasolina y ACPM, fusionando el impuesto existente anteriormente con el impuesto del IVA

4.2. Contribuciones parafiscales y fondos especiales

En contribuciones parafiscales se afora la suma de \$1,3 billones y para los fondos Especiales, \$21,2 billones. Como contribución parafiscal se programa el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Ley 91 de 1989 y Decreto 1775 de 1990). Sus recursos provienen, entre otros, de aportes de afiliados y rendimientos financieros generados por las reservas para pensiones y cesantías, los cuales se utilizan para atender el pago de las prestaciones sociales de salud y pensiones y las cesantías del personal docente. Además, se incluyen los aportes que generan los espectáculos públicos de las artes escénicas, determinado por la Ley 1493 de 2011.

Respecto a los Fondos Especiales, por \$21,2 billones, se incrementan en 77,8% respecto a 2013.

Cabe resaltar, que a diferencia del 2013 en que solo se aplicó por algunos meses, para la vigencia de 2014 se incorporan en su totalidad los recursos generados por el Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, los cuales sustituyen parcialmente las rentas parafiscales que obtenían el SENA y el ICBF, además de lo correspondiente a los aportes para el sistema de seguridad social en salud y el punto transitorio con destino a los sectores de salud, educación superior y agricultura. En tal sentido, la Ley 1607 de 2012, Artículos 20 y 28, estableció dicho impuesto y definió que con los recursos del mismo se constituyera un fondo especial que recauda y asigna los recursos a las entidades a las que le fueron sustituidos parcialmente los recursos propios desde mediados de 2013.

Cuadro 7

Comportamiento estimado de los fondos especiales de la Nación 2013-2014

Miles de millones de pesos

Concepto	2013 Recaudo	2014 Proyecto	Variación porcentual 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2013 (4)	2014 (5)
Fondo Impuesto sobre la renta para la equidad	5,420	11,342	109.3	0.8	1.5
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1,124	2,292	104.0	0.2	0.3
Fondo de Solidaridad Pensional	876	1,097	25.3	0.1	0.1
Fondo Nacional de Regalías	837	1,096	30.9	0.1	0.1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	550	626	13.7	0.1	0.1
Fondo de Salud de la Policía	603	620	2.9	0.1	0.1
Fondo Fonpet-Magisterio	546	596	9.2	0.1	0.1
Fondo Sector Justicia	359	395	9.9	0.1	0.1
Fondos Internos de Defensa	350	375	7.2	0.0	0.0
Resto de Fondos	1,286	2,813	118.7	0.2	0.4
Total Fondos Especiales	11,951	21,252	77.8	1.7	2.8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Los fondos más importantes por el monto de los recursos son: Fondo CREE, \$11,3 billones; Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud; \$2,3 billones; Fondo de Solidaridad Pensional, \$1,1 billones; Fondo Nacional de Regalías, \$1,1 billones Fondo de Salud de las Fuerzas Militares, \$625 mm; Fondo de Salud de la Policía Nacional, \$620 mm; Fondo Fonpet Magisterio, \$600 mm; Fondo Sector Justicia, \$395 mm; Fondos Internos de Defensa, \$375 mm, estos representan cerca del 87% del total de los fondos programados (Cuadro 7).

Los ingresos de los fondos especiales restantes corresponden a contribuciones realizadas a los órganos públicos encargados de la vigilancia, control o regulación, tanto de entidades públicas como de la actividad de entidades privadas o de otras actividades específicas. Como es el caso, entre otras, de las superintendencias sin personería jurídica y las comisiones de regulación.

4.3. Recursos de Capital

Los recaudos de los ICN, Fondos Especiales y las rentas parafiscales cubren más de la mitad de las apropiaciones del gasto, 64,3% de los recursos de la Nación. El resto debe ser cubierto mediante otras fuentes, recursos de capital que provienen del endeudamiento interno y externo, entre otros (Cuadro 8).

Cuadro 8
Recursos de Capital
Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	Variación porcentual 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
	Recaudo (1)	Proyecto (2)		2013 (4)	2014 (5)
Crédito Interno	29,000	30,500	5.2	4.1	4.0
Crédito Externo	4,810	9,369	94.8	0.7	1.2
Enajenación de Activos	3,000	-	(100.0)	0.4	0.0
Utilidades y Excedentes Financieros	12,819	13,471	5.1	1.8	1.7
Rendimientos Financieros	656	897	36.8	0.1	0.1
Reintegros y Recursos No Apropriados	317	521	64.1	0.0	0.1
Recuperación de cartera	173	239	38.2	0.0	0.0
Otros Recursos de Capital	9,902	7,834	(20.9)	1.4	1.0
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	60,677	62,831	3.5	8.5	8.1

Nota: 2013 incorpora venta de activos por \$3 billones, mientras que 2014 no tiene previsto ingresos por este concepto.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El monto de recursos de capital previsto para 2014 asciende a \$62,8 billones, representa el 33,3% del presupuesto de la Nación y equivale a 8,1% del PIB. Estos recursos se componen de desembolsos de crédito interno y externo (\$39,9 billones), utilidades de empresas y excedentes financieros de entidades descentralizadas (\$13,6 billones), rendimientos financieros (\$897 mm), reintegros (\$521 mm), recuperación de cartera (\$239 mm) y otros recursos de capital (\$7,7 billones).

Los desembolsos de crédito por \$39,9 billones se distribuyen así: \$30,5 billones para crédito interno mediante colocaciones de Títulos de Tesorería (TES) y \$9,4 billones para crédito externo entre bonos y banca multilateral. Los primeros se proyecta emitirlos una vez colocados mediante el mecanismo de subastas (\$25,5 billones) y con entidades del sector público (\$8 billones). La estrategia de financiamiento interno se soporta en el positivo desarrollo del mercado de deuda pública local que continua su tendencia de consolidación de liquidez y profundidad que se han logrado por el marco institucional, su desarrollo en la parte larga de la curva de rendimientos, soportado en el esquema de creadores de mercado y en sistemas consistentes de negociación y cumplimiento.

Al igual que en el 2013, dentro del monto de colocaciones de TES en moneda local, se incluyen las transferencias que la Nación hará a Colpensiones (\$11,3 billones) para el pago de pensiones de 2014 y al Fonpet (\$50 mm) para el ahorro destinado al pago futuro de las pensiones territoriales.

En Excedentes Financieros se incluyen \$13,5 billones, correspondientes a las utilidades de Ecopetrol por \$12,4 billones que le pertenecen a la Nación, de los cuales corresponden: \$1,5 billones a cuota ordinaria, \$1,5 billones, cuota extraordinaria de 2012 y \$9,4 billones cuota ordinaria 2013; el sector eléctrico por \$375 mm, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por \$203 mm, Supernotariado por \$151 mm y \$188 mm de la Agencia Nacional de Hidrocarburo-ANH, entre las más importantes entidades que aportan a los excedentes financieros para 2014.

Adicionalmente, dentro de los recursos de capital se encuentran los reintegros por \$521 mm. Estos recursos corresponden a saldos no ejecutados que las entidades financiadas con aportes del presupuesto nacional de vigencias anteriores, que devuelven a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, DGCPTN. Además, se incluyen recursos por recuperación de cartera por \$239 mm.

El rubro *otros recursos de capital* por \$7,6 billones contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para una total ejecución del presupuesto aprobado. En consecuencia, incluye una provisión contingente equivalente al monto de las pérdidas de apropiación estimadas en la formulación del presupuesto, provisión que se hará efectiva solamente si las pérdidas de apropiación son inferiores a las estimadas inicialmente, esto es \$3 billones. Igualmente, en este concepto se registran los recursos correspondientes a la disponibilidad inicial que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN registra como disponibles al cierre de la vigencia 2013, equivalente a \$1 billón de acuerdo con el programa de fuentes y usos que soporta el plan financiero para la vigencia 2014.

Es de anotar que para 2014 no se prevé ingresos por concepto de enajenación de activos ni por margen de comercialización de la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH.

5. PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DEL SERVICIO DE LA DEUDA PARA 2014

A continuación se describen las principales características del PGN. Inicialmente, las del presupuesto de la Nación y, posteriormente, las de los EPN.

5.1 Presupuesto de funcionamiento de la Nación

El presupuesto nacional asciende a \$188 billones (94,1% del PGN) con la siguiente composición del gasto: funcionamiento, \$109 billones, que representa el 58% del total; servicio de la deuda²⁰, \$44,4 billones, 23,6%, e inversión, \$34,6 billones, que equivale al 18,4% restante (Cuadro 9).

Cuadro 9

Presupuesto General de la Nación 2013-2014 – Recursos de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014 Proyecto	Variación porcentual 14/13	Como porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
FUNCIONAMIENTO	95,268	109,038	14.5	13.3	14.1
Gastos de personal	19,295	20,981	8.7	2.7	2.7
Gastos generales	6,473	6,331	(2.2)	0.9	0.8
Transferencias	69,488	81,715	17.6	9.7	10.6
SGP	28,242	28,876	2.2	3.9	3.7
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	25,314	31,220	23.3	3.5	4.0
Pensiones sin Colpensiones	16,707	19,872	18.9	2.3	2.6
Pensiones Colpensiones	8,607	11,348	31.8	1.2	1.5
CREE	2,405	6,233	159.1	0.3	0.8
Universidades sin pensiones	2,222	2,268	2.1	0.3	0.3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	1,330	1,430	7.5	0.2	0.2
Resto de transferencias	9,975	11,687	17.2	1.4	1.5
Operación comercial	11	12	8.2	0.0	0.0
DEUDA	44,539	44,436	(0.2)	6.2	5.8
Amortizaciones de la deuda	25,848	25,357	(1.9)	3.6	3.3
Intereses de la deuda	18,692	19,079	2.1	2.6	2.5
INVERSIÓN	34,818	34,587	(0.7)	4.9	4.5
TOTAL	174,625	188,061	7.7	24.4	24.4
TOTAL SIN DEUDA	130,086	143,625	10.4	18.2	18.6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Las apropiaciones previstas para gastos de funcionamiento, financiadas con recursos de la Nación, se destinan a gastos de personal, \$21 billones; gastos generales, \$6,3 billones, y transferencias, \$81,7

²⁰ El servicio de deuda en el PGN incluye la asunción por parte de la Nación de obligaciones de diversas entidades del Estado que se han visto imposibilitadas para cumplir con sus compromisos, así como el endeudamiento contratado para financiar inversiones sectoriales diversas.

billones. El gasto de funcionamiento crece 14,5%, esto es, \$13,7 billones, respecto a 2013. Los cambios en las apropiaciones que lo componen se explican posteriormente.

5.1.1 Gastos de personal

Los gastos de personal para 2014 equivalen al 2,7% PIB, la misma proporción de 2013. El monto apropiado para este gasto representa un incremento del 8,7% respecto a 2013, esto es, \$1,7 billones. Su valor y composición reflejan las características de la estructura del sector público del orden nacional, la distribución e importancia de la planta de personal y las necesidades mismas de la administración. Así, un 55% de los gastos de nómina financiados con recursos de la Nación se concentra en el sector defensa y seguridad, los cuales suman \$11,6 billones. Le siguen en su orden los gastos de la Rama Judicial, \$2,3 billones, la Fiscalía General de la Nación, \$1,9 billones, y los órganos de control, \$845 mm. En resumen, estos sectores responden por el 85% de los gastos de nómina, quedando un remanente de 15%, esto es, \$3 billones, que se distribuye entre diferentes órganos, especialmente de la Rama Ejecutiva.

El incremento en los gastos de personal del sector defensa y seguridad refleja la consolidación de la política integral de defensa y la decisión del Estado de construir un país más seguro para prosperidad de los colombianos. Es una decisión del Gobierno nacional no solo mantener la presión sobre las organizaciones al margen de la ley, a pesar de las conversaciones para una eventual salida negociada al conflicto interno, sino también hacer frente a otras formas delictivas que preocupan y afectan a los colombianos. Esta disposición de hacer frente a todas las manifestaciones delictivas necesariamente se refleja en incrementos en el pie de fuerza. Así mismo, se ha emprendido un proceso de fortalecimiento de la capacidad legal del Estado para aprehender y sancionar a los infractores, en donde la lucha contra la corrupción ocupa un lugar destacado dentro de las prioridades del Gobierno, por lo que se requiere fortalecer sectores como el judicial y los diferentes órganos de control. Así, el incremento observado en gastos de personal, como también en gastos generales, los cuales están estrechamente relacionados, se explica por el efecto combinado de los factores en cuestión, en especial los siguientes:

- Aumento en el pie de fuerza del ejército, soldados, y Policía Nacional, por la incidencia de la incorporación de 5.000 uniformados a finales de 2013 y el ingreso de 10.000 efectivos más en la vigencia 2014.
- Ascensos en el escalafón del personal de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- Primas de antigüedad y orden público de los soldados profesionales.
- Los ascensos extraordinarios de uniformados del nivel ejecutivo en la Policía Nacional.

- Reconocimiento de la bonificación prevista en el Decreto 383 de 2013, a los miembros de la Justicia Penal Militar.
- En la Defensoría del Pueblo se destinan recursos para el aumento de la planta de personal destinada a atender, entre otros, las funciones señaladas en la Ley 1448 de 2011.
- Se mantiene el apoyo financiero a la Rama Judicial y la Fiscalía.
- En la Registraduría Nacional del Estado Civil se programan recursos para el normal funcionamiento de la entidad y del Consejo Nacional Electoral y recursos para el proceso electoral de 2014, que comprende las elecciones para Congreso de la República y Presidencia de la República.

5.1.2 Gastos generales

Los gastos generales disminuyen 1,2%, mostrando la moderación con que se ha manejado este rubro, a pesar de que los incrementos en personal, como ocurre en el sector defensa, ejercen presiones reales para su aumento. Casi el 67,5% de las erogaciones por este concepto se concentran en el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, financiando la adquisición de elementos como combustibles y lubricantes, horas de vuelo, repuestos, transporte de soldados, dotaciones, equipos y raciones de campaña, gastos asociados a la operación de los nuevos equipos, pago de recompensas e información, inteligencia y programas de cooperación ciudadana, y gastos de nacionalización, entre otros conceptos. También se incluyen recursos en la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la atención del proceso electoral de 2014, elecciones para Congreso de la República y Presidencia de la República.

5.1.3 Transferencias

Las transferencias representan el 75% del total de los gastos de funcionamiento financiados con recursos de la Nación y crecen 17,3% respecto a 2013. Los principales componentes de las transferencias de la Nación se explican a continuación.

Del total de las transferencias financiadas con recursos de la Nación, \$28,9 billones (35%) se destinan al Sistema General de Participaciones; \$31,8 billones (38%) cubren obligaciones pensionales; \$6,2 billones para beneficiarios del Fondo Especial CREE, y \$3,7 billones otras prestaciones sociales en general, como las contenidas en el Fondo de Prestaciones del Magisterio, sin pensiones (\$1,4 billones). El resto, \$13,8 billones (14%), se destina a universidades sin pensiones (\$2,3 billones) y a otros conceptos (\$11,5 billones).

- **Sistema General de Participaciones (SGP).** El sistema general de participaciones territoriales fue creado mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y modificado mediante Acto Legislativo 004 de 2007. Las principales modificaciones introducidas por este y su reglamentación sobre destino de los recursos son las siguientes:
 - i) Los años comprendidos entre 2008 y 2016 constituyen un periodo de transición. Durante este se aplica la regla de crecimiento por inflación más unos puntos reales previstos en la norma. A partir del 2017, el incremento del SGP estará nuevamente ligado a los ingresos corrientes de la Nación²¹;
 - ii) Se creó una bolsa de recursos para los servicios de agua potable y saneamiento básico. Su distribución se hace con base en criterios propios del sector (población, eficiencia y equidad);
 - iii) Se ordenó un incremento adicional destinado exclusivamente al sector educativo. Estos recursos no constituyen base para el cálculo de la liquidación del SGP, su objetivo es de contribuir a alcanzar las metas de cobertura y calidad previstas en el Plan Nacional de Desarrollo;
 - iv) Se destinan recursos a la atención integral de la primera infancia, cuando el crecimiento económico sea superior al 4%;
 - v) Se autoriza a las entidades territoriales que alcancen coberturas universales en educación, salud o agua potable y saneamiento básico, a que destinen los excedentes del SGP a financiar inversión en otros sectores de su competencia;
 - vi) Se distribuye el 17% de los recursos de propósito general entre los municipios con menos de 25.000 habitantes;
 - vii) Se autoriza a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta a destinar a inversión y a otros gastos de funcionamiento hasta un 42% de los recursos de propósito general;
 - viii) Se conceden facultades al gobierno nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, las cuales fueron adoptadas mediante el Decreto 28 de 2008, y para definir un esquema de transición por los resultados del nuevo censo, de manera que no se disminuyan las partidas regionales por razones de cambio poblacional, y
 - ix) A partir de 2012 por ley 1450 de 2010 del PND *Prosperidad para todos* se aumenta la participación de deporte y recreación y cultura de los recursos de propósito general en un 8% y 6% respectivamente modificando el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007.

²¹ La Ley 1607 de 2012 prevé que el 83,33% del recaudo del impuesto sobre la renta para la equidad CREE hará base con los ingresos corrientes de la Nación para determinar el SGP a partir del año 2017.

Las apropiaciones para el Sistema General de Participaciones de 2014 crecerán en 2,2%, respecto al año anterior, en el que se incluyen las once doceavas de los sectores diferentes a educación con una inflación estimada para 2013 de 2,5%, más 3,0 puntos porcentuales reales adicionales; la diferencia de -0,56% por inflación causada en el 2012, y las doce doceavas para el sector educación incluyendo los 1,8 puntos exclusivos para el sector.

De esta manera, el SGP pasará de \$28,2 billones en 2013 a \$28,8 billones en 2014, que equivale a \$634,4 mm billones adicionales (Cuadro 10), siendo educación y salud los sectores con mayor participación.

Cuadro 10
Apropiación del SGP en el año 2014
Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014 Proyecto	Variación porcentual 14/13
	(1)	(2)	(3)=(2/1)
11 / 12 de la vigencia *	26,703	28,025	5.0
1 / 12 de la vigencia anterior	932	995	6.7
Ajuste doceava en Educación	176	(144)	(181.9)
Ajuste Inflación (Real vs Proyectada) año anterior	431	-	(100.0)
TOTAL	28,242	28,876	2.2

2013 = 6% = 3% inflación + 3% puntos adicionales

2014 = 5,5% = 2,5% inflación + 3% puntos adicionales

2012 = inflación 2,4% vs programada de 3% genera descuento en 2014

Dato preliminar de crecimiento economía en 2011 = 5,9%

Dato preliminar de crecimiento economía en 2012 = 4%

Dato definitivo PIB 2010 = 4%. Preliminar fue de 4,3%. Saldo a favor de la Nación a descontar en 2015

* Excepto para educación que incluye 12/12

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

En educación, un 57% del total del SGP equivalente a \$16,5 billones, permitirá financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para una matrícula aproximada de 9,1 millones de estudiantes, que incluyen niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y a personas que requieran rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos), en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado de enero de 2011.

Dentro de los lineamientos estratégicos para promover la competitividad y el crecimiento de la productividad en el país establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo se encuentra el Desarrollo de competencias, que, entre otros propósitos, propende por consolidar el desarrollo de estas en la formación básica y media: fortalecer el sistema de evaluación de estudiantes y docentes, profundizar el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas en niños, jóvenes y docentes, y fortalecer el uso y apropiación de las TIC y el bilingüismo, por lo tanto los esfuerzos estarán orientados a la creación del Sistema Nacional de

Innovación Educativa; a la creación de contenidos educativos virtuales y a la articulación de la educación media con la superior y la formación para el trabajo, entre otras.

La actual política educativa establece, como parte de sus objetivos prioritarios, la reducción de las brechas en cobertura y calidad entre las distintas entidades territoriales. En ese sentido las tipologías que sirven para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones para Educación (valores per cápita por estudiante) buscan atender la alta heterogeneidad existente entre los costos de prestación del servicio entre las regiones, apoyando la implementación de una política educativa diferencial inclusiva. La metodología para el cálculo de las tipologías educativas asume que la prestación del servicio educativo depende entre otros, de: (1) características socioeconómicas e institucionales de los territorios; (2) las condiciones de vulnerabilidad de la población que se atiende, y (3) de los niveles de desarrollo educativo de la entidad territorial. A través de la eficiente distribución de los recursos se espera alcanzar tasas de cobertura neta total de 94%.

De manera complementaria, se adelantarán programas que incentiven el acceso y permanencia en el sistema educativo, tales como alimentación escolar; subsidios educativos; apoyo a internados; financiación de la conectividad de los establecimientos educativos y la gratuidad universal tanto en la prestación del servicio educativo, como en alimentación escolar. En calidad, las estrategias estarán orientadas a que los estudiantes mejoren sus resultados satisfactorios en competencias básicas, a través de formación y acompañamiento de docentes en sus prácticas pedagógicas; evaluaciones anuales a los estudiantes; diseño y distribución de materiales pedagógicos, entre otros.

Para el sector salud se destinan \$6,7 billones que corresponden al 23,1%, lo que garantizará la atención en salud de la población del régimen subsidiado. El otro 19,9%, \$5,8 billones se distribuyen en propósito general, así: \$3,2 billones que están orientados al fortalecimiento de otros sectores como servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, cultura, deporte que los municipios pueden ejecutar a través de proyectos de inversión; para agua potable y saneamiento básico, \$1,5 billones, y asignaciones especiales \$1,1 billón.

Las llamadas asignaciones especiales establecidas en la Ley de competencias, Ley 715 de 2001, corresponden a recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones, previamente deducidos en cada año en un monto equivalente al 4% de dichos recursos, descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones, y que se distribuyen en 0,52% para los resguardos indígenas, el 0,08% para distribuirlos

entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0,5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar; y 2,9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Una de las principales modificaciones al SGP introducida por el Acto Legislativo 04 de 2007, y reglamentada en el artículo 28 de la Ley 1176 del mismo año, es la destinación de recursos para la atención a la primera infancia cuando el crecimiento real de la economía (año t) sea superior a 4%, los cuales se programan, tomando como dato preliminar (para el año t) el reporte de crecimiento de la economía entregado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- en el mes de mayo del siguiente año (año $t+1$) y la información definitiva de crecimiento que regularmente se conoce al tercer año (año $t+3$). De no ser igual la tasa de crecimiento comunicada (año $t+3$), obliga a realizar un ajuste positivo o negativo en la programación presupuestal siguiente (año $t+4$). El cuadro 11 muestra la información preliminar (año $t+1$), provisional (año $t+2$) y definitiva (año $t+3$) de cada año (t) desde la reforma al SGP; siendo 2010 el primer año que muestra un crecimiento de la economía mayor a 4% de acuerdo con la información preliminar reportada por el DANE en 2011 de 4,3%, que obligó a reconocer recursos para atención a la primera infancia en 2012 sobre 0,3%, y siendo también el primer año sobre el que se reporta ahora el porcentaje de crecimiento definitivo de la economía con efecto sobre la liquidación de recursos para la atención integral a la primera infancia.

Cuadro 11
Crecimiento del PIB según año de reporte

Año	Crecimiento como porcentaje del PIB		
	Preliminar ^{1/}	Provisional ^{2/}	Definitivo ^{3/}
2007	7.5		
2008	2.5	2.5	3.5
2009	0.4	1.5	1.7
2010	4.3	4.0	4.0
2011	5.9	6.6	
2012	4.0		
2013	4.5		
2014	4.8		

^{1/} Preliminar es el porcentaje comunicado en mayo del siguiente año
^{2/} Provisional es el porcentaje informado para el mismo año en la revisión de datos al año siguiente del dato preliminar
^{3/} Definitivo es el valor informado al año siguiente del provisional
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Así, sobre la vigencia fiscal 2010, el DANE reportó el dato definitivo de crecimiento real de la economía en la vigencia 2013 ubicándolo en 4,0%, con una diferencia de 0,3% respecto del dato preliminar

sobre el que en su momento se reconoció recursos para atención a la primera infancia por \$64.5 mm programados y ejecutados en la vigencia 2012, los cuales son ahora sujetos de descuento en el presupuesto 2014 porque definitivamente la vigencia 2010 no genera el derecho por mayor crecimiento de la economía. Sin embargo, para la programación del SGP 2014 no es posible aplicarlo puesto que el dato preliminar de crecimiento real de la economía del 2012 reportado por el DANE en 4,0% no genera recursos a favor de la atención integral a la primera infancia, por lo que este descuento se desplazará para ser efectuado en la vigencia 2015 cuando se cuente con el derecho a reconocimiento del que pueda ser descontable el valor transferido en 2012 por este concepto, como en efecto se señaló en el artículo 76 de las disposiciones generales que para tal efecto se incluye a consideración del Congreso de la República en este proyecto de ley.

- **Transferencias para pensiones.** En una perspectiva de largo plazo, el tema pensional continúa siendo de suma importancia por el efecto que el pasivo pensional tiene sobre las finanzas públicas. El próximo año es considerado como el año cumbre, teniendo en cuenta que 2014 es el año de terminación del régimen de transición pensional que preveía la Ley 100 de 1993. En este proyecto de presupuesto, el tema mantiene su relevancia. Para 2014, el presupuesto general de la Nación destinará \$31.8 billones para financiar gastos en materia pensional, tanto con aportes de la Nación (\$31.2 billones) como recursos propios de las entidades (\$607.8 mm), lo que significa un aumento de 22.7% frente al año 2013 (Cuadro 12). El total de recursos destinado al pago de mesadas pensionales financiado con aportes de la Nación aumentan 23.3%, es decir, \$5.9 billones más respecto a 2013, detallado en el cuadro 13.

Cuadro 12

Apropiaciones para conceptos asociados a pensiones PGN 2013-2014

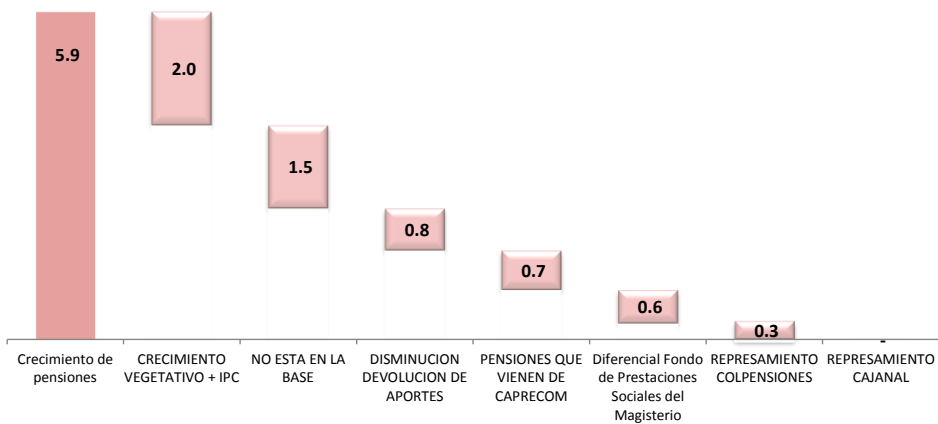
Miles de millones de pesos

Concepto/sector	2013	2014 Proyecto	Variación porcentual 14/13	Como porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
PENSIONES NACION	25,314	31,220	23.3	3.5	4.0
Pensiones sin Colpensiones	16,707	19,872	18.9	2.3	2.6
TRABAJO	6,844	8,867	29.6	1.0	1.1
DEFENSA Y POLICIA	4,398	4,792	9.0	0.6	0.6
EDUCACION	3,867	4,437	14.7	0.5	0.6
HACIENDA	1,048	1,278	22.0	0.1	0.2
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	394	388	(1.4)	0.1	0.1
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	72	31	(57.1)	0.0	0.0
AGROPECUARIO	47	48	3.4	0.0	0.0
RESTO DE SECTORES	38	31	(16.9)	0.0	0.0
Pensiones Colpensiones	8,607	11,348	31.8	1.2	1.5
PENSIONES ESTAPUBLICOS	628	608	(3.1)	0.1	0.1
TOTAL PENSIONES PGN	25,942	31,828	22.7	3.6	4.1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Los factores que explican el aumento de pensiones son el crecimiento vegetativo que tiene el número de beneficiario del sistema pensional que se incorpora cada año a la nómina, la disminución de los traslados que vienen presentándose entre los cotizantes del régimen de ahorro individual al de prima media con prestación definida que disminuye los ingresos por devolución por artes. También se incluye el reconocimiento del ajuste en las apropiaciones por la menor base de cálculo utilizada en la vigencia 2013 (se hizo uso de apropiaciones de la vigencia 2012, en la cual se generaron reservas presupuestales); así mismo, se tiene en cuenta una mayor presión de gasto por la aceleración de la gestión de reconocimientos a beneficiarios que cumplen con los requisitos de pensión para los casos que son atendidos tanto por Cajanal (FOPEP) como por Colpensiones y las pensiones de Caprecom.

Cuadro 13
Mayor valor pensiones 2014
Billones de pesos



Los factores que explican el aumento de pensiones son el crecimiento vegetativo que tiene el número de beneficiario del sistema pensional que se incorpora cada año a la nómina, la disminución de los traslados que vienen presentándose entre los cotizantes del régimen de ahorro individual al de prima media con prestación definida que disminuye los ingresos por devolución por artes. También se incluye el reconocimiento del ajuste en las apropiaciones por la menor base de cálculo utilizada en la vigencia 2013 (se hizo uso de apropiaciones de la vigencia 2012, en la cual se generaron reservas presupuestales); así mismo, se tiene en cuenta una mayor presión de gasto por la aceleración de la gestión de reconocimientos a beneficiarios que cumplen con los requisitos de pensión para los casos que son atendidos tanto por Cajanal (FOPEP) como por Colpensiones y las pensiones de Caprecom.

En el presupuesto de la Nación para 2014 se incluyen \$11.3 billones que corresponden a transferencias destinadas a Colpensiones para el pago de las pensiones a su cargo, \$675.3 millones para las pensiones de los ex funcionarios del ISS, y \$8.7 billones para el pago de pensiones a través del Fondo de Pensiones Públicas.

Colpensiones obtendrá en 2014 ingresos por \$7.9 billones, provenientes de cotizaciones, devolución de aportes y otros ingresos de los fondos de pensiones, que, frente a unas necesidades de \$19.6 billones, implica un déficit de \$11.7 billones que deberán financiarse en 2014 (\$11.3 billones) mediante aportes de la Nación con recursos de su presupuesto y rezago vigencia 2013 (\$0.4 billones).

- **Distribución Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para Equidad CREE.** De acuerdo con lo señalado en páginas anteriores la Nación debe garantizar a las entidades beneficiarias del CREE los recursos que se sustituyen en la Ley 1607 de 2012. El monto total de las apropiaciones por concepto del CREE para el año 2014 se ha estimado en \$11,3 billones, de los cuales \$6,2 billones como gastos de funcionamiento (transferencias) y \$5,1 billones en el de inversión. Tales transferencias se incorporan en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así:
 - \$5,6 billones para el Sistema de Seguridad Social en Salud, garantizando el monto equivalente de los aportes parafiscales de los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado, y
 - \$688 mil millones para atender contingencias. Estos recursos se orientarán prioritariamente a cubrir necesidades adicionales de la población beneficiaria de los programas de inversión social del ICBF y el SENA.
- **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FNPSM).** Es una cuenta especial de la Nación, cuyos recursos se destinan a cubrir las prestaciones sociales del personal docente (pensiones, cesantías y salud). Para 2014, el presupuesto del FNPSM asciende a \$5,6 billones; suma que representa un incremento del 12,8% frente al presupuesto previsto para 2013. Su destinación será la siguiente: para pago de pensiones (\$4,2 billones), para salud (\$996 mm) y para cesantías (\$434 mm); obligaciones que se financian con diferentes fuentes como se observa en el cuadro 14.

Cuadro 14
Transferencias FNPSM 2013-2014
Miles de millones de pesos

Concepto	2013				2014 Proyecto				Variación porcentual
	Aporte Nación	Renta Parafiscal	Fondo Especial	Total	Aporte Nación	Renta Parafiscal	Fondo Especial	Total	14/13
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1 a 3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5 a 7)	(9)=(8/4)
Salud	415	493	-	909	445	550	-	996	9.6
Pensiones	2,404	693	546	3,643	2,863	722	596	4,181	14.8
Cesantías Parciales	422	-	-	422	434	-	-	434	3.0
TOTAL	3,241	1,186	546	4,973	3,743	1,272	596	5,611	12.8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Resto de transferencias. La suma de todas las transferencias cuantifica compromisos legales adquiridos por el Gobierno Nacional y los EPN a través del tiempo y que continúan llegando cada año al presupuesto a medida que se desarrolla la legislatura o surgen nuevas sentencias o mandatos de las altas cortes o de los jueces. Sobresalen, entre otras, las siguientes: sentencias y conciliaciones, \$1,3 billones; Fondo de Reparación de Víctimas, \$622 mm; servicios médicos, \$301 mm; alimentación y atención de internos, \$416 mm; prestaciones sociales del sector salud, \$304 mm, cuota de auditaje, \$294 mm. La transferencia denominada Paz, Reinsertados, Desmovilizados, se programa para continuar con el proceso de reintegración a la vida civil de las personas que pertenecieron a grupos armados al margen de la ley, se incluyó en el sector de Presidencia la suma de \$146 mm y en el Ministerio de Defensa Nacional, \$25 mm. En el Ministerio del Interior y en el Ministerio de Hacienda se incluyen \$68 mm para el fortalecimiento de los procesos organizativos de comunidades indígenas, minorías y Rom y comunidades Negras, Afros, Raizales y Palenqueras, así como el fortalecimiento de la gestión territorial y buen gobierno y el fortalecimiento de la Mesa Permanente de concertación indígena.

5.2 Presupuesto del servicio de la deuda pública nacional 2014

Se incluyen apropiaciones por \$44,4 billones para el servicio de la deuda pública, inferior en 0,2% a las de 2013. De esta suma, \$25,4 billones (57%) corresponde a amortizaciones y \$19 billones a intereses (43%). El 20% (\$8,8 billones) del servicio de la deuda se destinará al pago de la deuda externa y el 80% restante (\$35,6 billones), al de la deuda interna. Las apropiaciones para servicio de la deuda contemplan \$2 billones para cubrir posibles contingencias en las operaciones de manejo, de acuerdo con el comportamiento fiscal y de la economía durante la vigencia. El servicio de la deuda incluye recursos para el pago de obligaciones asumidas en años anteriores, tanto localmente como en el exterior, casi en su totalidad en cabeza del Gobierno nacional. (Cuadro 15).

Cuadro 15
Servicio de la deuda 2013-2014
Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014 Proyecto	Variación porcentua 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)	2013 (4)	2014 (5)
INTERESES	18,692	19,079	2.1	2.6	2.5
Externos	4,020	4,747	18.1	0.6	0.6
Gobierno Central	4,020	4,747	18.1	0.6	0.6
Resto de entidades	0	0	(47.1)	0.0	0.0
Internos	14,672	14,332	(2.3)	2.1	1.9
Gobierno Central	14,670	14,331	(2.3)	2.1	1.9
Resto de entidades	2	1	(20.5)	0.0	0.0
AMORTIZACIONES	25,849	25,357	(1.9)	3.6	3.3
Externas	2,934	4,074	38.8	0.4	0.5
Gobierno Central	2,934	4,073	38.9	0.4	0.5
Resto de entidades	1	0	(47.5)	0.0	0.0
Internas	22,915	21,284	(7.1)	3.2	2.8
Gobierno Central	22,560	20,703	(8.2)	3.2	2.7
Resto de entidades	355	580	63.5	0.0	0.1
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA	44,541	44,437	(0.2)	6.2	5.8
Externa	6,955	8,821	26.8	1.0	1.1
Gobierno Central	6,954	8,820	26.8	1.0	1.1
Resto de entidades	1	0	(47.5)	0.0	0.0
Interna	37,586	35,616	(5.2)	5.3	4.6
Gobierno Central	37,229	35,034	(5.9)	5.2	4.5
Resto de entidades	357	582	63.0	0.0	0.1
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	44,183	43,855	(0.7)	6.2	5.7
Intereses	18,690	19,078	2.1	2.6	2.5
Amortizaciones	25,493	24,777	(2.8)	3.6	3.2
TOTAL RESTO DE ENTIDADES	358	582	62.8	0.0	0.1
Agencia Nacional de Infraestructura	297	574	93.4	0.0	0.1
Invias	59	7	(88.2)	0.0	0.0
Otras entidades	2	1	(21.5)	0.0	0.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Es importante destacar que como resultado del proceso de implementación de instrumentos que constituyen al actual marco de sostenibilidad fiscal, como una regla fiscal para el gobierno nacional central, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gastos de Mediano Plazo que permiten una programación que considera las implicaciones del presupuesto en un escenario que supera la anualidad del presupuesto, que se traducen en un mejor manejo de la política de endeudamiento público iniciado hace algunos años por iniciativa gubernamental, se comienzan a reflejar sus efectos en el resultado del endeudamiento, como se ha señalado al presentar el escenario macroeconómico y en la estructura del servicio de la deuda pública nacional como veremos a continuación.

En efecto, en el cuadro 15 se observa, entre otras cosas, que el servicio de la deuda externa tiene una menor participación dentro del total, representando alrededor del 20% del total de las apropiaciones, reflejo de la política de sustitución progresiva por endeudamiento interno para evitar la vulnerabilidad de la

economía al impacto de factores externos. Esta política favorece el manejo cambiario y reduce las incertidumbres sobre la tasa de interés.

Asimismo, la relación entre amortizaciones de deuda e intereses y comisiones es positiva, como resultado del menor peso de estos últimos ante la reducción en el ritmo de endeudamiento público asociado a un progresivo ajuste del resultado fiscal que hace que los intereses se reduzcan como porcentaje del PIB al pasar de 2,6% del PIB a 2,5% del PIB entre el año 2013 y el 2014. Comportamiento que a su vez hace que el menor nivel del servicio de la deuda pública que pasa de 6,2% del PIB a 5,8% del PIB, se dé por un mayor nivel de amortización del endeudamiento que en el de intereses sobre el mismo, lo cual favorece el proceso esperado de reducción progresiva de los niveles de endeudamiento. En otro sentido, aun atendiendo los mismos niveles de amortización de la deuda, el resultado de la reducción en el nivel de los intereses y comisiones de la deuda de 0,1% del PIB, señalado antes, se convierte en espacio presupuestal para la inversión.

Colombia es el país al que le prestan a menores tasas de interés porque los bancos saben que sus inversiones están seguras aquí y el nivel de riesgo es muy bajo. Esto significa menores pagos por intereses; favorecidos, además, por el grado de inversión que se le ha dado al país, lo cual abarata también sus costos de endeudamiento.

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustible (FEPC) fue creado sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales (Artículo 69 de la Ley 1151 de 2007). Se constituyó inicialmente con el 10% de los recursos ahorrados por Ecopetrol en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera - FAEP.

Los recursos del FEPC provienen de las siguientes fuentes: a) Rendimientos de los recursos que conforman el FEPC; b) recursos de crédito que de manera extraordinaria reciba del tesoro ,y c) recursos provenientes de las diferencias negativas, entre el precio de paridad internacional y el precio de referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces.

En 1998 Colombia intentó infructuosamente fijar reglas para que los precios internos de los combustibles reflejaran las condiciones internacionales, pero éstas buenas intenciones ocasionaron grandes subsidios al consumo durante el periodo 1999-2008.

La reducción de precios internacionales del petróleo en el segundo semestre de 2008; consecuente con la crisis financiera internacional, permitió que el precio interno de los combustibles superara los precios internacionales; situación que el Gobierno aprovechó para crear el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), que permitiera acumular recursos con el fin de estabilizar los precios al consumidor ante cambios bruscos de los precios internacionales.

Las diferencias entre los precios de paridad internacional y el precio de referencia establecido (artículo 69 de ley 1151 de 2007), han generado déficit de \$2,2 billones de pesos en el año 2011 y \$0,7 billones de pesos durante los tres primeros trimestres de 2012. Ante este hecho, el Comité Directivo del FEPC, ha gestionado créditos del tesoro de manera extraordinaria por valor de \$1,7 billones y \$1,3 billones; los cuales se han renovado, dando cumplimiento con el artículo 15 de la Ley 1587 de 2012. En total, existe un déficit acumulado que asciende a \$2,95 billones, sin incluir intereses.

El párrafo 3º del artículo 167 de la ley 1607 de 2012, autorizó al gobierno nacional a destinar recursos de PGN al FEPC, por lo cual en este proyecto de presupuesto para el 2014, se incluye una disposición general para garantizar que se cubra el saldo a cargo generado por el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en el mercado interno que fueron atendidos con créditos de tesorería; mediante títulos de tesorería que no alteran las metas de colocación en la vigencia.

5.3 Presupuesto de los establecimientos públicos nacionales (EPN) con recursos propios

El presupuesto de los EPN con recursos propios representa el 5,9% del PGN y asciende a \$11,8 billones. De esta cifra, \$5,8 billones se asigna a gastos de funcionamiento y \$6 billones, a inversión. El gasto de funcionamiento representa el 49% del presupuesto de los EPN y la inversión el 51%, como se observa en el cuadro 16.

Cuadro 16
Presupuesto EPN con recursos propios 2013-2014
Miles de millones de pesos

Concepto	2013 (1)	2014 Proyecto (2)	Variación porcentual 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2013 (4)	2014 (5)
FUNCIONAMIENTO	5,367	5,772	7.5	0.8	0.7
Gastos de personal	1,291	1,281	(0.7)	0.2	0.2
Gastos generales	600	657	9.4	0.1	0.1
Transferencias	1,996	2,153	7.9	0.3	0.3
Pensiones	628	608	(3.1)	0.1	0.1
Resto de transferencias	1,368	1,545	12.9	0.2	0.2
Operación comercial	1,480	1,680	13.5	0.2	0.2
DEUDA	1	1	(23.6)	0.0	0.0
Amortizaciones de la deuda	1	1	(26.9)	0.0	0.0
Intereses de la deuda	0	0	(0.7)	0.0	0.0
INVERSIÓN	8,965	6,021	(32.8)	1.3	0.8
TOTAL	14,333	11,793	(17.7)	2.0	1.5
TOTAL SIN DEUDA	14,332	11,792	(17.7)	2.0	1.5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El 77% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en seis sectores. Estos son: Defensa, Comunicaciones, Inclusión Social y Reconciliación, Transporte, Justicia y del Derecho y Trabajo (Cuadro 17).

Cuadro 17
Gasto EPN con recursos propios 2013-2014 por sectores
Miles de millones de pesos

Sector	2013 (1)	2014 Proyecto (2)	Variación porcentual 14/13 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2013 (4)	2014 (5)
DEFENSA Y POLICIA	2,009	2,193	9.1	0.28	0.28
COMUNICACIONES	1,434	1,869	30.3	0.20	0.24
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	3,743	1,560	(58.3)	0.52	0.20
TRANSPORTE	1,175	1,469	25.0	0.16	0.19
JUSTICIA Y DEL DERECHO	1,099	1,033	(6.0)	0.15	0.13
TRABAJO	2,285	932	(59.2)	0.32	0.12
MINAS Y ENERGIA	742	711	(4.1)	0.10	0.09
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	506	525	3.7	0.07	0.07
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	201	251	24.8	0.03	0.03
HACIENDA	219	230	5.1	0.03	0.03
EMPLEO PUBLICO	197	204	3.6	0.03	0.03
RELACIONES EXTERIORES	222	196	(11.9)	0.03	0.03
PLANEACION	121	146	21.3	0.02	0.02
AGROPECUARIO	74	103	38.2	0.01	0.01
REGISTRADURIA	53	86	61.8	0.01	0.01
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	68	71	5.4	0.01	0.01
INFORMACION ESTADISTICA	59	68	15.0	0.01	0.01
INTELIGENCIA	25	34	33.7	0.00	0.00
ORGANISMOS DE CONTROL	33	31	(5.8)	0.00	0.00
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	11	31	194.2	0.00	0.00
EDUCACION	27	18	(31.7)	0.00	0.00
INTERIOR	14	14	3.0	0.00	0.00
CULTURA	11	12	4.5	0.00	0.00
FISCALIA	6	6	(2.6)	0.00	0.00
TOTAL	14,333	11,793	(17.7)	2.00	1.53

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

A continuación se resumen algunos aspectos del presupuesto de los principales sectores o entidades.

Sector de Defensa y Seguridad. Está conformado por nueve establecimientos públicos: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Defensa Civil Colombiana – Guillermo León Valencia, Club Militar de Oficiales, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, Hospital Militar y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En conjunto, estos órganos gestionan un presupuesto de \$2.2 billones, destacándose, entre ellos la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, órganos que apoyan al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, y en la construcción de obras para la Fuerza Pública. Sus recursos se originan fundamentalmente en la actividad comercial que realizan a través de convenios interadministrativos, para lo cual asignan en su presupuesto de gastos \$1,1 billones, de los \$1.4 billones que corresponden al total de su presupuesto.

En importancia le siguen las entidades que se encargan de atender al personal que goza de asignaciones de retiro y pensiones; las cuales reciben, principalmente, recursos de la Nación (\$2 billones), que complementan con recursos propios provenientes en su mayor parte de los aportes de los afiliados (\$184 mm). La Caja de Retiro Militar tiene programados \$184 mm; la Caja de Sueldos de la Policía, \$199 mm. Por último, el Hospital Militar recibe aportes de la Nación por \$17 mm y \$265 mm de recursos propios, provenientes en un 95% de la venta de servicios.

Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). Está conformado por tres establecimientos públicos: El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión y la Agencia Nacional del Espectro. La política de TICs de esta administración ha sido reconocida como una de las mejores a nivel mundial. Con el ánimo de afianzar esta tendencia, se programaron recursos en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por \$1.6 billones, originados en el cobro a los operadores de telecomunicaciones y correos por concepto de concesiones, autorizaciones, permisos y utilización del espectro electromagnético. Estos recursos se destinarán al financiamiento de proyectos que continúen facilitando el acceso de los habitantes del territorio nacional a las TICs, en el marco de la política *Vive Digital* y a través de la II fase del programa Compartel de conectividad en banda ancha a instituciones públicas. Así mismo, proyectos como Computadores para

Educación, la implementación de 800 tecnocentros, el apoyo a la implementación de las TICs en las mipymes y el desarrollo de la agenda de conectividad se programaron en el presupuesto del sector. El presupuesto del Fondo incluye también la transferencia a la Nación de los excedentes financieros por \$245 mm.

- **ANTV.** Se incluyeron recursos para la nueva Autoridad Nacional de Televisión, ANTV, creada por la Ley 1507 de 2013, por valor de \$245 mm, originados en el cobro de las tarifas, tasas y derechos por el otorgamiento y explotación de las concesiones del servicio público de televisión, la asignación y uso de las frecuencias, la adjudicación y explotación de los contratos de concesión de espacios de televisión y demás contraprestaciones derivadas de la explotación del servicio de televisión. Estos recursos se destinarán al fortalecimiento de la programación de los operadores públicos nacionales y regionales de televisión, al pago de las pensiones del liquidado Inravisión, el mantenimiento de la red digital terrestre de televisión y al apoyo logístico y funcionamiento de la nueva entidad.
- **ANE.** Por su parte, se programan recursos en la Agencia Nacional del Espectro, ANE, creada por la Ley 1341 de 2009, por valor de \$23 mm, transferidos por el Fondo de Tecnologías de la Información y de Comunicaciones, para la gestión técnica, control y vigilancia del espectro radioeléctrico del país.

Sector Inclusión Social y Reconciliación. Está conformado por tres establecimientos públicos, así: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (\$1,5 billones), la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (\$43 mm billones), y el Centro de Memoria Histórica (\$1,025 mm). Por el monto de su presupuesto con recursos propios, en este sector es de destacar el ICBF.

- **ICBF.** Los recursos provienen principalmente del impuesto sobre la renta para la equidad CREE. La programación de inversión en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF para el año 2014 por \$4 billones incluye \$2,8 billones financiados con recursos Nación. El 62% del presupuesto de inversión (\$2,5 billones) se destina a Primera Infancia para atender a más de dos millones de niños de los cuales se les brindará atención integral a un millón doscientos mil de ellos.

Así mismo, se realizará la producción y distribución de cerca de 26 mil toneladas de alimentos de alto valor nutricional que benefician a más de 6 millones de personas y se atenderá la alimentación en la transición a más de 270.000 solicitudes de víctimas de la violencia.

El presupuesto del ICBF incluye recursos para el reconocimiento de la beca equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente de cerca de 75.000 madres comunitarias y sustitutas cumpliendo con el mandato de la Ley 1607 de 2012.

En el ICBF se incluyen \$2,5 billones para inversión social, que corresponden al valor anualizado de una doceava parte (1/12) del total de los recursos a sustituir por el CREE en el año 2013, indexados por la garantía definida por la reforma tributaria del IPC más dos puntos porcentuales adicionales.

Sector de Transporte. Está conformado por tres establecimientos públicos: Instituto Nacional de Vías, Agencia Nacional de Infraestructura y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y transporte, es uno de los grandes retos que impone el continuo crecimiento de los volúmenes de comercio exterior y el mayor dinamismo del mercado nacional. El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos que entró en vigencia el 15 de mayo de 2012 y que le ofrece al país un mercado potencial de 310 millones de habitantes, obliga a acelerar la ejecución de las obras en desarrollo, estructurar nuevos proyectos, mejorar la infraestructura actual y realizar su mantenimiento, enfrentar con decisión las consecuencias de la emergencia invernal, así como apoyar a las regiones en la rehabilitación, construcción y mantenimiento de la red vial terciaria que mejore la transitabilidad de personas y productos, fortaleciendo institucionalmente el sector.

- **INVÍAS.** En el PGN de 2014 se previeron recursos por \$482 mm para el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, originados especialmente en el cobro de peajes por el uso de la infraestructura vial a su cargo y la contraprestación por las concesiones portuarias, en virtud de la Ley 105 de 1993, que se destinarán principalmente a la ejecución de proyectos de mejoramiento, adecuación, mantenimiento y conservación de la Red Vial Nacional no concesionada, ampliación y profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación y adquisición de equipos y dotación de señales para la seguridad vial en carreteras.
- **ANI.** En la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, se programaron recursos por \$329 mm originados en la contraprestación por el uso de la infraestructura férrea, que se destinarán al mejoramiento, adecuación, mantenimiento, conservación e interventoría de la infraestructura ferroviaria, así como al apoyo logístico y al funcionamiento de la Agencia.
- **AEROCIVIL.** En la U. A. E. de la Aeronáutica Civil, se prevén recursos por \$658 mm, originados en el cobro del uso de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, de conformidad con lo dispuesto por la

Ley 105 de 1993. Estos recursos se destinarán al apoyo logístico y funcionamiento de la entidad, así como a la adquisición, construcción, conservación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y equipos para el control y seguridad aeronáutica, de tal forma que se garantice el desarrollo de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, bajo las condiciones de la normatividad de aviación civil internacional.

Sector de Justicia y del Derecho. Está conformado por tres establecimientos públicos: Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, Instituto Penitenciario y Carcelario-INPEC y Superintendencia de Notariado y Registro, siendo esta última la más importante.

- **Superintendencia de Notariado y Registro.** Los recursos de la superintendencia se originan especialmente en el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 192 oficinas de registro que funcionan en el país, recursos que para la vigencia de 2014 se calculan en \$728 mm, de excedentes financieros, \$85 mm, de fondos especiales, \$56 mm, para un total de presupuesto de \$869 mm. Es importante señalar que de estos recursos se transfieren a la Nación \$22,6 mm para el pago del anticipo que esta efectuó para la financiación de la construcción de las cárceles, para el sector justicia \$259,6 mm, para el pago del pasivo pensional de Fonprenor \$33 mm, y para el Fondo de Notarios de insuficientes ingresos \$56 mm, entre otros.
- **Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO.** Igualmente, se programan los recursos provenientes de los bienes con extinción de dominio que hacen parte del Frisco, que para la vigencia 2014 se calculan en \$77 mm de venta de activos, y \$183 mm de rendimientos financieros y otros recursos del balance, los cuales se transfieren a la Nación para el pago del anticipo que esta efectuó para la financiación de la construcción y sistematización de los procesos de la Superintendencia de Notariado y Registro \$82 mm.

Sector Trabajo. Está conformado por un establecimiento público, así: el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (\$2.7 billones).

- **SENA.** Los recursos del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, provienen por una parte del CREE (\$1.65 billones) que son aquellos recursos que se sustituyen, provenientes de las contribuciones realizadas por empresas privadas por aquellos trabajadores con remuneraciones de menos de 10 salarios mínimos legales vigentes y que se deben incorporar en el presupuesto de 2014 tomando como base la estimación de los recursos sustituidos para el SENA correspondientes a 2013, indexados por el

Índice de Precios al Consumidor (IPC) esperado para el mismo año, 2,5%, más dos puntos porcentuales adicionales, cumpliendo así con la garantía definida en la reforma tributaria. Otra parte de los ingresos (\$399.9 mm) se deriva del 2% de la nómina mensual de salarios de empleadores del sector privado por aquellos trabajadores con remuneraciones de más de 10 salarios mínimos legales vigentes, empresas industriales y comerciales del Estado y de establecimientos públicos y del 0,5% que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales.

La inversión del Sena aumentará en 15.7% por mayor recaudo originado en el crecimiento de la economía y una mejor gestión. Para el 2014 el Sena tiene como meta otorgar 7.1 millones de cupos en Formación Profesional Integral Titulada y Complementaria, de los cuales 1.0 millón corresponden a formación profesional integral titulada y 6.1 millones de cupos de alumnos en formación complementaria. 340 mil cupos de aprendices en formación técnica laboral y se espera matricular 2.7 millones de alumnos en formación virtual. Se atenderá a la población vulnerable y desplazada con 1.8 millones de cupos de alumnos de los cuales 309.3 mil cupos para población desplazada.

En el SENA se incluyen \$1,65 billones para inversión social, que corresponden al valor anualizado de una doceava parte (1/12) del total de los recursos a sustituir por el CREE en el año 2013, indexados por la garantía definida por la reforma tributaria del IPC más dos puntos porcentuales adicionales.

Sector de Minas y Energía. Hacen parte del sector la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, la Agencia Nacional de Minería-ANM, el Servicio Geológico Colombiano-SGC, la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE.

- **Agencia Nacional de Hidrocarburos.** Se dispusieron recursos por valor \$542,6 mm, de los cuales \$284,5 mm se asignaron principalmente para la realización de estudios de exploración de hidrocarburos con el fin de celebrar 45 nuevos contratos de explotación y exploración petrolera, llevar a cabo la exploración de 73 Pozos y completar 15.000 Km de sísmica 2D. Esta entidad estima transferir excedentes a la Nación por valor de \$170,2 mm.
- **Servicio Geológico Colombiano.** Se programaron recursos por \$75 mm, destinando \$29 mm para la ampliación del conocimiento geológico y la competitividad minera. En la ANM, se programaron recursos por \$20 mm, destinados en su mayor parte a fortalecer y promover la actividad minera.

- **Agencia Nacional de Minería.** Se programaron recursos por \$93,6 mm, destinando \$21,0 mm para continuar con el proceso con la fiscalización de los 9.073 títulos, para promover la actividad minera, fortalecimiento logístico para la atención de emergencias, y estudios que permitan la delimitación y caracterización de zonas críticas donde se ha identificado las áreas potencialmente explosivas.

Sector Salud y Protección Social. Está conformado por cinco establecimientos públicos, así: Fondo Previsión Social del Congreso (\$174 mm), el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (\$158 mm), el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia (\$84,632mm), la Superintendencia Nacional de Salud (\$105 mm) y el Instituto Nacional de Salud (\$3,991 mm).

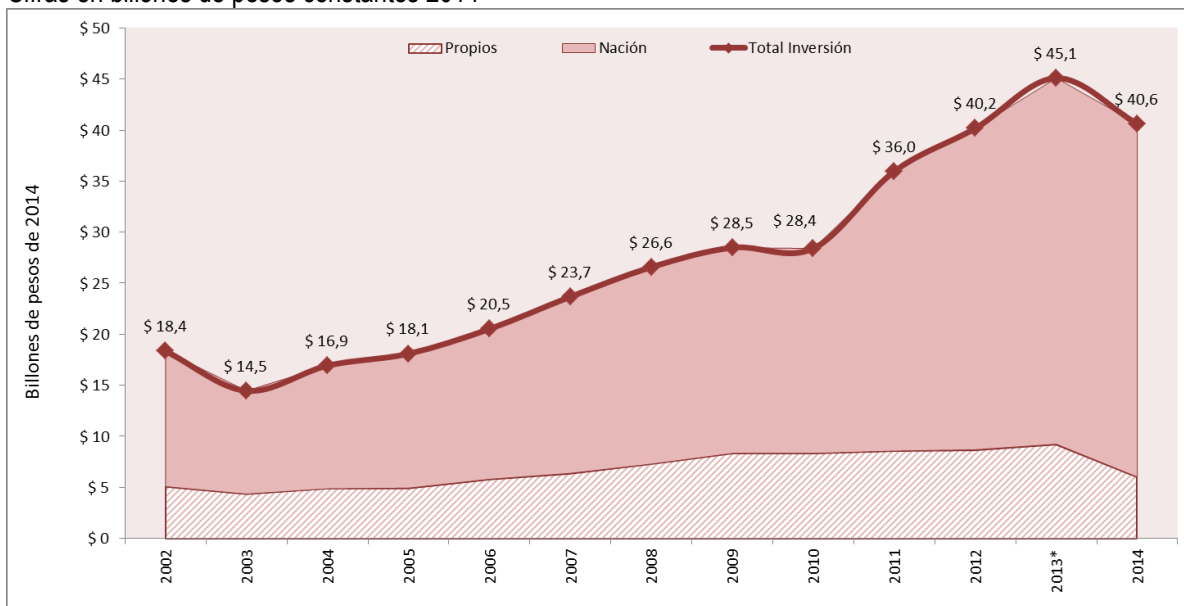
Sector de Hacienda. Está conformado por 10 establecimientos públicos. En este sector se encuentran la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia Solidaria, financiadas con recursos propios que corresponden a las contribuciones de sus vigilados por \$196 mm y \$18 mm, respectivamente. Por otra parte, la DIAN cuenta con \$17 mm provenientes de venta de formularios para declaración de impuestos y recursos de capital provenientes de rendimientos y excedentes financieros.

6. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2014

El presupuesto de inversión ha sido un apoyo fundamental en la agenda de desarrollo económico y social del país. Esta agenda ha involucrado, desde la puesta en marcha de estrategias para la mitigación de la pobreza y programas de atención a las víctimas del conflicto armado, el desarrollo de infraestructura y el apoyo a las locomotoras del crecimiento económico para la competitividad del país y el mejoramiento de las capacidades estatales necesarias para acompañar un desarrollo inclusivo y equitativo.

Lo anterior, es posible gracias a que la inversión pública ha aumentado en términos nominales, así como porcentaje del Producto Interno Bruto. Los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado para el presupuesto de inversión han crecido un 120% entre 2002 y 2014, pasando de \$18,4 billones a \$40,6 billones (constantes de 2014), así mismo la participación en el PIB registra un comportamiento ascendente, al pasar del 4,3% en 2002 a 5,2% en 2014, esto materializa el compromiso del Gobierno Nacional con el crecimiento y la equidad en el país (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1
Evolución del Presupuesto de Inversión
 Cifras en billones de pesos constantes 2014

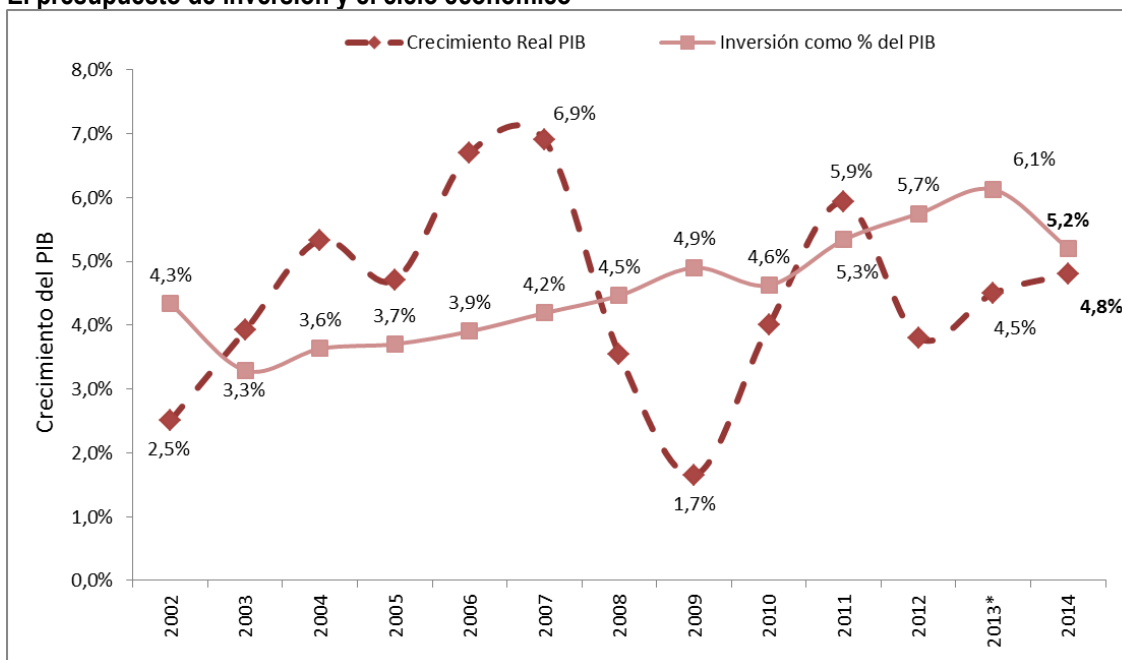


* Se contabiliza la apropiación vigente con fecha Junio 30 de 2013 incluye Ley de Traslados

** Cálculos DNP

Fuente: DNP – DIFP

Gráfico 2
El presupuesto de inversión y el ciclo económico



* Se contabiliza la apropiación vigente con fecha Junio 30 de 2013 incluye Ley de Traslados

** Cálculos inversión DNP. Proyección crecimiento PIB MHCP - DGPM

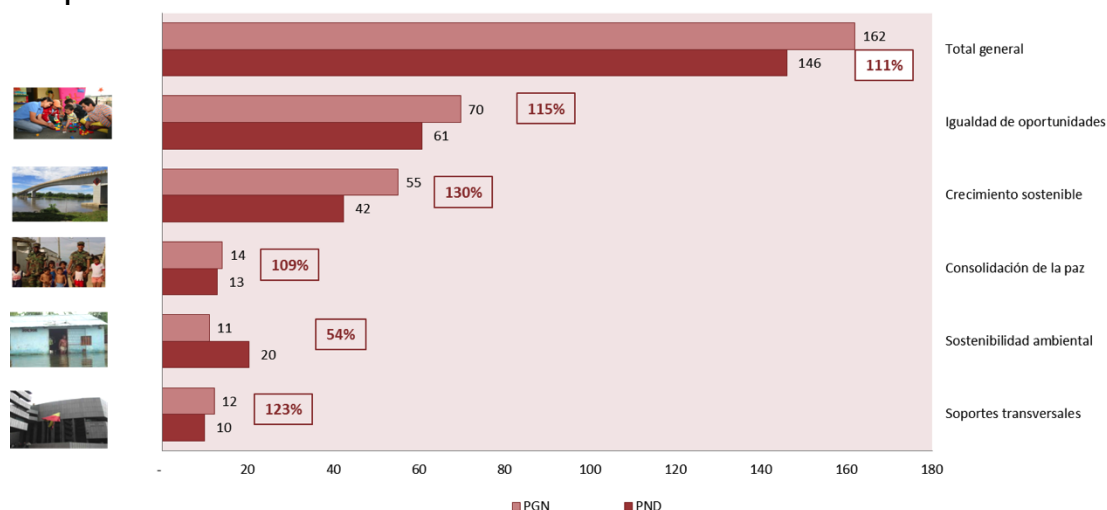
Fuente: DNP - DIFP

6.1 El Presupuesto de Inversión 2014 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El presupuesto de inversión para 2014 se entiende como el último periodo que da cumplimiento al Plan Plurianual de Inversiones-PPI 2011 – 2014 del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”. En el periodo de cuatro años, el PPI, ascendía a \$146 billones de pesos constantes de 2014, en el componente del PGN. No obstante, con la inversión programada para 2014 se da un cumplimiento total de éste en 111% con una inversión acumulada de \$162 billones en pesos constantes del 2014 (Gráfico 3).

A nivel de pilares del Plan Nacional de Desarrollo, el mayor cumplimiento se encuentra en los componentes de *Igualdad de Oportunidades* (115%), *Crecimiento Sostenible* (130%), *Consolidación de la Paz* (109%) y *Soportes Transversales* (123%). Por otra parte, el cumplimiento más bajo se encuentra en el componente de *sostenibilidad ambiental*, por la no programación de la totalidad de los recursos destinados principalmente al Fondo de Adaptación, que de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010 se destinarían a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal, explicado por la ampliación en el periodo de ejecución hasta la vigencia 2017, debido a la complejidad en la estructuración y ejecución de algunos proyectos.

Gráfico 3
Cumplimiento Plan de Inversiones 2011-2014



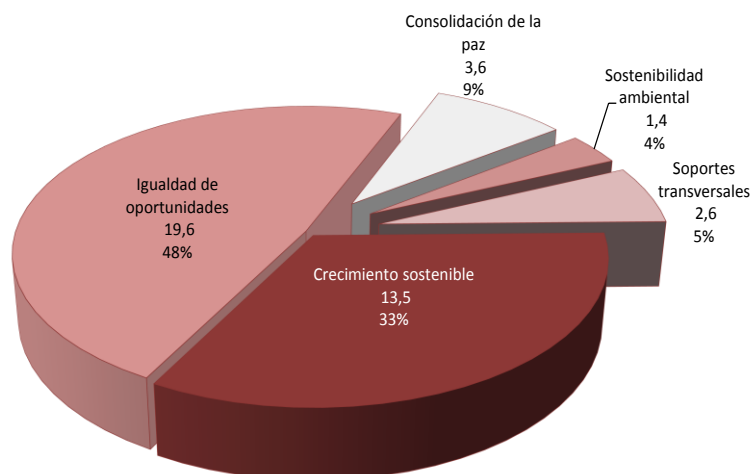
Fuente: DNP - DIFP

El presupuesto de inversión para 2014 confirma el compromiso del Gobierno Nacional con la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010-2014, ya que de los \$40,6 billones que involucra este presupuesto, el 48% (\$19,6 billones) se concentra en las estrategias que aportan al pilar “Igualdad de Oportunidades” del PND. Estas inversiones están

dirigidas a programas sociales entre los que se destacan los programas de Unificación y universalización del régimen subsidiado (\$3,2 billones), Atención Integral a la Primera Infancia (\$2,5 billones), Familias en Acción, (\$1,8 billones) y Educación (\$2,2 billones).

Así mismo, para el pilar de “Crecimiento Sostenible y Competitividad” se destinan recursos por \$13,5 billones, lo que representa el 33% de la inversión para 2014. De estos recursos se destacan las inversiones en cada uno de los sectores locomotora -que el PND identifica como dinamizadores de la actividad económica y promotores de la generación de empleo-. En este componente se incluyen los corredores viales de transporte que contarán con inversiones por \$5,5 billones, Políticas Activas de Mercado de Trabajo por (\$325 mm), el programa de subsidio familiar de vivienda con \$1,2 billones (no incluye los recursos para atender a la población desplazada) y el sector Agropecuario y Desarrollo Rural con \$1,7 billones. Las otras dos locomotoras, minería e innovación, contarán con inversiones públicas por \$457 mm y \$470 mm, respectivamente.

Gráfico 4
Presupuesto de Inversión 2014 por Pilares del PND
Billones de pesos corrientes



Fuente: DNP-DIFP

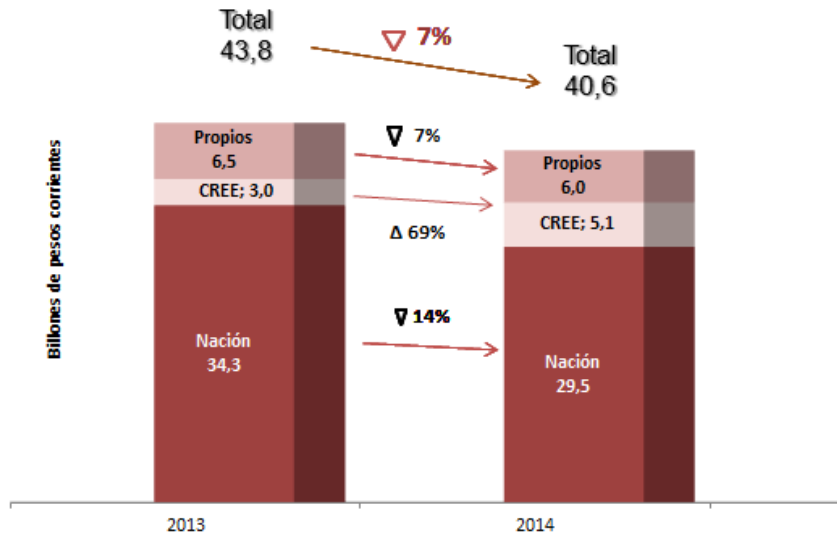
El pilar de “Consolidación de la Paz” contará con inversiones por \$3,6 billones para el fortalecimiento de las capacidades operativas de la fuerza pública, entre otros. Los pilares “Soportes Transversales” y “Sostenibilidad Ambiental” contarán con \$2,6 billones y \$1,4 billones respectivamente. En el caso del pilar denominado “Soportes Transversales”, se incluyen los objetivos de buen gobierno, relevancia internacional y desarrollo regional, mientras por el lado de la “Sostenibilidad Ambiental”, las principales inversiones están

asociadas a la reconstrucción de la infraestructura y la atención de emergencia a la población afectada por el cambio climático, como se observa en el gráfico 4.

6.2 Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI 2014

El presupuesto de inversión para 2014 asciende a \$40,6 billones de pesos, de los cuales \$34,6 billones corresponden a recursos del Gobierno Nacional y \$6,0 billones a recursos Propios de los Establecimientos Públicos Nacionales (Gráfico 5).. Es importante mencionar que en el año 2013 se asignó el presupuesto de inversión más alto de la historia reciente, equivalente a 6.1 puntos del PIB, sin embargo, la regla fiscal definida en la Ley 1473 del 2011 y el Acto Legislativo 03 de 2011 que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, según la cual, la atención de las obligaciones sociales y económicas a cargo del Estado deben estar enmarcadas en el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas impone un ritmo decreciente del déficit fiscal y la deuda pública consistente con un superávit primario de 0,2% del PIB en el 2014; 0,5% en el 2018 y 1,1% del PIB en el 2024. Por lo anterior, la inversión para el 2014 representa 5,2% del PIB y 7% menos de lo asignado en el 2013.

Gráfico 5
Presupuesto de Inversión 2013-2014
Billones de pesos



Fuente: DNP

La reducción de inversión se presenta principalmente en los recursos propios de los establecimientos públicos del orden descentralizado, pues mediante la Ley 1607 del 2012 se creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad y el Empleo – CREE con el fin de incentivar la creación del empleo y enfrentar las consecuencias negativas de la elevada informalidad en los indicadores sociales. Este impuesto redujo los gravámenes sobre la nómina del 29,5% al 16,0%, aliviando sustancialmente la carga de

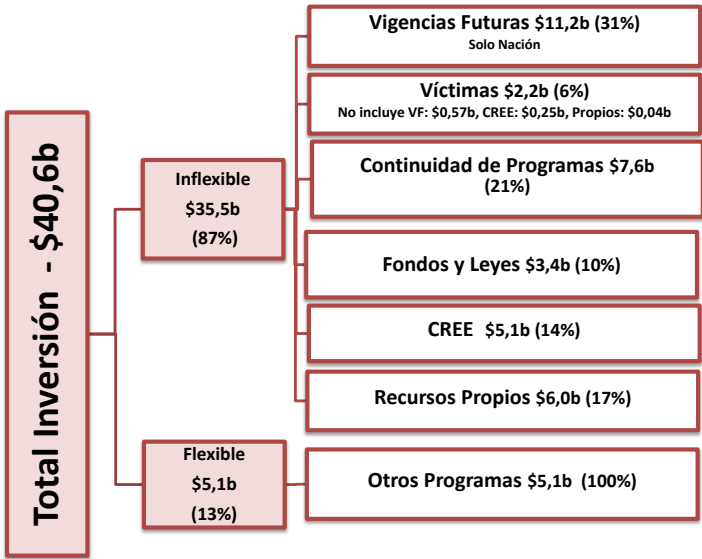
aportes parafiscales y la cotización al sistema de salud a cargo de los empleadores, se disminuyeron los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF para los trabajadores que devenguen hasta diez salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las partidas incluidas en el POAI 2014 se encuentran enmarcadas dentro de las políticas y programas establecidos en el Plan de Desarrollo y su distribución obedeció a parámetros tales como: i) cumplimiento de los compromisos de vigencias futuras autorizadas; ii) recursos destinados a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado; iii) continuidad de programa; iv) apropiaciones relacionadas con fondos especiales y rentas de destinación específica; v) CREE; vi) recursos propios de los establecimientos públicos, entre otros.

6.2.1 Criterios de Distribución 2014

El 87% de los recursos programados en el POAI 2014 (\$35,5 billones), se distribuyeron teniendo en cuenta las inflexibilidades relacionadas con vigencias futuras \$11,2 billones, víctimas de la violencia \$2,2 billones, fondos y leyes \$3,4 billones, continuidad de programas \$7,6 billones, recursos del CREE \$5,1 billones y propios de los establecimientos públicos \$6,0 billones (Cuadro 18)

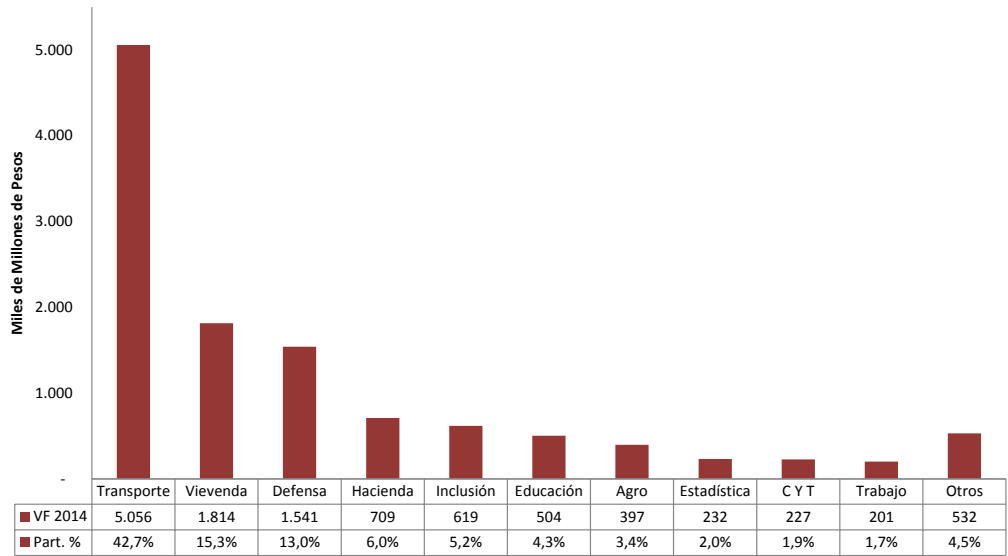
Cuadro 18
Presupuesto de Inversión 2014-Aportes Nación
Billones de Pesos



Fuente: DNP-DIFP

De los \$11,2 billones **con vigencias futuras y avales**, el 43% (\$5 billones) se concentra en el sector Transporte, principalmente en los programas de Concesiones Viales (\$1,9 billones), Mantenimiento y Rehabilitación Vial (\$2,7 billones) e Infraestructura Aeroportuaria (\$0,3 billones). Le sigue el sector Vivienda, Ciudad y Territorio con \$1,8 billones (15%) destinados al programa de las 100 mil viviendas gratis, FRECH y Vivienda para ahorradores. Defensa y Policía concentra el 13% de las vigencias futuras –por un monto de \$1,5 billones que respaldan la adquisición de equipos y el mantenimiento de la infraestructura necesaria para las operaciones militares y policiales. El sector de Hacienda con \$774 mm (6,1%) por el que se financian los sistemas de transporte masivo. El sector Inclusión Social con \$619 mm (5%) para atender los programas de Primera infancia, Red Unidos, Obras para la Prosperidad y Familias en Acción. El sector Educación con \$504 mil millones (4% del total) cuenta con vigencias futuras primordialmente para alimentación escolar, el crédito de Corea y el programa de calidad educativa. Por último, los sectores Agropecuario, Estadística, Ciencia y Tecnología, Trabajo y Resto de sectores suman \$1,6 billones (13,5%) (Gráfico 6).

Gráfico 6
Vigencias futuras



Fuente: DNP-DIFP

Para adelantar la política dirigida a la población víctima del conflicto armado interno, el presupuesto de inversión cuenta con \$3,06 billones, de los cuales \$580 mm se encuentran en vigencias futuras, \$250 mm son recursos CREE, \$40 mm son recursos propios de las entidades públicas y \$2,2 billones de otros programas. Estos recursos presentan incremento del 4% con respecto a 2013 (\$2,95 billones), concentrando

el 89% en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación (55%), Vivienda (16%), Agricultura (12%) y Salud y Protección Social (6%).

A nivel de entidades la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas cuenta con \$706 mil millones que corresponden al 23% del total de recursos asignados para desarrollar la política. Por su parte, el Fondo Nacional de Vivienda cuenta con \$500 mm para adelantar el programa de las 100 mil viviendas gratis, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con \$470 mm para programas de generación de ingresos, Familias en Acción y retornos/reubicaciones para atender a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia; finalmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF focalizará cerca de \$454 mm a través de sus diferentes programas sociales, en especial el de Atención Humanitaria de Transición en el componente de alimentación; estas entidades en conjunto representan el 70% del total de los recursos asignados.

Los gastos de los fondos especiales y de aquellos que por ley gozan de protección especial constituyen apropiaciones inflexibles con destinación específica que asciende a \$3,4 billones. El 29% de este grupo, \$1 billón se destina al programa Adulto Mayor que se financia con las subcuentas solidaridad y subsistencia, el 29%, \$1 billón, al Fondo de Adaptación para dar continuidad a la financiación de las obras afectadas por la Ola invernal, \$389 mm se destinan al Fondo de Regalías en Liquidación para atender compromisos adquiridos. \$225 mm para atender las necesidades que se financian con los Fondos FAER; FAZNI; PRONE y FOES. Así mismo, se incluyen \$194 mm para cubrir los gastos que se generan de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaria y Garantía-Fosyga ECAT. Se destacan los compromisos por \$200 mm destinados a infraestructura educativa con los recursos que se derivan de la Ley 21 de 1982 y \$116 mm de transferencias de inversión a las universidades públicas y otros fondos por \$273 mm.

Para atender la continuidad de los programas de gobierno se destinaron \$7,6 billones, dentro de los cuales se asignaron \$3,2 billones para el régimen subsidiado de 22 millones de personas; \$1,5 billones en el programa Familias en Acción (sin víctimas) para beneficiar 2.700.000 familias; \$925 mm para cumplir las metas de plan de desarrollo de créditos para educación superior del Icetex, alimentación escolar y vacunación; \$1,3 billones en subsidios eléctricos; \$518 mm para el gasto recurrente de Defensa, entre otros.

Por otra parte, la Ley 1697 de 2012 creó, el impuesto sobre la renta para la Equidad -CREE. La tarifa de dicho impuesto asciende al 8% y se distribuye así: 2,2 puntos del ICBF, 1,4 para el SENA, y 4,4 para la seguridad en salud. Igualmente se define de manera transitoria para los años 2013-2015 un punto

adicional de CREE que se distribuye el 40% para financiar instituciones de educación superior, 30% para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado y 30% para la inversión en el sector agropecuario.

Teniendo en cuenta lo anterior, se programaron recursos por \$5,1 billones los cuales se destinan al ICBF (\$2,5 billones), SENA (\$1,6 billones) y del punto transitorio se asignan \$392 mm para educación superior, \$294 mm para salud y \$294 mm para el sector agrícola.

Cuadro 19

Presupuesto de Inversión 2014- Recursos Propios

Miles de millones de pesos

SECTORES	2014	Part. %
Comunicaciones	1,396	23,2%
Inclusión Social Y Reconciliación	1,194	19,8%
Transporte	1,084	18,0%
Trabajo	861	14,3%
Justicia Y Del Derecho	375	6,2%
Minas Y Energía	334	5,6%
Empleo Publico	123	2,0%
Salud Y Protección Social	118	2,0%
Defensa Y Policía	87	1,5%
Agropecuaria	86	1,4%
Comercio, Industria Y Turismo	81	1,3%
Información Estadística	60	1,0%
Registraduria	51	0,8%
Ambiente Y Desarrollo Sostenible	42	0,7%
Planeacion	41	0,7%
Presidencia De La Republica	31	0,5%
Hacienda	23	0,4%
Relaciones Exteriores	12	0,2%
Cultura	8	0,1%
Educación	7	0,1%
Fiscalía	5	0,1%
TOTAL	6,021	100%

Fuente: DNP-DIFP

El presupuesto de inversión comprende un monto de recursos propios, provenientes de establecimientos públicos, por \$6,0 billones (Cuadro 19). Este monto está constituido principalmente por los recursos del Fondo de las Tecnologías de la Información (19,9%), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (19,8%), el Servicio Nacional de Aprendizaje (14,3%), Instituto Nacional de Vías (7,4%), la Superintendencia de Notariado y Registro (6,2%), la Unidad de Administración Especial de la Aeronáutica Civil (6,1%).

Finalmente, los recursos para financiar otros programas por \$5,1 billones, se destinan principalmente a: i) obras para la paz y unidad de consolidación \$500 mm; ii) programas de distritos de riego, pesca, PRAN entre otros del sector agropecuario \$499 mm; iii) sostenimiento de deportistas de altos logros, superate e infraestructura deportiva \$246 mm; iv) cárceles y programas del Ministerio de Justicia \$241 mm; v) política de agua \$175 mm; vi) Hospitales y salud pública \$165mm; vii) primera infancia, calidad y pertinencia educativa \$161mm; viii) programas de biodiversidad, política hídrica, ANLA, Ideam, Parques e Institutos Ambientales del sector ambiente por \$148,4 mm; ix) programas de infraestructura cultural, fortalecimiento de las artes e institutos del sector cultura por \$122,3 mm, entre otros.

6.2.2 Principales programas

De forma complementaria, en el cuadro 20 se resumen las inversiones más representativas del presupuesto 2014 en virtud de su importancia estratégica para el PND 2010-2014 y de las prioridades del Gobierno nacional.

Cuadro 20

Principales Programas

Miles de millones de pesos

Principales Programas	2014	Part. %
Infraestructura Sector Transporte	6,727	16.6%
Regimen Subsidiado	3,460	8.5%
Atención Integral primera infancia	2,476	6.1%
Capacitación y formación para el trabajo	2,011	5.0%
Familias en acción y jóvenes en acción	1,817	4.5%
Política de vivienda	1,817	4.5%
Subsidios Eléctricos y Gas	1,498	3.7%
Educación	1,428	3.5%
Infraestructura y servicios en conectividad digital	1,407	3.5%
Seguridad democrática	1,278	3.1%
Adulto Mayor	1,265	3.1%
Protección de los derechos de la niñez y la familia	1,079	2.7%
Fondo de Adaptación	1,000	2.5%
Gasto corriente de las FFMM	879	2.2%
Transporte urbano	774	1.9%
Alimentación escolar	766	1.9%
Vivienda R-APD, Rest. Tierras, Sanitario - Fito y Otros	741	1.8%
Atención humanitaria de emergencia	445	1.1%
Desarrollo rural con equidad (AIS)	415	1.0%
Eficiencia Gubernamental	401	1.0%
Foes, Faer, Fazni, Prone, CF	345	0.8%
Rama judicial	300	0.7%
Turismo, formalización empresarial y competitividad	261	0.6%
Capital Humano para Ciencia y Tecnología	235	0.6%
Censo Agropecuario	235	0.6%
Política Ambiental	224	0.6%
Obras para la prosperidad	224	0.6%
Cárceles	200	0.5%
Política de agua	175	0.4%
Otros Programas	6,726	16.6%
Total Inversión	40,608	100%

Fuente: DNP-DIFP

Entre las grandes inversiones de 2014 se destacan las de infraestructura en el sector transporte que financiará el programa de concesiones, corredores arteriales para la competitividad, corredores de rehabilitación, caminos de la prosperidad, contratos plan y grandes obras como el túnel de la línea, la autopista de la montaña y la transversal Tumaco-Mocoa (16,6%). Se mantiene la cobertura de afiliación en la atención del régimen subsidiado a 98,5% (8,5%) y los recursos para la unificación del paquete de beneficios entre los regímenes subsidiado y contributivo; el programa de atención integral a la primera infancia que comprende el programa de madres comunitarias, hogares infantiles, la protección de los derechos de la familia y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (6,1%) y la capacitación y formación para el trabajo (5,0%).

Entre las grandes inversiones de 2014 se destacan las de infraestructura en el sector transporte que financiará el programa de concesiones, corredores arteriales para la competitividad, corredores de rehabilitación, caminos de la prosperidad, contratos plan y grandes obras como el túnel de la línea, la autopista de la montaña y la transversal Tumaco-Mocoa (16,6%). Se mantiene la cobertura de afiliación en la atención del régimen subsidiado a 98,5% (8,5%) y los recursos para la unificación del paquete de beneficios entre los regímenes subsidiado y contributivo; el programa de atención integral a la primera infancia que comprende el programa de madres comunitarias, hogares infantiles, la protección de los derechos de la familia y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (6,1%) y la capacitación y formación para el trabajo (5,0%).

Se resalta el compromiso con el programa de Familias en Acción que beneficiará a 2.700.000 familias (4,5%), el programa de Subsidio Familiar en Vivienda que apunta a continuar con la estrategia de las 100.000 viviendas gratis y a promover nuevas estrategias de subsidio y condonación de tasa (4,5%) y los subsidios que financian los servicios de energía eléctrica y de gas para los estratos bajos (3,7%).

A nivel sectorial en 2014 la inversión se concentra principalmente en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación (18,6%), Transporte (16,7%), Salud y Protección Social (10,4%), Trabajo (9,9%), Minas y Energía (5,9%), Educación (5,5%), Hacienda (5,5%), Defensa y Seguridad (5,0%) y Agropecuario (4,2%), sectores que conjuntamente representan el 81,1% de la inversión para 2014 (Cuadro 21).

En resumen el presupuesto de inversión para la vigencia de 2014 atiende las prioridades estratégicas del Gobierno consignadas en el Plan Plurianual de Inversiones, cumpliendo los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales buscan mayor crecimiento, mayor inclusión, reducción de la pobreza y generación de empleo.

Cuadro 21

Sectores del Presupuesto de Inversión en 2014

Miles de millones de pesos

SECTOR	2014	Part. %
Inclusión Social Y Reconciliación	7,476	18,6%
Transporte	6,728	16,7%
Salud Y Protección Social	4,199	10,4%
Trabajo	3,997	9,9%
Minas Y Energía	2,362	5,9%
Hacienda	2,234	5,5%
Educación	2,194	5,5%
Defensa Y Policía	2,198	5,0%
Vivienda, Ciudad Y Territorio	2,007	4,7%
Agropecuario	1,684	4,2%
Comunicaciones	1,406	3,5%
Planeación	839	2,1%
Justicia Y Del Derecho	617	1,6%
Información Estadística	410	1,0%
Ciencia Y Tecnología	324	0,8%
Rama Judicial	300	0,7%
Comercio, Industria Y Turismo	261	0,6%
Deporte Y Recreación	247	0,6%
Ambiente Y Desarrollo Sostenible	224	0,6%
Presidencia De La Republica	167	0,4%
Fiscalía	144	0,3%
Empleo Publico	128	0,3%
Cultura	132	0,3%
Registraduría	94	0,2%
Interior	56	0,2%
Organismos De Control	70	0,1%
Relaciones Exteriores	57	0,1%
Congreso De La Republica	33	0,1%
Inteligencia	20	0,1%
TOTAL	40,608	100%

Nota: Se contempla el punto del CREE en los sectores de Agricultura (\$294 mm), Salud (\$294 mm) y Educación (\$392 mm)

Fuente: DNP-DIFP

6.3 Principales logros

Con los recursos asignados se pretende entre otros atender los siguientes logros:

a. Agropecuario

- Alcanzar 14.750 soluciones de vivienda rural para 2014, representadas en la adjudicación de alrededor 11.800 soluciones de vivienda a población rural pobre y 2.950 soluciones a desplazados.

- Reforestación mediante Certificado de Incentivo Forestal -CIF- de aproximadamente 100.000 hectáreas.
- Beneficiar cerca de 506.660 productores con asistencia técnica integral.
- Siembra de más de 676 mil hectáreas de cultivos con semilla certificada.
- Recepción e inicio de trámites para más de 87.120 solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas.
- Se Beneficiarán alrededor de 1.900 familias desplazadas con programas de subsidio integral de tierras.
- Cubrir aproximadamente 25.000 hectáreas con sistema de riego y drenaje

b. Ambiente y Desarrollo Sostenible

- Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) para la incorporación de 1.040.000 hectáreas continentales y marítimas.
- Zonificar y ordenar territorialmente cerca de 12 millones de hectáreas como reservas forestales a través de la Ley 2 de 1959.
- Completar las actividades para contar con un mapa actualizado de ecosistemas continentales, costeros y marinos escala 1:100.000.
- Incorporar consideraciones de gestión del riesgo en 64 Planes de ordenamiento y manejo de cuencas actualizados.

c. Ciencia y Tecnología

- Aumentar la inversión en Ciencia, tecnología e innovación en el país a un 0,7% del PIB y lograr que un 6% del presupuesto de inversión de las entidades nacionales serán destinadas a éstas actividades.
- Seguir apoyando la formación de capital humano para Ciencia, tecnología e innovación, para ello, se otorgarán alrededor de 1.000 becas doctorales, se completará el apoyo a cerca de 2.500.000 niños a través del programa Ondas y 10.000 jóvenes investigadores e innovadores serán apoyados.
- Beneficiar a más de 412 empresas con instrumentos de fomento de innovación, y completar el apoyo a 10 programas estratégicos de investigación desarrollados por redes interdisciplinarias apoyadas por Colciencias para desarrollar programas de investigación e innovación de mediano y largo plazo, y 10 plataformas regionales de promoción y apoyo a la innovación

d. Comercio, Industria y Turismo

- Consolidar y ampliar el Plan de Transformación Productiva a 20 sectores. Tener 6.550 empresas beneficiadas en 32 departamentos y el Distrito Capital por mipyme.

- Realizar negociaciones comerciales con: Canadá, Japón, República Dominicana, Australia e Israel.
- Mejorar la calidad de los servicios turísticos, a través de la certificación de calidad de nuevos prestadores de estos servicios.
- Implantar el sistema de defensa al consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

e. Comunicaciones

- Alcanzar 8,8 millones de conexiones a internet (fijas mayores a 1MG, móvil 3G y 4G), en el país.
- Garantizar la conectividad de aproximadamente 1.000 municipios en el país con el Proyecto Nacional de Fibra Óptica.
- Entregar cerca de 200.000 computadores a sedes beneficiarias (sedes educativas, casas de cultura y bibliotecas) y formar cerca de 5.000 docentes en incorporación de TIC en la educación.
- Poner en operación cerca de 700 Puntos Vive Digital en el país e instalar cerca de 228 Kioscos Vive Digital en los municipios de consolidación.
- Lograr que el 50% de los hogares y las mipyme en el país cuenten con conexión a internet de banda ancha.

f. Cultura

- Dotar 120 bibliotecas con conectividad, software y hardware actualizado, y se capacitarán 261 bibliotecarios en nuevas tecnologías.
- Comprar y distribuir 1.820.000 libros y material audiovisual de primera infancia, y formará 800 personas en herramientas pedagógicas que estimulen el desarrollo en niños menores de 5 años.
- Formar más de 2.455 artistas y gestores culturales, a nivel profesional y técnico para el trabajo.
- Proteger y recuperar más de 9 bienes de interés cultural y construir 15 proyectos de infraestructura cultural.

g. Defensa y Seguridad

- Fortalecer la lucha contra la producción de narcóticos a través de la incautación del 70% de la producción potencial de cocaína, aspersión de 90.000 hectáreas de coca, e inmovilización e incautación de 150 aeronaves, 450 embarcaciones y 3 sumergibles. De la misma forma, se tiene como objetivo vigorizar las capacidades en materia de destrucción de infraestructura y la incautación e inmovilización de insumos líquidos y sólidos para la producción de narcóticos.
- Desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) mediante el fortalecimiento del programa de desmovilización, aumento de neutralizaciones de integrantes de GAML, desarticulación de estructuras armadas y reducir el número de municipios del país que tienen presencia de GAML. Así mismo, la Fuerza pública seguirá trabajando en la desarticulación de las Bandas Criminales, en el 2014 se aspira llegar a desarticular 2 Bacrim más.

- Mejorar gerencial y administrativamente el sector a través de la implementación de una política de sostenibilidad del gasto en el sector Defensa; desarrollar un modelo de planeación de capacidades que permita realizar la planeación estratégica del sector en el largo plazo; la implementación de un plan sectorial en ciencia y tecnología para la defensa y seguridad; y el desarrollo de ejercicios para rediseño de la Fuerza.
- Vigorización de las capacidades disuasivas del país a través de la implementación de una estrategia de ciberdefensa y ciberseguridad, así como se seguirá fortaleciendo la implementación de la estrategia de cooperación con países aliados.
- Implementar políticas de bienestar para la Fuerza Pública, entre las que se cuentan: completar la entrega de 9 establecimientos de sanidad militar y policial, entrega de soluciones de vivienda, mejoramiento del sistema educativo de las Fuerzas y diseño de política de atención de trauma de guerra.

h. Deporte y Recreación

- Vincular aproximadamente 9.000 centros educativos al Sistema Nacional del Deporte Estudiantil – Supérate, en cualquier fase de formación deportiva
- Obtener 605 medallas en el ciclo olímpico y paralímpico.
- Recuperar 4500 escenarios deportivos.
- 3 millones de personas accederán a los servicios deportivos y recreativos para combatir el sedentarismo y la obesidad

i. Educación

- Aprobar cerca de 73.000 créditos educativos, por parte del ICETEX, a nuevos estudiantes, que no cuentan con recursos económicos suficientes para ingresar a la educación superior.
- Alcanzar una tasa de cobertura en transición de 96,9%, en educación media de 81,2% y en educación superior de 50%. Alcanzar una tasa de cobertura neta total (transición a media) de 94%.
- Beneficiar alrededor de 39.000 estudiantes con más y mejores espacios escolares.
- Alfabetizar a 114.000 adultos.
- Alcanzar una cobertura del 94% de matrícula escolar con acceso a internet.
- Lograr reducir a 12 el número de estudiantes por computador.
- Formar a 15.000 nuevos agentes educativos bajo enfoque de atención integral

j. Función Pública

- Capacitar cerca de 721.000 funcionarios públicos y ciudadanos con metodología presencial y a distancia.
- Fortalecer el sistema de unificación de trámites (SUIT) llegando a más de 12.620 trámites.
- Formar 150 multiplicadores de control social y fortalecer a las entidades de la Rama ejecutiva en los sistemas de rendición de cuentas.
- Fortalecer el proceso de modernización de la gestión pública a través de la implementación del modelo integrado de gestión y control, y la racionalización de los trámites

k. Hacienda

- Se desembolsarán cerca de \$1,81 billones de recursos por FINDETER en sectores estratégicos para el soporte de las locomotoras del crecimiento: Transporte, Vivienda y Minas y Energía; y en otros sectores estratégicos como Educación, Salud y TIC.
- \$1,9 billones de recaudo de gestión efectiva por fiscalización, a través de la DIAN.
- Beneficiar a 1.133 entidades territoriales del componente de fortalecimiento institucional prestado por la Dirección de Apoyo Fiscal en materia de disciplina tributaria y fiscal.
- Lograr un 100% de armonización del Régimen de Contabilidad Pública con las normas internacionales de contabilidad, contribuyendo así a la estandarización de la generación y comunicación de información financiera y contable del país.
- Lograr \$434.308 millones de activos adquiridos por la Central de Inversiones S.A cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos, entre otras entidades públicas, propendiendo por el uso eficiente y eficaz de los recursos estatales.

l. Inclusión Social y Reconciliación

- Acompañar con la Red UNIDOS a 1.500.000 familias pobres extremas.
- Atender con el programa Familias en Acción a 2.600.000 familias pobres, beneficiando 4.880.000 menores. Así mismo con el mismo programa se atenderán 415.000 familias desplazadas beneficiando a 822.000 menores.
- Indemnizar a 100.230 víctimas del conflicto armado, para lograr un acumulado de 385.846 víctimas indemnizadas.
- Erradicar 32.000 hectáreas de cultivo de coca manualmente.
- Acopiar, sistematizar y analizar alrededor de 3.255 nuevos testimonios de desmovilizados que contribuyen a la verdad histórica, para un acumulado de 18.306 testimonios para el cuatrienio.

m. Información Estadística

- Desarrollar el Tercer Censo Nacional Agropecuario.
- Lograr una actualización catastral urbana de 90% y rural de 70% aproximadamente.

n. Inteligencia y Contrainteligencia

- Posicionar a la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) ante la comunidad de inteligencia nacional e internacional, y ante el Consejo de Seguridad Nacional como una entidad que desde el ámbito civil produce inteligencia y contrainteligencia para contribuir a la toma de decisiones del Presidente de la República y el Alto Gobierno, a prevenir y contrarrestar riesgos, amenazas e identificar oportunidades, orientadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.
- Mejorar la capacidad de la DNI de efectuar intercambio de información y/o conocimiento con agencias homologas
- Producir documentos de doctrina de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado

o. Interior

- Implementar la Línea 123 en 10 ciudades, sistemas de video y vigilancia en 25 ciudades y se continuará con la entrega de infraestructura de seguridad en 30 municipios²².
- Ofrecer medidas de protección a todas las víctimas y mujeres víctimas con riesgo ordinario, extremo o extraordinario determinado por la Unidad Nacional de Protección
- Formular siete planes de salvaguarda para pueblos indígenas.
- Poner en marcha 27 planes específicos de protección que atienden a las situaciones de alto riesgo de las comunidades afrocolombianas.

p. Justicia y del Derecho

- Poner en funcionamiento 3 Casas de Justicia y 3 Centros de Convivencia Ciudadana.
- Mejorar la infraestructura carcelaria y penitenciaria con la instalación de circuitos cerrados de televisión, dentro de la estrategia para mejorar la seguridad en 15 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional –ERON.
- Implementar programas de tratamiento y desarrollo en 21 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
- Poner en marcha la totalidad del sistema de información de Justicia y Paz para el uso de todas las entidades.
- Implementar cerca de 40 Notarías con Ventanilla Única de Registro –VUR.

²² Se entiende por infraestructura de seguridad: Estaciones de Policía, sub estaciones de Policía, CAI fijo y móvil, Comandos de Policía y unidades de investigación criminalística.

q. Minas y Energía

- En energía se aumentará la capacidad instalada de generación eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) a 16.245 MW.
- Se incrementará la capacidad de transformación en 1.800 KV y se construirán 205 nuevos kilómetros en líneas de transmisión.
- Se contará con 34.000 nuevos usuarios en zonas rurales en el país, y se prestará el servicio de 24 horas de electricidad para 16 nuevas cabeceras municipales en zonas no interconectadas.
- Se conectarán 100.000 nuevos usuarios servicio de gas natural en todo el país

r. Planeación

- Realizar evaluaciones de 14 políticas públicas mediante la valoración exhaustiva de la causalidad entre una intervención de Estado y sus efectos para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad.
- Fortalecer la presencia regional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizando cerca de 400 capacitaciones y asesorando a enlaces de alcaldías y miembros de la administración municipal en temas relacionados con la creación de Comités de Desarrollo y Control Social realizados por las Direcciones Territoriales.
- Promover la mejora de calidad de agua en alrededor 40 cabeceras municipales, basándose en el Índice de riesgo de la calidad del agua potable –IRCA, a través del fortalecimiento de las actividades de vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios a nivel nacional.
- Formalizar aproximadamente 25 pequeños prestadores de servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales y urbanas a través del Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS), lo que permitirá mejorar el control y calidad de los servicios prestados.

s. Presidencia de la República

- Desarrollar 26 Acuerdos para la Prosperidad como espacios de interacción y diálogo público alrededor de temas claves, en las diferentes regiones del país.
- Asistir técnicamente con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en las 33 entidades departamentales.
- Asesorar 26 departamentos en Acción Integral contra Minas Antipersonal

t. Relaciones Exteriores

- Apoyar políticamente cuatro acuerdos de inversión y dos negociaciones comerciales. Así como participar en el 100% de los organismos internacionales estratégicos.
- Alcanzar cuatro nuevos países socios en materia de paz y seguridad.

- Llevar a cabo 25 actividades diplomáticas multilaterales y 25 actividades diplomáticas bilaterales en América Latina y el Caribe
- Fortalecer los programas de colombianos en el exterior.
- Apoyar el Plan Fronteras para la Prosperidad.
- Implementar herramientas tecnológicas en dos puntos de control migratorio (aeropuertos internacionales con mayor flujo migratorio)

u. Salud y Protección Social

- 95% de cobertura en esquema de vacunación completa en niños y niñas de 3 años.
- Llegar a una cobertura del 99% de población asegurada.
- Actualizar integralmente y mantener el plan de beneficios del POS acorde a nuevas realidades.
- Se continuará conteniendo los gastos por eventos no incluidos en el plan de beneficios.
- Se mantendrá en 5 el número de días para el giro directo de recursos de la nación a EPS.

v. Trabajo

- Llegar a más de 8,7 millones de trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Reducir la tasa de trabajo infantil al 6,20%
- Asignar más de 108 mil subsidios al desempleo.
- Crear a través del fondo emprender 552 empresas que generen cerca de 2.700 empleos.
- Tener en los procesos de formación del SENA vinculados más de 5,5 millones de aprendices, de los cuales 570 mil serán aprendices en formación educación Técnico Profesional, Tecnólogo y Especializaciones, 4,4 millones aprendices en formación complementaria y 580 mil aprendices en formación técnica laboral y otros SENA.
- Expedir 153 mil certificaciones en competencias laborales, con lo que se busca que por lo menos 122 mil colombianos sean certificados en alguna competencia laboral

w. Transporte e Infraestructura

- Poner en operación cerca de 900 kilómetros de doble calzada.
- El aeropuerto El Dorado tendrá en funcionamiento una moderna terminal nacional e internacional de pasajeros.
- El promedio diario de pasajeros movilizados a través de los Sistemas Integrados de Transporte Masivos será de 3,7 millones.

- Transportar alrededor de 170 millones de toneladas de carga de comercio exterior a través de los puertos del país
- Cerca de 1.430 km de la red vial nacional contarán con servicio de mantenimiento periódico.

x. Vivienda, Ciudad y Territorio

- Se iniciará la construcción de 53.000 nuevas viviendas, bajo el programa de las *100.000 Viviendas Gratis*, que beneficiarán a las familias más pobres del país.
- Entregar alrededor de 43.000 subsidios a través de Fonvivienda para la financiación de nuevas soluciones de vivienda de interés social.
- Entregar cerca de 79.000 créditos para vivienda a través del Fondo Nacional del Ahorro.
- Beneficiar cerca de 38.600 familias a través de la iniciación de viviendas a través de macroproyectos urbanos.
- Beneficiar cerca de 30.000 familias con conexiones intradomiciliarias.
- Beneficiar cerca de 470.000 personas con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados y aproximadamente 700.000 personas con acceso a métodos de saneamiento adecuados.

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2014

I. RESUMEN MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2013 – 2024

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en este capítulo se presenta el resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado a las Comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 819 de 2003, Ley Orgánica de Presupuesto y el Decreto reglamentario 4730 de 2005.

Decreto 4730 de 2005. Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

1. Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.

(...)

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El 14 de junio de 2013 el Gobierno presentó al Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), cumpliendo con lo establecido en la Ley 819 de 2003. En él, se expone un análisis detallado de los resultados macroeconómicos y fiscales observados en la vigencia anterior y la descripción de lo que se proyecta será el comportamiento futuro de las principales variables económicas y los resultados fiscales en el mediano plazo.

Con la aprobación en 2011 y 2012 de la Ley de regla fiscal (Ley 1473 de 2011), del Acto Legislativo de regalías (AL 5 de 2011), y de la Ley que lo reglamenta (Ley 1530 de 2012), apoyados en el Acto legislativo de sostenibilidad fiscal (AL 3 de 2011), se complementa la legislación existente hasta ese momento, que aplica sobre las finanzas del sector público consolidado y de gobiernos subnacionales, como son la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000. Este conjunto de leyes constituye un nuevo marco fiscal institucional a ser tenido en cuenta para el diseño de la política fiscal de mediano plazo.

Como se ha señalado en apartes anteriores de este documento, el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal que ha vivido Colombia en los últimos años, le ha permitido preparar la economía para enfrentar choques adversos. Los fundamentales macroeconómicos se han fortalecido sobre las bases de la coherencia en el manejo económico del país, basado en la coordinación de la política monetaria y la fiscal, apoyadas en la solidez del sistema financiero y en un régimen de tasa de cambio flexible.

Con base en los principios y los lineamientos de las nuevas leyes, tal como quedo consignado en el MFMP 2013, la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años, proyecta un déficit del GNC de 2,4% del PIB, y mantendrá una senda descendente en cumplimiento de la regla fiscal, que le permitirá llegar a 2,3% en 2014 y, a 0,8% del PIB en el 2024. Para 2014, se propone una meta de déficit fiscal del consolidado del Sector público de 1% del PIB y para el Gobierno Nacional Central de 2,3% del PIB.

Estos menores niveles de déficit llevarán la Deuda Neta de Activos Financieros del Sector Público No Financiero, desde 24,7% del PIB en el año 2013 al 13,7% del PIB en el 2020 y podría alcanzar menos del 5,9% del PIB en el año 2023. Al mismo tiempo la deuda neta del Gobierno Central, descendería 9 puntos del PIB, al pasar de 34,6% en 2013, a 25,6% en el 2023. En 2013, los niveles de endeudamiento neto serían cercanos al 33,6% para el GNC y del 25,2% para el consolidado.

Es necesario resaltar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF está respaldada por el buen desempeño de la economía, el ahorro de parte de los excedentes de la actividad minero-energética y el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas. En el caso del crecimiento económico, es factible esperar que las reformas adoptadas, el incremento de la inversión en infraestructura, así como el mayor acceso a mercados internacionales, permitan elevar gradualmente el crecimiento efectivo y potencial de la economía. En la medida que un crecimiento económico sostenido sea la principal fuente de aumento del recaudo tributario, la focalización de políticas dirigidas a apuntalar dicho crecimiento, como la Reforma Tributaria aprobada en diciembre pasado, Ley 1607 de 2012, representa la clave para el cumplimiento de las metas fiscales de mediano plazo.

Un elemento más a destacar en la estrategia fiscal de mediano plazo está relacionado con la administración de los recursos que genere la actividad minero energética. Una parte de tales recursos serán ahorrados, de acuerdo con el diseño del Sistema General de Regalías, en el Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE. Con base en las proyecciones actuales, a diciembre de 2022, y bajo condiciones de normalidad, dicho Fondo podría acumular recursos cercanos a los \$24 billones. Por otra parte, y como resultado de la aplicación de la Regla Fiscal, se espera que el Gobierno utilice los recursos cíclicos asociados a la actividad minero-energética (por efecto, por ejemplo, de precios altos del petróleo) para reducir su déficit fiscal efectivo antes de comenzar a ahorrar recursos en un fondo soberano. Estos dos factores apuntalarán el buen desempeño de las finanzas públicas en el mediano plazo y acelerarán el proceso de reducción de la deuda del sector público en Colombia.

Desde el punto de vista macroeconómico, para 2013 se espera un crecimiento de la economía colombiana cercano al 4,5%, liderado por la dinámica del gasto interno con un crecimiento de la demanda interna del 5,8%. Aunque los precios de las materias primas han presentado una moderación, y el crecimiento de nuestros socios comerciales se ha reducido levemente frente al año anterior, el incremento esperado de la demanda externa también estará en línea con la proyección de crecimiento económico. Con esto, se calcula que el déficit en cuenta corriente se ubicará alrededor de 3,2% del PIB, superior al 3,1% del PIB observado en 2012, el cual continuará siendo financiado con capitales de largo plazo, en especial inversión extranjera directa

En el mediano plazo, se espera que a partir de 2014 se registre un incremento de la demanda interna en línea con el crecimiento del PIB, liderado por el consumo privado. Tal como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, la meta del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos es lograr una reducción del desempleo a niveles inferiores al 10%. De esta forma, una menor tasa de desempleo significa un aumento en el ingreso disponible de los hogares y por tanto en el consumo, lo que ayudará al crecimiento de la demanda interna, sustentando el crecimiento del PIB.

Es factible esperar que con todas las reformas y las políticas pro-emprendimiento, inclusión, formalización y acceso a más mercados internacionales llevadas a cabo en los últimos meses, la economía establezca el crecimiento en tasas cercanas al 4,6% anual. No cabe duda que el crecimiento es la principal fuente de recaudo, de tal forma que lo mejor que puede hacer un gobierno para incrementar sus ingresos tributarios es potenciar al máximo el crecimiento sostenible de la economía.

La demanda pública tendrá un buen crecimiento por cuenta de la mejor ejecución de la inversión pública, gracias a los ajustes institucionales que se han implementado. No obstante, y a pesar de las fortalezas mencionadas, la economía colombiana no está exenta de sufrir directa o indirectamente los efectos de choques adversos, en particular el que podría derivarse de una crisis más profunda en la Zona del Euro y la desaceleración del crecimiento de la economía de China e India.

Si bien los efectos de una desaceleración de la economía mundial sobre la economía colombiana pueden venir por diversos canales (el del acceso al crédito, el comercial y, por los precios de las materias primas que exportamos), debemos tener presente que el país se encuentra en una buena posición gracias a la adopción de medidas macro-prudenciales implementadas en el pasado, a la coherencia en el manejo de su política económica y al manejo responsable de sus finanzas públicas. Así quedó demostrado en la

crisis de 2008 y más recientemente en el 2011, cuando en medio de la crisis externa la economía creció cerca del 6% mientras el mundo desarrollado se desaceleraba.

Del balance de todos los factores positivos y negativos, se deriva que la economía colombiana podría crecer alrededor del 4,5% en 2013. En todo caso, para garantizar que ello se cumpla y contrarrestar los efectos adicionales del choque adverso, el Gobierno nacional ha adoptado una serie de medidas en el frente fiscal sin comprometer la sostenibilidad de sus finanzas. En efecto, se aprobó el Plan para Impulsar la Productividad y el Empleo (PIPE), buscando dinamizar el comportamiento de la industria y apuntalar el crecimiento económico.

Finalmente, el escenario macroeconómico y fiscal presentado en este documento, implica que la economía colombiana aumentará su inversión y ahorro en el mediano plazo. De esta forma, la tasa de inversión proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 28% del PIB para aumentar gradualmente a 30% del PIB en el mediano plazo. La confianza en la estabilidad macroeconómica del país, la inversión del sector público (Gobierno central y regional) y la dinámica económica sustentarán este crecimiento. De otra parte, la tasa de ahorro proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 26% del PIB para aumentar a 28% del PIB en el mediano plazo. La mayor contribución a esta dinámica será por parte del sector público gracias al Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías y al cumplimiento de la regla fiscal por parte del Gobierno Nacional Central (GNC).

2. RESULTADO FISCAL EN 2012 Y PERSPECTIVAS 2013

La proyección fiscal de mediano plazo está fundamentada en las bases de un nuevo marco fiscal institucional, basado en el Acto legislativo de Sostenibilidad fiscal, en el de regalías y en la adopción de una regla fiscal que oriente las finanzas del GNC en el mediano plazo. Este nuevo marco evidencia el compromiso de las entidades con la sostenibilidad fiscal del país, convencido de los beneficios que genera sobre el bienestar general de la población.

Así las cosas, las proyecciones fiscales de 2013 incorporan los efectos de la adopción de la regla fiscal sobre las finanzas del GNC, y la entrada en operación del nuevo Sistema General de Regalías. De acuerdo a las previsiones, el déficit del GNC pasa de 2,3% en 2012 a 2,4% del PIB en 2013. El aparente deterioro del déficit del GNC observado entre 2012 y 2013, está asociado al ahorro en 2012 de recursos derivados del petróleo de carácter cíclico por 0,1% del PIB, en el marco de la implementación de la Ley de Regla Fiscal. En este sentido no representan un deterioro de la posición de déficit estructural del Gobierno.

Por otra parte, la meta de déficit del GNC para 2013 es consistente con un resultado primario superavitario de 0,1% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 33,6% del PIB.

Cómo se explica en detalle en el documento Asesores Confis 004/2013, el resultado del GNC para 2012 fue 2,3% del PIB, el cual disminuyó en 0,5 puntos porcentuales respecto al 2011, explicado por el buen comportamiento de los ingresos. El recaudo tributario creció un 13,5% que equivale a \$11,3 billones, en respuesta no solo al comportamiento estable de la economía, sino también a la gestión de fiscalización de la DIAN y las reformas tributaria (Ley 1430 de 2010) y arancelaria (Decretos 4114 y 4115 de 2010; y Decretos 492 y 511 de 2011).

Por su parte, el gasto registró un crecimiento de 9,6% frente a 2011. Este comportamiento se refleja en la dinámica presentada por la mayoría de los rubros de gasto, los cuales registraron crecimientos de 9,2% en el caso del gasto corriente, y de 12,2% en el de inversión. El gasto en inversión refleja los objetivos del Gobierno al asignar mayores recursos a los programas asociados a las locomotoras de crecimiento.

Cuadro 1

Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2012 vs 2011)

BALANCES POR PERIODO	Miles de millones de pesos		Como porcentaje del PIB	
	2011	2012	2011	2012
1. Sector Público No Financiero	(11,318)	2,989	(1.8)	0.4
Gobierno Nacional Central	(17,507)	(15,440)	(2.8)	(2.3)
Sector Descentralizado	6,189	18,429	1.0	2.8
Seguridad Social	6,840	9,626	1.1	1.4
Empresas del nivel nacional	(340)	(1,737)	(0.1)	(0.3)
Empresas del nivel local	169	546	0.0	0.1
Regionales y Locales*	(481)	9,995	(0.1)	1.5
2. Balance cuasifiscal del Banrep	(45)	(608)	(0.0)	(0.1)
3. Balance de Fogafin	76	846	0.0	0.1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	(279)	(86)	0.0	0.0
5. Discrepancia Estadística	(1,019)	(1,316)	(0.2)	(0.2)
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(12,585)	1,826	(2.0)	0.3

*Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El sector descentralizado obtuvo un superávit de 2,8% del PIB, 1,8 puntos porcentuales del PIB por encima del observado en 2011, explicado por un mejor resultado del Sector de Seguridad Social (1,4% del PIB) y de las empresas de Nivel Local, las cuales registraron un superávit de 0,1% en términos del PIB. Por su parte, las empresas de Nivel Nacional mostraron un deterioro en su resultado fiscal debido principalmente al déficit registrado por el Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles –FEPC

(0,2% del PIB). Finalmente, el sector Regionales y Locales presentó un superávit de 1,5% del PIN resultado del ciclo político.

El mejor resultado del sector de Seguridad Social (pasó de un superávit de 1,1% del PIB a 1,4% del PIB), obedeció principalmente a los rendimientos registrados por el área de pensiones y cesantías, como se detalla en el documento Asesores Confis 004/2013. El área de rendimientos financieros del sistema de Seguridad Social obtuvo ingresos superiores en 0,3% del PIB respecto al registrado en 2011, por aumento en los rendimientos financieros se debió a incrementos en el portafolio y a mayores de tasas de rentabilidad, en comparación con las observadas durante la vigencia anterior.

Las empresas de Nivel Nacional generaron un déficit en 2012 mayor al registrado en 2011, por 0,2% del PIB debido a la combinación de diferentes factores. El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera presenta un deterioro por 0,1% del PIB, debido a las solicitudes de desahorro de las entidades territoriales, que desde 2012 no están obligadas a ahorrar en el FAEP, año en el que inició el proceso de liquidación. Mientras tanto el sector Eléctrico presenta un deterioro similar en los resultados fiscales de las electrificadoras que pertenecen a ICEL y de la empresa Urrá. Finalmente, en el caso del resto de entidades que conforman este nivel de agregación del gasto, el deterioro de 0,1% del PIB fue causado por una importante mejora en la ejecución del gasto.

Las empresas del Nivel Local registraron una ligera mejora en su balance fiscal al pasar de una posición e equilibrio fiscal en 2011 a un superávit de 0,1% del PIB. El resultado del sector obedece principalmente a la mejora en el balance fiscal de las Empresas Públicas de Medellín. Esto a su vez se debe al crecimiento de la demanda de energía que favoreció el buen comportamiento de los ingresos asociados a la generación y transmisión y distribución de energía.

El sector de Regionales y Locales presentó una notable mejora en el balance fiscal, cercano a 1,6% del PIB entre 2011 y 2012. Esto obedece a que 2012 corresponde al primer año de gobierno de alcaldes y gobernadores, donde históricamente se presenta una desaceleración en la ejecución del presupuesto de estas entidades. Por otra parte el Sistema General de Regalías (SGR) presentó un superávit equivalente a 1% del PIB. Es importante destacar que en el marco del SGR, un 0,2% de estos recursos fueron destinados para el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Este fondo tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad de los presupuestos de inversión del SGR a la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas, al establecer un mecanismo que permite ahorrar en la parte alta del ciclo y desahorrar en la parte baja de este.

Por otro lado, el Sector Financiero (Banco de la República y Fogafin) presentó una posición cercana al equilibrio fiscal. Este comportamiento se explica por un lado por el déficit del Banco de la República, equivalente a 0,1% del PIB, causado por la caída en la rentabilidad de las reservas internacionales, en la medida que estas constituyen el principal activo del Banco. Por el otro, el déficit del Banco de la República fue compensado por un superávit de Fogafin de 0,1% del PIB. Este obedece a que en septiembre de 2011 el Fondo redujo sus gastos por medio del traslado al Tesoro Nacional de los recursos de las reservas de las Administradoras de Fondos de Pensiones, de las Administradoras de Fondos de Cesantías y de las Compañías de Seguros de Vida que operan seguros previsionales, de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011).

Ahora bien, en la revisión del Plan Financiero para 2013 se supone un resultado fiscal del SPNF de -1,0% del PIB, que es consistente con un balance primario de 1,7% del PIB y nivel de deuda neta de 24,7%. Por su parte el balance del SPF alcanzara un déficit de 1,0% del PIB.

En detalle, el mayor déficit del SPNF frente a lo observado al cierre de 2012, se explicaría por una disminución del déficit de Regionales y Locales (1,4% del PIB). La proyección fiscal del Plan Financiero 2013 es consistente con un nuevo marco fiscal institucional basado en el Acto legislativo de Sostenibilidad Fiscal, en el SGR y en la adopción de una regla fiscal que oriente las finanzas del Gobierno Nacional Central en el mediano plazo.

Cuadro 2

Balance Fiscal Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	Miles de millones de pesos		Como porcentaje del PIB	
	Act. 2013*	Rev. 2013*	Act. 2013*	Rev. 2013*
1. Sector Público No Financiero	(7,119)	(7,377)	(1.0)	(1.0)
Gobierno Nacional Central	(17,666)	(17,051)	(2.4)	(2.4)
Sector Descentralizado	10,547	9,674	1.5	1.4
Seguridad Social	5,009	4,701	0.7	0.7
Empresas del nivel nacional	999	674	0.1	0.1
Empresas del nivel local	37	(55)	0.0	(0.0)
Regionales y Locales**	4,501	4,355	0.6	0.6
2. Balance cuasifiscal del Banrep	(715)	(665)	(0.1)	(0.1)
3. Balance de Fogafin	619	788	0.1	0.1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	(61)	(57)	0.0	0.0
5. Discrepancia Estadística	0	0	0.0	0.0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(7,276)	(7,311)	(1.0)	(1.0)

*Cifras proyectadas incluyen los costos de la emergencia inercial

** Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3. PLAN FINANCIERO 2014

Para el Plan Financiero del 2014 se prevé un déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) de 1% del PIB (\$7.492 mm) de acuerdo con los resultados proyectados para los diferentes sectores que lo componen. Este resultado es equivalente, en términos del PIB, al proyectado para 2013 (\$7.311 mm; 1,0% del PIB), y está explicado esencialmente por un mejor resultado del GNC y de las Empresas de Nivel Local, los cuales compensan un deterioro asociado con los mayores niveles de ejecución en el sector regionales y locales, dejando el resultado neto sin variación entre los dos años.

La meta de déficit fiscal de 1,0% del PIB para el SPC es consistente con un superávit primario de 1,8% del PIB, lo que permite reducir la deuda neta de activos financieros en términos del PIB de 24,7% en 2013 a 23,5% en 2014.

Cuadro 3
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado PF 2013

BALANCES POR PERIODO	Miles de millones de pesos		Como porcentaje del PIB	
	2013*	2014*	2013*	2014*
1. Sector Público No Financiero	(7,377)	(7,465)	(1.0)	(1.0)
Gobierno Nacional Central	(17,051)	(17,749)	(2.4)	(2.3)
Sector Descentralizado	9,674	10,284	1.4	1.3
Seguridad Social	4,701	7,105	0.7	0.9
Empresas del nivel nacional	674	481	0.1	0.1
Empresas del nivel local	(55)	521	(0.0)	0.1
Regionales y Locales**	4,355	2,177	0.6	0.3
2. Balance cuasifiscal del Banrep	(665)	(826)	(0.1)	(0.1)
3. Balance de Fogafín	788	840	0.1	0.1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	(57)	(42)	0.0	0.0
5. Discrepancia Estadística	0	0	0.0	0.0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(7,311)	(7,492)	(1.0)	(1.0)

* Cifras proyectadas

** Incluye FNR y FAE Empresas del Nivel Local

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El resultado del SPNF, es consistente con la disminución del déficit del GNC, que pasa de 2,4% a 2,3% del PIB (Cuadro 3). Este comportamiento del balance del GNC junto con el incremento en el superávit primario de 0,1% a 0,2% del PIB permite que la deuda neta del GNC se estabilice en un nivel de 33,6% del PIB.

El mejor resultado fiscal del GNC estimado para 2013 responde esencialmente a una mayor dinámica esperada de los ingresos en relación con los gastos. En efecto, mientras que los ingresos se

incrementan a una tasa nominal del 9,9%, los gastos registrarán un crecimiento nominal del orden de 9,2% entre 2013 y 2014. El aumento en los ingresos equivalente a 0,3% del PIB, está asociado a la interacción de varios efectos: un incremento en los recursos derivados del CREE, fondos especiales y de la actividad minera y petrolera, compensados por una reducción de los ingresos por Recursos de Capital y el GMF.

Por su parte, la proyección del gasto de 2013 es consistente con la adopción de una regla fiscal cuantitativa a partir de la vigencia 2012, de tal forma que el comportamiento del gasto en este año responde a la evolución esperada de los ingresos estructurales (o de largo plazo) de la Nación, de acuerdo a lo establecido en la ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011).

4. ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO

Bajo el nuevo escenario, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 es consistente con lo señalado en la Ley de Regla Fiscal y con la tendencia de reducción del déficit tanto en el GNC como en el SPC. Así, el déficit en el Sector Público Consolidado –SPC descende de -1,0% del PIB en el 2013 a -0,7% en 2015 y se convierte en superávit de 1,3% del PIB en el 2024.

Cuadro 4

Balance fiscal del Sector Público Consolidado - % del PIB

BALANCE	Como porcentaje del PIB					
	2012	2013	2014	2019	2023	2024
Sector Público Consolidado (SPC)	0.3	-1.0	-1.0	-0.1	0.7	1.3
Sector Público No Financiero (SPNF)	0.4	-1.0	-1.0	-0.3	0.4	1.0
Gobierno Nacional Central (GNC)	-2.3	-2.4	-2.3	-1.6	-0.7	-0.7

BALANCE PRIMARIO	Como porcentaje del PIB					
	2012	2013	2014	2019	2023	2024
Sector Público No Financiero (SPNF)	3.3	1.7	1.8	2.1	2.5	3.0
Gobierno Nacional Central (GNC)	0.2	0.1	0.2	0.7	1.2	1.1

DEUDA	Como porcentaje del PIB					
	2012	2013	2014	2019	2023	2024
Sector Público No Financiero (SPNF)	25.1	24.7	23.5	16.2	8.1	5.9
Gobierno Nacional Central (GNC)	33.8	33.6	33.6	31.0	26.4	25.3

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos 10 años permitirá llevar el nivel de la deuda neta de activos financieros del SPNF, desde 24,7% del PIB en el año 2013 a 13,7% del PIB en el 2020 y podría alcanzar cerca del 5,9% del PIB en el año 2024. Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al 2% del PIB por gran parte del periodo. En este sentido, nótese que desde el año 2011, con un valor equivalente a 1,1% del PIB, Colombia comenzó a generar balances primarios superavitarios para este nivel de agregación del Sector Público.

Las proyecciones actuales para el SPC son similares a las realizadas en el MFMP 2012. Mientras en dicho documento se proyectaba que en 2023 la deuda del SPNF alcanzaría 7,2% del PIB, actualmente se estima que esta alcanzará 8,1% del PIB para el mismo año.

Es necesario resaltar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF está respaldada por el buen desempeño de la economía, el ahorro de parte de los excedentes de la actividad minero-energética y el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas. En el caso del crecimiento económico, es factible esperar que las reformas adoptadas, el incremento de la inversión en infraestructura, así como el mayor acceso mercados internacionales, permitan elevar gradualmente el crecimiento efectivo y potencial de la economía. En la medida que un crecimiento económico sostenido es la principal fuente de aumento del recaudo tributario, la focalización de políticas dirigidas a apuntalar dicho crecimiento, como la Reforma Tributaria aprobada en diciembre de 2012, representa la clave para el cumplimiento de las metas fiscales de mediano plazo.

Si bien las metas de mediano plazo del GNC se diseñan en un contexto de incertidumbre por las difíciles circunstancias por las que atraviesa la economía internacional, esta nueva y prudente “carta de navegación fiscal” supera las metas de mediano plazo que el gobierno del Presidente Santos se propuso cumplir al comienzo de su administración, y que fueron plasmadas en el documento Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014.

Así mismo, el ejercicio de proyección del escenario fiscal del GNC implica importantes desafíos en términos del manejo de la política fiscal para los próximos años. En efecto, las metas trazadas responden a la identificación, reconocimiento e incorporación de supuestos fundamentales, que se espera preserven la sostenibilidad de las finanzas de la Nación en el futuro y aseguren la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

Entre estos aspectos, se destacan: i) un desempeño económico sostenido (con tasas de crecimiento real de 4,6% anual); ii) un comportamiento favorable de los ingresos asociados con el desempeño del sector minero-energético en los próximos años; iii) el efecto de la incorporación de la sostenibilidad fiscal en la Constitución Política sobre las decisiones de gasto y los fallos judiciales, iv) una provisión adecuada de infraestructura consistente con la ejecución de megaproyectos de desarrollo vial previstos para los próximos años; y v) un decrecimiento más lento de la trayectoria de pago de pensiones.

En este orden de ideas, se calcula que el déficit fiscal efectivo del GNC para el periodo comprendido entre los años 2013 y 2024 pasará de 2,4% del PIB a 0,8% del PIB tras una mejora en el balance del orden de 1,6 puntos porcentuales del PIB. Esta trayectoria del resultado fiscal del Gobierno Central es consistente con una senda decreciente del déficit estructural que pasa de 2,4% a 0,8% del PIB durante el periodo en consideración.

II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2014

1. INTRODUCCIÓN

La clasificación económica del presupuesto público nacional busca determinar los resultados económicos, financieros y fiscales mediante la identificación de la naturaleza de las rentas y recursos de capital, del objeto de los gastos y las inversiones de capital, y de los mecanismos empleados para el financiamiento del déficit o la aplicación del superávit.

El clasificador se aplica a la totalidad de las operaciones presupuestales y genera información que muestra la interrelación del sector público con otros sectores de la economía, determinando el comportamiento de la situación fiscal y financiera y su impacto sobre la deuda. La metodología de clasificación sigue los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional.

Bajo ésta perspectiva, el manual propone la clasificación de las operaciones presupuestales en cuatro capítulos. De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, incluirá los siguientes componentes:

1. Rentas y Recursos de Capital;
2. Gastos e Inversiones de Capital;
3. Fuentes y Aplicaciones del Financiamiento, y
4. Resultados Presupuestales.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 14 del mismo decreto ordena incluir la clasificación económica del presupuesto como anexo del Mensaje Presidencial. Clasificación para el Presupuesto General de la Nación 2014 que se presenta a continuación y que incluye el análisis de los resultados obtenidos.

2. METODOLOGÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

La metodología adoptada distingue la naturaleza económica del presupuesto de rentas y los recursos del capital tradicional. Para ello separa las rentas que incrementan el estado económico-patrimonial del gobierno, de los ingresos originados en operaciones de venta de activos y de las fuentes de financiamiento que representan los recursos del crédito, permitiendo establecer no solo las características de los recursos del sector público, sino también su efecto en la actividad económica, desde la perspectiva de la naturaleza de las transacciones.

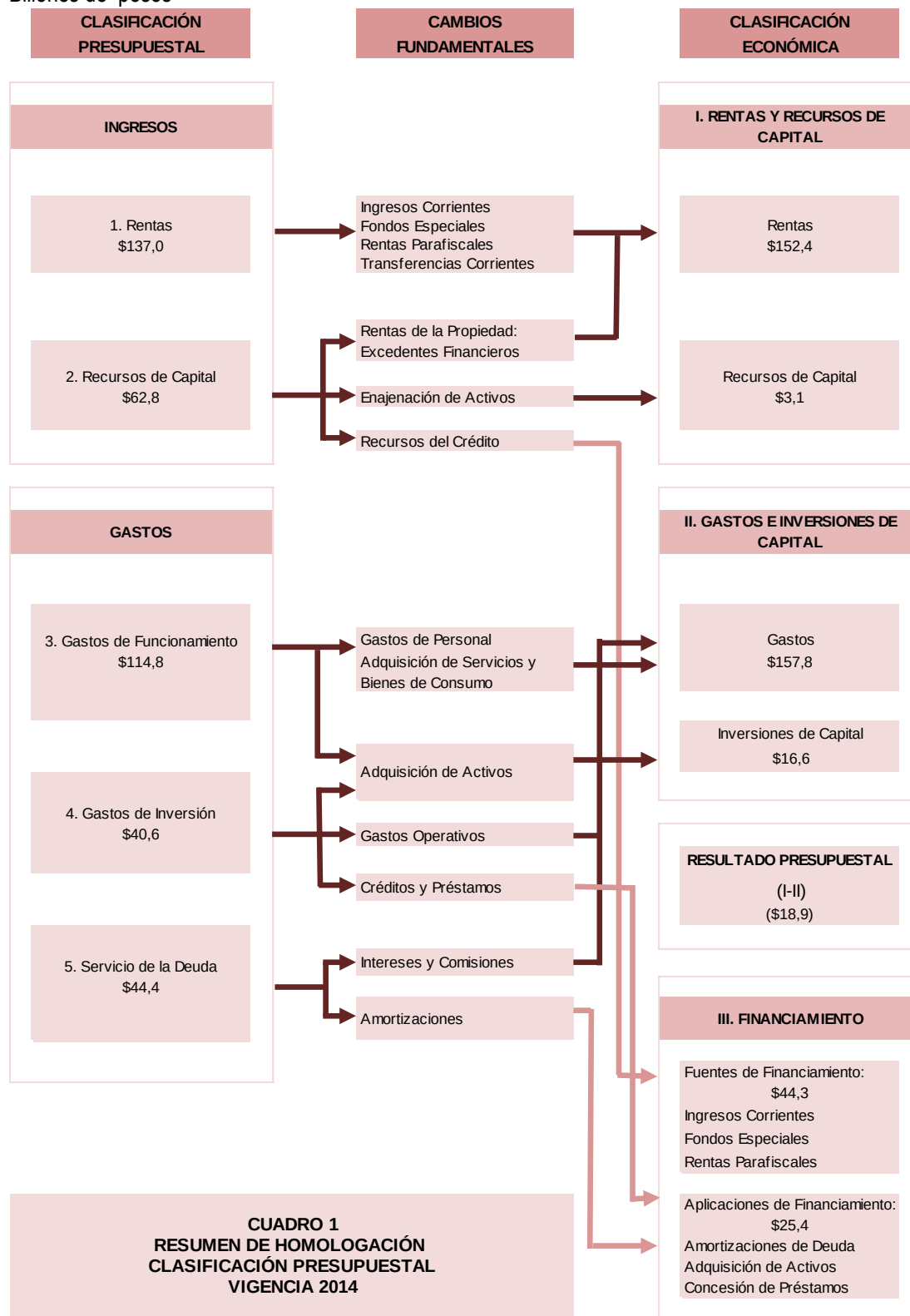
De otro lado, para determinar el objeto económico de las erogaciones incorporadas en la ley de apropiaciones, se separa de los gastos que representan disminuciones patrimoniales aquellos montos destinados a las aplicaciones de financiamiento como son las amortizaciones de la deuda, activos financieros y préstamos. De esta manera, la clasificación económica permite identificar el objeto de las erogaciones y evaluar el impacto de éstas sobre el presupuesto.

Identificada la naturaleza y objeto de los flujos económicos del presupuesto, se hace posible la determinación del impacto del proyecto de presupuesto en la variación presupuestal (diferencia entre rentas y gastos), en el resultado fiscal (ahorro económicos menos flujos de capital), y en el financiamiento (fuentes menos aplicaciones de financiamiento).

El esquema presentado en el cuadro 1 muestra la composición del PGN con base en su clasificación económica y registra cómo se produce el paso de un sistema de clasificación a otro (Homologación).

Cuadro 1 - CIFRAS VIGENCIA 2014

Billones de pesos



3. ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PGN - VIGENCIA FISCAL 2014

3.1 Homologación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital

La homologación del ingreso total programado, \$199,9 billones, muestra que el 77,8%, es decir \$155,5 billones, corresponde a rentas y recursos de capital distribuidos en rentas por valor de \$152,4 billones y recursos de capital por \$3,1 billones. El 22,2% restante corresponde a fuentes de financiamiento provenientes de empréstitos, operaciones en activos financieros y recuperación de préstamos, cuyo valor asciende en total a \$44,3 billones, como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Homologación de las Rentas y Recursos de Capital

Miles de millones de pesos

Clasificación Presupuestal		Clasificación Económica						
Concepto	2014	Rentas y Recursos de Capital			Fuentes de Financiamiento			
		Rentas	Recursos de Capital	Total Rentas y Recursos de Capital	Operaciones Endeudamiento	Activos Financieros	Préstamos	Total Financiamiento
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5+6+7)
1. Ingresos Nación	188.061	143.013	3.000	146.013	39.869	2.021	159	42.048
Ingresos Corrientes	102.681	102.681		102.681				
Recursos de Capital	62.831	17.782	3.000	20.782	39.869	2.021	159	42.048
Rentas Parafiscales	1.297	1.297		1.297				
Fondos Especiales	21.252	21.252		21.252				
2. Establecimientos Públicos	11.793	9.433	88	9.521	-	2.214	58	2.272
Ingresos Corrientes	7.428	7.428		7.428				
Recursos de Capital	2.713	353	88	441		2.214	58	2.272
Contribuciones Parafiscales	1.653	1.653		1.653				
Total (1 + 2)	199.855	152.446	3.088	155.534	39.869	4.235	216	44.320
Participación Porcentual	100,0	76,3	1,5	77,8	19,9	2,1	0,1	22,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El total de las rentas y recursos de capital se deriva, fundamentalmente, de los ingresos corrientes de la Nación percibidos por impuestos directos e indirectos y por ingresos no impositivos que suman \$102,7 billones. A estos se deben agregar los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, \$7,4 billones, en tanto que sólo un 1,5% del ingreso, \$3,1 billones, está conformado por recursos de capital, propiamente dichos, originados en operaciones de financiamiento (Cuadro 2).

El proceso de homologación de las rentas y recursos del proyecto de presupuesto en términos de la clasificación económica, advierte claramente que la categoría de recursos de capital de la Nación, del orden de \$62,8 billones, está determinada en un 66,9% por las fuentes de financiamiento, \$42,0 billones, en particular por \$39,9 billones de recursos del crédito y \$2,2 billones provenientes de manejo de activos financieros y la utilización de préstamos. El 33,1% restante de los recursos de capital, esto es \$20,8 billones,

corresponde a rentas y recursos de capital como real aporte económico, que se originan principalmente en los excedentes financieros de las entidades públicas nacionales y en las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado (\$13,6 billones).

3.2 Homologación de la Ley de Apropriaciones

El total de las apropiaciones programadas para 2014 asciende a \$199,9 billones. Desde la perspectiva económica, su estructura está determinada en un 87,3% por gastos e inversiones de capital (\$174,5 billones) y el 12,7% restante, por erogaciones para aplicaciones de financiamiento (\$25,4 billones), para amortizaciones de la deuda.

Las apropiaciones para 2014 por \$199,9 billones, en términos de la clasificación económica, se componen de la siguiente manera: \$157,8 billones en gastos, \$16,7 billones en inversiones de capital y \$25,4 billones en financiamiento (Cuadro 3).

Cuadro 3
Homologación de apropiaciones
Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico						
Concepto	2014	Gastos e Inversiones de Capital			Aplicaciones del Financiamiento			
		Gastos	Inversiones de Capital	Total Gastos e Inversión de Capital	Operaciones de Endeudamiento	Activos Financieros	Préstamos	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5+6+7)
Gastos de Funcionamiento	114,810	114,720	60	114,780	-	-	30	30
Gastos de Personal	22,263	22,263		22,263				-
Gastos Generales	6,988	6,988		6,988				-
Transferencias Corrientes	83,088	83,078	9	83,088				-
Transferencias de Capital	780	700	50	750			30	30
Comercialización y producción	1,692	1,692	0	1,692				-
Servicio de la Deuda	44,437	19,079	-	19,079	25,358	-	-	25,358
Externa	8,821	4,747		4,747	4,074			4,074
Interna	35,616	14,332		14,332	21,284			21,284
Gastos de Inversión	40,608	24,031	16,578	40,608				
Total	199,855	157,830	16,637	174,467	25,358	-	30	25,388
Participación Porcentual	100.0	79.0	8.3	87.3	12.7	-	0	12.7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

La categoría económica de los gastos incluye componentes de los conceptos en que tradicionalmente se ha presentado el presupuesto, así: gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional, \$114,8 billones; gastos de inversión, \$40,6 billones, y servicio de la deuda, \$19,1 billones, que corresponde al pago de intereses.

La categoría económica de Inversiones de Capital, \$16,6 billones, corresponde casi en su totalidad a la categoría presupuestal de inversión, ya que contiene \$9 mm de transferencias corrientes, \$50 mm de transferencias presupuestales de capital y \$0,3 mm que presupuestalmente se clasifican como gastos de comercialización.

Finalmente, la categoría de financiamiento por \$25,4 billones, corresponde básicamente al concepto de amortización de deuda y \$30 mm por concesión de préstamos, que corresponde a transferencias de capital en el presupuesto.

3.3 Homologación de los programas de inversión actual

Para la vigencia fiscal de 2014, las apropiaciones para programas, subprogramas y proyectos de inversión por valor de \$40,6 billones (Cuadro 4), de los cuales \$24 billones, de acuerdo con la clasificación económica (58,8% del total de inversión), se clasifica como gastos que no corresponden a inversiones económicamente productivas, lo que se considera una de las grandes diferencias entre el sistema de clasificación tradicional del presupuesto y el de clasificación económica. Así mismo, se destinan \$16,6 billones en inversiones de capital (41,2%).

Así, al primer valor corresponde a proyectos dirigidos a Protección y Bienestar Social del Recurso Humano, Transferencias, Subsidios Directos y Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación del Recurso Humano, entre otros, que no incorporan adquisición de activos reales o no financieros o montos muy bajos de estos, como se observa en el Cuadro 4.

Cuadro 4

Homologación de la inversión según Clasificación Económica del presupuesto

Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico		
Concepto	2014	Gastos e Inversiones de Capital		
		Gastos de Capital	Inversiones de Capital	Total Gastos e Inversión de Capital
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)
Construcción de infraestructura propia del sector	2,208	313	1,896	2,208
Adquisición de infraestructura propia del sector	252	169	83	252
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector	5,537	310	5,227	5,537
Construcción de infraestructura administrativa	59	-	59	59
Adquisición de infraestructura administrativa	99	1	98	99
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura administrativa	143	109	34	143
Adquisición y/o producción de equipos, materiales suministros y servicios propios del sector	720	38	682	720
Mantenimiento de equipos, materiales, suministros y servicios propios del sector	167	0	167	167
Adquisición, producción y mantenimiento de la dotación propia del sector	2,119	686	1,434	2,119
Adquisición y/o producción de equipos, materiales, suministros y servicios administrativos	132	110	22	132
Mantenimiento de equipos, materiales, suministros y servicios administrativos	1	-	1	1
Adquisición, producción y mantenimiento de la dotación administrativa	259	76	183	259
Divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano	3,501	2,922	580	3,501
Protección y bienestar social del recurso humano	7,134	7,062	71	7,134
Investigación básica, aplicada y estudios	576	503	73	576
Estudios de preinversión	14	10	4	14
Levantamiento de información para procesamiento	48	-	48	48
Levantamiento y actualización de información para procesamiento	507	376	130	506
Formación de capital humano para la investigación y desarrollo	5	0	5	5
Asistencia técnica, divulgación y capacitación a servidores públicos para la administración del estado	110	100	10	110
Administración, atención, control y organización institucional para la administración del estado	2,388	1,210	1,177	2,388
Atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del estado	164	27	137	164
Coordinación, administración, promoción, y/o seguimiento de cooperación técnica y/o financiera para apoyo a la administración del estado	88	85	3	88
Créditos	46	46	-	46
Subsidios	5,118	3,476	1,642	5,118
Transferencias	8,782	6,285	2,497	8,782
Inversiones y aportes financieros	116	-	116	116
Capitalización	6	2	3	6
Apoyo	312	114	198	312
Total Gastos de Inversión	40,608	24,030	16,577	40,608
Participación Porcentual	100.0	58.8	41.2	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

3.4. Resultado Presupuestal Básico

De acuerdo con la clasificación económica, el déficit del proyecto de presupuesto para 2014 asciende a \$19 billones, (2,5% del PIB), mayor en 0,2% del PIB al que se prevé se registre en el año 2013 (Cuadro 5). En este resultado se aprecia un aumento de los gastos e inversiones de capital equivalente a 0,5 puntos del PIB, en tanto que las rentas y recursos de capital aumentan en 0,3% como porcentaje del PIB.

El déficit presupuestal que se obtiene a través del clasificador económico para el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2014 es de -2,5% del PIB, como se observa en el cuadro 5, en tanto que la meta de déficit fiscal establecida para el GNC en el MFMP para la vigencia fiscal de 2014 es -2,3% del PIB.

Cuadro 5
Resultados Presupuestales Vigencias 2013 - 2014
Presupuesto General de la Nación
Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2013	2014	Variación Porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	2014/2013 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
1. Rentas y Recursos de Capital	141.619	155.434	9,8	19,8	20,1
RENTAS	136.486	152.346	11,6	19,1	19,7
Ingresos corrientes	108.166	109.697	1,4	15,1	14,2
Fondos especiales	6.673	21.409	220,8	0,9	2,8
Rentas parafiscales	6.895	3.322	(51,8)	1,0	0,4
Rentas de la propiedad	14.267	17.690	24,0	2,0	2,3
Transferencias corrientes	486	229	(52,9)	0,1	0,0
RECURSOS DE CAPITAL	5.133	3.088	(39,8)	0,7	0,4
Venta de activos reales *	5.133	3.088	(39,8)	0,7	0,4
2. Gastos e Inversiones de Capital	157.844	174.467	10,5	22,1	22,6
GASTOS	140.992	157.830	11,9	19,7	20,5
Gastos corrientes	63.294	70.430	11,3	8,8	9,1
Gastos de la propiedad	239	187	(21,9)	0,0	0,0
Gastos financieros	19.518	19.079	(2,2)	2,7	2,5
Gastos de operación comercial e industrial	1.597	1.695	6,1	0,2	0,2
Subsidios	8.494	6.603	(22,3)	1,2	0,9
Transferencias corrientes	47.851	59.836	25,0	6,7	7,8
INVERSIONES DE CAPITAL	16.852	16.637	(1,3)	2,4	2,2
Adq. construcción, mejora activos reales o no financiero	16.201	16.011	(1,2)	2,3	2,1
Transferencias de capital	651	626	(3,9)	0,1	0,1
3. Resultado Básico (1 - 2)	(16.226)	(19.033)	17,3	(2,3)	(2,5)
4. Financiamiento (4.1 + 4.2 + 4.3)	16.226	19.033	17,3	2,3	2,5
4.1. OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO	11.896	14.512	22,0	1,7	1,9
+ Fuentes (recursos del crédito)	39.345	39.869	1,3	5,5	5,2
- Aplicaciones (amortización de la deuda)	(27.449)	(25.358)	(7,6)	(3,8)	(3,3)
4.2. ACTIVOS FINANCIEROS	4.255	4.235	(0,5)	0,6	0,5
+ Fuentes (disposición de activos financieros)	4.255	4.235	(0,5)	0,6	0,5
4.3. PRESTAMO	76	286	278,7	0,0	0,0
+ Fuentes (recuperación de cartera)	307	316	3,1	0,0	0,0
- Aplicaciones (concesión de préstamos)	(231)	(30)	(87,0)	(0,0)	(0,0)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

* Venta de activos 2014 corresponde a operaciones de financiamiento por definir en el Plan Financiero.

Es pertinente mencionar que una diferencia importante entre el resultado presupuestal, que se calcula siguiendo las estándares de la clasificación económica, y el resultado que se muestra en el Plan Financiero se explica por la inclusión en la clasificación económica de la información presupuestal de los establecimientos públicos y de las operaciones sin situación de fondos en el tesoro nacional, lo cual incide en la estimación de los montos globales de ingresos y gastos.

III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2014

1. INTRODUCCIÓN

El clasificador funcional es un instrumento de uso internacional que permite una visión o lectura alterna del presupuesto, el cual organiza el gasto de acuerdo a su finalidad y función en el marco de los objetivos de la Política Gubernamental. Como en años anteriores, esta clasificación es presentada por el ejecutivo al Honorable congreso y la opinión pública.

El propósito principal de dicha clasificación es ilustrar sobre el tipo de los servicios que las instituciones públicas prestan a la comunidad y cuantificar la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, así como determinar las tendencias del gasto público de acuerdo a las categorías del clasificador, enmarcadas en el principio de transparencia de la información pública.

Esta clasificación, que permite visualizar con mayor precisión la composición del presupuesto, es una presentación diferente a la establecida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (que se hace de acuerdo con el tipo de gasto, según corresponda éste a funcionamiento o a inversión). Adicionalmente a partir de esta clasificación se determina la participación del Gasto Público Social visto como la destinación de recursos a la solución de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población que se presenta en la cuarta parte de este capítulo.

Todo lo anterior enriquece el debate, contribuye de manera constructiva a la definición de las políticas públicas y facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno, promoviendo la transparencia en la gestión pública.

Para efectos de la presentación del proyecto de presupuesto mediante el clasificador según funciones y fines propuestos del gasto, esta sección se divide en tres partes; la primera sobre la metodología utilizada y los resultados obtenidos, la segunda describe cada una de las categorías funcionales con su respectivo detalle de las entidades que lo componen, y la tercera que describe metodología para determinar la participación del Gasto Público social en Colombia a partir del Clasificador Funcional.

2. METODOLOGÍA Y RESULTADOS

Para presentar la clasificación funcional del gasto, como se ha hecho en los últimos años, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional ha utilizado y adaptado los criterios sobre clasificación de gasto público señalados en el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas de 1986 del Fondo Monetario Internacional.

Esta conceptualización, de uso internacional generalizado, presenta una clasificación del gasto de acuerdo con doce categorías que resumen las funciones del Estado: función pública general; actividades y servicios de la defensa; actividades de orden público y seguridad ciudadana; fomento y regulación del desarrollo económico; infraestructura básica, producción y prestación de servicios; medio ambiente; vivienda y espacio público; salud; recreación, deporte, cultura y comunicación; educación; protección social y actividades públicas que no corresponden directamente a funciones.

Los clasificadores que se utilizan en esta sección incluyen información tanto de gastos de funcionamiento como gastos de inversión que se presentan en el orden de importancia.

De esta clasificación se excluye el servicio de la deuda pública nacional ya que bajo este rubro se registran los recursos destinados a financiar el pago de préstamos realizados en vigencias anteriores. El objeto del gasto, como se ha señalado en ocasiones anteriores, correspondiente al criterio clasificador de esta sección, debe valorarse en el momento en que se endeudó la Nación y no cuando ésta procede a cancelar el monto adeudado. Por lo tanto, de un presupuesto total de \$199,9 billones, se excluyen \$44,4 billones, por lo que el análisis se hace sobre los \$155,4 billones restantes, monto que en adelante se llamará *presupuesto ajustado*.

El cuadro 1 presenta la distribución del proyecto de presupuesto de 2014, por categorías funcionales del gasto, comparándola con la Ley del presupuesto de 2013, en ambos casos excluyendo el servicio de la deuda.

Cuadro 1
Resumen Clasificación Funcional 2013 – 2014
Miles de millones de pesos

FUNCIONAL	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual		Como porcentaje del PIB	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)	2013 (6)	2014 (7)
Proteccion social	53,933	57,990	7.5	38.5	37.3	7.5	7.5
Educación	22,042	23,158	5.1	15.7	14.9	3.1	3.0
Salud	14,597	21,649	48.3	10.4	13.9	2.0	2.8
Actividades de orden público y seguridad ciudadana	11,673	13,088	12.1	8.3	8.4	1.6	1.7
Actividades y servicios de la defensa nacional	11,386	11,578	1.7	8.1	7.4	1.6	1.5
Funcion pública general	6,376	9,144	43.4	4.6	5.9	0.9	1.2
Infraestructura básica, produccion y prestacion de servicios	9,070	8,420	(7.2)	6.5	5.4	1.3	1.1
Fomento y regulación del desarrollo económico	3,737	3,509	(6.1)	2.7	2.3	0.5	0.5
Vivienda y espacio público	3,348	2,272	(32.1)	2.4	1.5	0.5	0.3
Medio ambiente	1,261	1,987	57.7	0.9	1.3	0.2	0.3
Recreación, deporte, cultura y comunicación	1,620	1,615	(0.3)	1.2	1.0	0.2	0.2
Actividades públicas que no corresponden a funciones	1,015	1,008	(0.7)	0.7	0.6	0.1	0.1
TOTAL SIN DEUDA	140,058	155,418	11.0	100.0	100.0	19.6	20.1

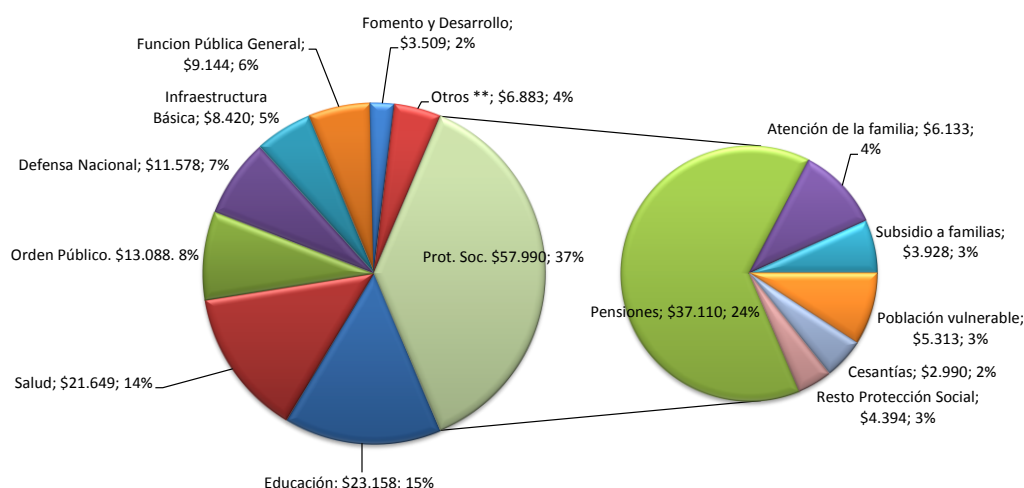
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Como se puede observar, el 66% del presupuesto ajustado se destina a las funciones de protección social, educación y atención de la salud. Esto es consecuencia, principalmente, del efecto de las pensiones y de la mayor atención que se está brindando a la población vulnerable a través de diversos programas, como se ha descrito en detalle en otros capítulos.

Continúan en orden de importancia la asignación de recursos para la financiación de actividades dirigidas a los servicios de la defensa nacional y el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana con el 16%; la infraestructura básica, producción y servicios con el 5%; la atención de la función pública general, con el 6%; y otras funciones del Estado (fomento y regulación del desarrollo económico, vivienda y espacio público, recreación deporte cultura y comunicaciones, medio ambiente y las actividades públicas no clasificadas anteriormente –n.c.a.–), con el 7% restante (Gráfico 1).

En el grafico 1 se observa que en la categoría funcional de protección social, que concentra el 37% del presupuesto ajustado, es decir, \$58 billones, sobresale el monto de los recursos que se destina a pensiones, \$37 billones, los cuales representan el 24% del total del presupuesto ajustado. Por otro lado, el gasto para educación ocupa el segundo lugar de las asignaciones presupuestales con \$23,2 billones, 15% del presupuesto, y salud, el tercero, con \$21,6 billones, 14% del presupuesto. Continúan, en su orden, la categoría de actividades de orden público y seguridad ciudadana, que concentran los servicios de policía y protección ciudadana por \$13,1 billones, 8% y actividades y servicios de la defensa nacional, que recibe \$11,6 billones, 7% del presupuesto ajustado.

Gráfico 1
Clasificación Funcional 2014
Participación porcentual
Miles de millones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Al comparar el cuadro de las categorías funcionales con la clasificación por entidad del presupuesto (cuadro 2), se destaca la concentración del gasto en las entidades que lideran, como parte de su propia misión, el desarrollo de las funciones identificadas en el clasificador funcional. Así, los Ministerios de Educación, Ministerios de Trabajo, Ministerio de Defensa y Ministerio de Salud y Protección Social manejan recursos del orden de \$82,6 billones, el 53,2 % de los recursos del PGN excluyendo el servicio de la deuda. En su orden siguen el Ministerio de Hacienda con \$22 billones (14,1%)¹, Departamento administrativo para la prosperidad social con \$8,7 billones (5,6%) la Policía Nacional con \$8 billones (5%).

¹ En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se incorporan los recursos para el Sistema General de Participaciones para propósito general, asignaciones especiales, atención integral para la primera infancia y FONPET Timbre. Igualmente, se incluyen los recursos de fondo CREE para el sistema de seguridad social en salud y del punto transitorio para los sectores agropecuario, educación superior y salud. También se incluyen los recursos para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y modernización del Estado todo lo cual explica su elevada participación.

Cuadro 2

Concentración del presupuesto por principales entidades 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Ministerio de educación nacional	24,957	26,882	7.7	17.8	17.3
Ministerio del trabajo	19,113	24,454	27.9	13.6	15.7
Ministerio de hacienda y crédito público	15,148	21,909	44.6	10.8	14.1
Ministerio de defensa nacional	18,229	19,176	5.2	13.0	12.3
Ministerio de salud y protección social	11,567	12,161	5.1	8.3	7.8
Departamento administrativo para la prosperidad social	9,059	8,741	(3.5)	6.5	5.6
Policía nacional	7,340	7,951	8.3	5.2	5.1
Ministerio de transporte	7,730	7,353	(4.9)	5.5	4.7
Ministerio de vivienda, ciudad y territorio	3,562	3,532	(0.8)	2.5	2.3
Ministerio de minas y energía	3,572	2,848	(20.2)	2.6	1.8
Rama judicial	2,674	2,791	4.4	1.9	1.8
Ministerio de justicia y del derecho	2,552	2,624	2.8	1.8	1.7
Fiscalía general de la nación	2,222	2,430	9.3	1.6	1.6
Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones	1,441	1,940	34.6	1.0	1.2
Ministerio de agricultura y desarrollo rural	2,622	1,808	(31.0)	1.9	1.2
Departamento administrativo nacional de planeación	959	1,034	7.8	0.7	0.7
Resto	7,311	7,784	6.5	5.2	5.0
TOTAL	140,058	155,418	11.0	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3. DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS FUNCIONALES 2014

En los siguientes párrafos se presenta una breve descripción de cada una de las categorías funcionales, los recursos apropiados y los principales programas por entidad de acuerdo a su misión.

3.1 Protección social

El gasto en Protección Social como función del Estado se caracteriza por incluir doce objetivos: i) Pensiones; ii) Atención de la familia, la niñez y la juventud; iii) Subsidios a las familias; iv) Atención a la población socialmente vulnerable; v) Cesantías; vi) Atención de ancianos; vii) Protección y atención a desempleados; viii) Prevención y atención de desastres; ix) Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales; x) Actividades de protección social no clasificadas anteriormente; xi) Protección y atención de grupos étnicos; xii) Servicios de Bomberos.

Esta categoría recoge los servicios a la población socialmente vulnerable (personas con discapacidad, niños, tercera edad y desplazados, entre otros), la protección integral de las familias, el mantenimiento y estímulo de niños y adolescentes, la protección de desempleados y personas con escasez de recursos para adquirir una vivienda propia, el pago directo de mesadas pensionales, las

contribuciones patronales por concepto de pensiones, y el pago de cesantías de los empleados del Estado. En el cuadro 3 se presenta el detalle del gasto que brinda la protección a través de las pensiones, los subsidios a los hogares y la atención de la familia, la niñez, la juventud y los ancianos, a través del ICBF y la atención de los ancianos a través del Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia.

Cuadro 3
Presupuesto 2014– Detalle del gasto en protección social
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Pensiones	30,723	37,110	20.8	57.0	64.0
Atención de la familia, la niñez y la juventud	6,360	6,133	(3.6)	11.8	10.6
Atención a la población socialmente vulnerable o excluida n.c.a.	6,069	5,313	(12.4)	11.3	9.2
Subsidios a las familias	4,363	3,928	(10.0)	8.1	6.8
Cesantías	2,856	2,990	4.7	5.3	5.2
Prevención y atención de desastres	2,292	1,386	(39.5)	4.3	2.4
Actividades de protección social n.c.a.	730	623	(14.7)	1.4	1.1
Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales	249	260	4.5	0.5	0.4
Protección y atención de grupos étnicos	221	172	(22.1)	0.4	0.3
Protección y atención de grupos étnicos	40	40	36.4	0.1	0.1
resto	31	35	13.3	0.1	0.1
TOTAL	53,933	57,990	7.5	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	38.5	37.3			
Porcentaje del PIB	7.5	7.5			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

A continuación se desagregarán los principales grupos que componen la clave funcional de protección social.

De esa cifra, \$32.3 billones se destinan al pago de mesadas pensionales; \$3,2 billones que generan ahorros de pensiones como el FONPET, las cotizaciones a pensiones y el Fondo de Solidaridad Pensional, y \$1 billón son recursos del SGP, para la administración de las pensiones se destinan \$0.6 billones. Con el total de recursos se atiende cerca de un millón ochocientos noventa y tres mil pensionados.

En materia pensional se destaca, el aporte de la Nación para el pago de pensiones de la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES por \$11,3 billones y los recursos del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) por \$8,7 billones, las pensiones y asignaciones de retiro de los subsectores de defensa y policía por \$5,8 billones, las pensiones que se pagan a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por \$4,2 billones (sin SGP por \$470 mil millones-mm).

El segundo grupo es la atención a la familia, la niñez y la juventud se asignaron recursos por valor de \$6,1 billones, así: para atención a la familia, \$5 billones, y para atención a la niñez, la adolescencia y la juventud \$1,1 billones, especialmente a través del SGP.

En la atención a la población socialmente vulnerable o excluida, en la cual se asignaron recursos por valor de \$5,3 billones, \$4,2 billones se ejecutarán a través del Sector de Inclusión Social y la Reconciliación para subsidios condicionados a través del programa Familias en Acción, para indemnizar a las víctimas del conflicto por vía administrativa, para atender la política de atención y reparación integral para esta población, la implementación de UNIDOS, red de protección social para la superación de la pobreza extrema, entre otros. El resto por \$1,1 billones contienen recursos para proyectos de restitución de tierras a víctimas del despojo, alimentación para internos, recursos para defensoría pública y para el fondo de programas especiales para la paz, entre otros.

Para subsidios se asignaron recursos por valor de \$3,9 billones. de estos, \$1,9 billones se distribuyen de la siguiente forma: \$1,5 billones son subsidios para los estratos 1, 2 y 3 de la población para el pago de servicios públicos domiciliarios de energía y gas por red y GLP, \$125 mm para los propósitos del Fondo de Energía Social –FOES y \$40 mm para compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre las ciudades Yumbo y Pasto y \$220 mm correspondientes a los recursos de los Fondos FAZNI, FAER, PRONE y cuota de fomento de gas, para aumento de cobertura. Adicionalmente \$1,6 billones, en Fonvivienda para subsidios de vivienda urbana. De este monto en su mayoría, \$1,3 billones, se destinan al desarrollo de la política del subsidio en especie para las 100 mil familias, de las cuales \$550 mm se destinan a la población desplazada y afectada por la ola invernal; los restantes \$340 mm se utilizarán para la ejecución del programa de VIS para ahorradores, y para otros subsidios \$370 mm.

Con destino al pago de cesantías de los funcionarios de las entidades que hacen parte del PGN se apropian \$3 billones, y en la prevención y atención de desastres se consideran \$1,4 billones.

En el cuadro 4 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con la concentración en las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación.

Cuadro 4

Principales entidades ejecutoras del gasto en protección social 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Ministerio del trabajo	16,791	21,718	29.3	31.1	37.5
Ministerio de educación nacional	5,600	6,268	11.9	10.4	10.8
Ministerio de hacienda y crédito público	5,200	4,611	(11.3)	9.6	8.0
Instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF)	4,672	4,254	(9.0)	8.7	7.3
Departamento administrativo para la prosperidad social	2,276	2,516	10.6	4.2	4.3
Caja de sueldos de retiro de la policía nacional	2,020	2,152	6.5	3.7	3.7
Caja de retiro de las fuerzas militares	1,642	1,925	17.3	3.0	3.3
Ministerio de minas y energía	2,547	1,916	(24.8)	4.7	3.3
Fondo nacional de vivienda - Fonvivienda	1,189	1,673	40.6	2.2	2.9
Ministerio de defensa nacional	1,503	1,648	9.6	2.8	2.8
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	1,478	1,402	(5.1)	2.7	2.4
Policía nacional	1,134	1,205	6.3	2.1	2.1
Fondo adaptación	1,879	1,024	(45.5)	3.5	1.8
Resto	6,002	5,678	(5.4)	11.1	9.8
TOTAL	53,933	57,990	7.5	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los recursos del Ministerio del Trabajo, \$21,7 billones, se distribuirán principalmente así: pago de pensiones a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP (incluye pensiones CAJANAL, exfuncionarios ISS, las que pagaba CAPRECOM, entre otros), de la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES, por \$20,2 billones; para proyectos de inversión, aproximadamente \$1,3 billones, de los cuales para el Fondo de Solidaridad Pensional \$1 billón que permitirán garantizar la continuidad de 1.289 miles de beneficiarios del programa de subsidios en dinero y beneficiarios del programa de complementación alimentaria y \$219 mm para subsidio a pensiones de 233.380 adultos mayores.

En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan \$6,3 billones, entre otros, para:

- Aportes de pensiones y cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, \$4,6 billones.
- Aporte patronal para pagar pensiones y cesantías de docentes \$1,3 billones del SGP
- Concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional, \$256 mm.
- Créditos condonables a comunidades indígenas y negras, \$39 mm.

En el Ministerio de Hacienda se presupuestan \$4,6 billones, de los cuales \$2,8 billones son recursos con destino a pensiones, principalmente para FONPET, bonos pensionales a cargo de la Nación, recursos del SGP y otras transferencias; \$899 mm del SGP orientados a la atención de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud; \$404 mm destinados para programas de atención a población

vulnerable; \$218 mm para prevención y atención de desastres en los cuales se incluyen los recursos del Fondo Interministerial por \$70 mm; \$57 mm para cesantías; \$43 mm para subsidios de vivienda provenientes principalmente del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria – FRECH por \$38 mm, entre los más representativos

En el ICBF, para el año 2014, están previstos recursos por \$4,3 billones. De esta cifra, \$2,8 billones son financiados con recursos Nación que provienen principalmente del impuesto sobre la renta para la equidad CREE y con recursos propios \$1,5 billones. El principal monto por \$2,5 billones se destinará a la atención en Primera Infancia para atender a más de dos millones de niños de los cuales se les brindará atención integral a un millón doscientos mil de ellos y el pago de becas de 1 SMLMV a cerca de 70.000 madres comunitarias atendiendo la Ley 1607/2012. Adicionalmente, se destinan recursos por el orden de \$735,5 mm con los cuales se atenderán 255.000 usuarios en unidades y equipos móviles conformados por psicólogos, trabajadores sociales y nutricionistas en temas de víctimas de la violencia, catástrofes, trabajo infantil así como para el pago de becas de 1 SMLMV a aproximadamente 5.000 madres sustitutas atendiendo la Ley 1607/2012 y \$180 mm para producción y distribución de alrededor de 26 mil toneladas de alimentos de alto valor nutricional que benefician a más de 6 millones de personas.

En el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se presupuestan \$2,5 billones. Los recursos se distribuyen entre el programa de Familias en Acción, con el que se espera atender a 2,7 millones de familias; en obras para la prosperidad en todo el territorio nacional; en la Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador con el cual se espera acompañar a 28.550 familias; en Generación de Ingresos para población desplazada con 53.215 personas vinculadas a iniciativas para mejorar su potencial productivo; entre otros.

En el Ministerio de Minas y Energía se apropian \$1,9 billones, principalmente corresponde a subsidios a los estratos 1, 2 y 3 para el pago del servicio público de energía y gas por red y GLP, incluyendo los fondos FOES, PRONE, FAER, FAZNI y el de Cuota de Fomento de Gas; se incluyen igualmente, recursos por \$40 mm para subsidiar el transporte de combustibles entre Yumbo y Pasto, Fonvivienda \$1,6 billones, principalmente para cubrir subsidios de vivienda urbana.

En la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se destinan recursos por \$1,4 billones principalmente en el Fondo para la Reparación de Víctimas para indemnizar una meta de 385.486 víctimas y la realización de actividades de prevención y atención a la población desplazada.

En el Fondo de Adaptación se programaron \$1 billón para la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal. En el Ministerio de Salud \$873 mm par la atención de la familia, niñez, adolescencia, limitados físicos y mentales, entre otros programas.

Sumados los recursos programados para las diferentes entidades del sector de Defensa y Seguridad, se apropian \$7,0 billones, para atender el pago de \$3,8 billones de asignaciones de retiro, \$2,0 billones de pensiones del personal que ha prestado sus servicios en los diferentes organismos, en especial en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, y para el pago de cesantía \$674,0 mm.

En Resto de Entidades, las apropiaciones ascienden a \$7,3 billones. Entre las entidades se encuentran: Presidencia de la República, Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y Grupos Alzados en Armas, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema que dedican recursos principalmente para atención a la población socialmente vulnerable, Superintendencia de Notariado y Registro y UGPPP (pensiones), Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación con recursos para atención a la población socialmente vulnerable y para el fondo para la rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado, Ministerio de Agricultura y Fondo Nacional de Vivienda que destinan recursos para subsidios de vivienda de interés social destacándose la asignación de recursos para atender el problema habitacional de la población desplazada, entre otros.

3.2 Educación

El servicio educativo ha ido ampliando su espectro de la población al incluir la atención integral a los niños menores de 5 años (primera infancia), niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con discapacidades, con capacidades excepcionales y a personas que requieren rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos).

Así mismo se destinan recursos para el mejoramiento, mantenimiento, dotación y construcción de establecimientos educativos; la contratación del servicio educativo en aquellas zonas donde la oferta oficial es insuficiente; la aplicación de modelos flexibles que permiten ampliar la oferta educativa a poblaciones como características heterogéneas; programas que incentiven la asistencia y permanencia escolar, tales como la alimentación escolar, subsidios educativos para población Sisben 1 y 2 y la gratuidad educativa.

Por otra parte se priorizan recursos para alcanzar una de las prioridades de política más importantes: el mejoramiento de la calidad en todos los niveles. Por tanto, se destinan recursos para continuar con el Programa Todos a Aprender, beneficiando a: 2.365.000 estudiantes (57% del total de

todos los estudiantes matriculados en primaria), llegando a 22.400 sedes educativas en 833 municipios de los 32 departamentos del país. El 77% son del sector rural, aportando al cierre de brechas.

Igualmente, se orientan recursos para el Plan Nacional de Lectura y Escritura – *‘Leer es mi cuento’*, beneficiando a un total de 5.330.000 estudiantes al finalizar 2013, pasando de 6.900 instituciones educativas con colecciones semilla contempladas en el cuatrienio, a 19.400 que habrán sido entregadas al finalizar este año, triplicando la meta, con una inversión aproximada de \$50 mm.

Por otra parte, se destinan recursos importantes para la ampliación de la cobertura en educación superior, creando 283.000 nuevos cupos, incrementando cobertura con igualdad de oportunidades en el acceso (la cobertura pasó del 37% en 2010 a 42,3% en 2012, es decir un aumento en más de 5 puntos). Pero así como se orientan recursos para fomentar la oferta, también la inversión en subsidio a la demanda es cuantiosa, a través del apoyo a los estudiantes para que puedan acceder a educación superior y mantenerse en el sistema, como por ejemplo la implementación de la tasa de interés real igual a cero durante toda la vida del crédito, beneficiando a 381.000 estudiantes de estratos 1, 2 y 3; así como la entrega de subsidios de sostenimiento a los más pobres por valor de \$670.000 semestrales, beneficiando a más de 230 mil jóvenes. Vale la pena destacar que a partir de la vigencia 2014 y durante 3 años, el sector educativo en educación superior se verá beneficiado con los recursos del CREE, previstos en la más reciente reforma tributaria. De esta manera más de \$1,5 billones serán distribuidos a las instituciones de educación superior del país.

Finalmente, dando cumplimiento a los arreglos institucionales previstos en la Ley 1450 del Plan Nacional de Desarrollo, a partir de la vigencia 2014 el Ministerio de Educación Nacional asumirá la administración del Programa de Alimentación Escolar, que venía siendo ejecutado por el ICBF. De esta manera, en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional se contemplan más de \$866 mm, que serán transferidos a las regiones con el fin de financiar la prestación del servicio de alimentación escolar, como parte fundamental de las estrategias que buscan garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. En la mencionada cifra se incluyen cerca de \$100 mm que se focalizarán prioritariamente en aquellas entidades territoriales que venían financiando programas de alimentación escolar con recursos de regalías en el anterior sistema, y que en virtud de la entrada en vigor del nuevo Sistema de Regalías, han visto disminuido su flujo de recursos para financiar dicha estrategia.

En el cuadro 5 se presenta el detalle del gasto en educación, de acuerdo con su clave funcional. Se destacan los recursos destinados a la primera infancia, educación preescolar, básica y media que son el 69,9% del total presupuestado, donde sobresalen los recursos del SGP para educación. También son importantes las asignaciones para la educación superior destinadas a la financiación de las universidades públicas e institutos técnicos, las cuales representan el 14,1% del total de recursos

asignados para educación. Por su parte, las apropiaciones de educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el SENA, representan el 11,4%. En conjunto, estos tres agregados concentran el 95,4% del presupuesto para educación.

Cuadro 5

Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en educación

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	14/13	2013	2014
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Servicios de educación preescolar, básica y media	15,269	16,191	6.0	69.3	69.9
Servicios de educación superior	3,018	3,264	8.1	13.7	14.1
Servicios de capacitación para el trabajo	2,393	2,632	10.0	10.9	11.4
Servicios complementarios de la educación	545	356	(34.7)	2.5	1.5
Actividades y servicios de la educación n.c.a.	352	321	(8.9)	1.6	1.4
Servicios educativos no definidos por nivel	342	280	(18.1)	1.6	1.2
Resto	123	115	(7.2)	0.6	0.5
TOTAL	22,042	23,158	5.1	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	15.7	14.9			
Porcentaje del PIB	3.1	3.0			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Por entidades, el Ministerio de Educación Nacional concentra el 83% de los recursos asignados, el SENA el 9,8%, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 1,9%, que corresponden principalmente a los recursos provenientes del SGP para propósito general, el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el 1%, el Departamento Administrativo de la Ciencia, la Tecnología e Innovación con el 1% destinados a la formación del recursos humano, y el resto, 3,3%, se distribuye entre otras entidades, como se observa en el cuadro 6.

En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan \$19,2 billones que clasifican así:

- \$14,8 billones, correspondientes al SGP que financia la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para una matrícula aproximada de 9,1 millones de estudiantes, que incluyen niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y a personas que requieran rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos), asegurando la gratuidad a 8,6 millones de estudiantes, el resto son mayores de 18 años, en el marco de la política de permanencia que implementa el gobierno nacional;
- \$1,7 billones correspondientes a la inversión del sector, de los cuales el 43,9% están orientados a financiar el Programa de Alimentación Escolar –PAE– que consiste en brindar un complemento alimentario a 4,2 millones de niños, niñas y adolescentes registrados en el Sistema de Matrícula

–SIMAT- como estudiantes oficiales (equivalente al 48% de la matrícula en educación preescolar, básica y media), 27% para atender 80.805 subsidios de sostenimiento y matrícula dirigido a población vulnerable, 472.562 créditos educativos a través de líneas de crédito, de los cuales 381.000 con baja tasa de interés para estratos 1, 2 y 3, y la renovación de 30.607 créditos educativos a comunidades indígenas y negras, profesionales con especializaciones en el área de salud, mejores bachilleres y reservistas de honor, y fortalecimiento de la calidad docente y estudiantes de educación superior, 11,6% a proyectos e iniciativas en pos de ampliar la cobertura en todos los niveles educativos, desde preescolar hasta superior, 11,6% para infraestructura educativa, la cual resulta de vital importancia para fomentar la ampliación de cobertura y alcanzar las metas de nuevos cupos de todos los niveles educativos, y 6% se orientará a proyectos relacionados con el mejoramiento de la calidad, tanto en educación básica como en superior.

- \$2,7 billones se asignarán a la formación técnica, tecnológica y universitaria, lo cual garantiza la prestación del servicio en condiciones de calidad, para más de un millón de estudiantes de pregrado y posgrado.

En el SENA se incluyen \$2,3 billones con el fin de otorgar 7,1 millones de cupos en formación profesional integral titulada y complementaria, de los cuales 1 millón cupos corresponden a formación profesional integral titulada y 6,1 millones de cupos de alumnos en formación complementaria, 340 mil cupos de aprendices en formación técnica laboral y se espera matricular 2,7 millones de alumnos en formación virtual. Se atenderá a la población vulnerable y desplazada con 1,8 millones de cupos de alumnos de los cuales 309,3 mil cupos para población desplazada y se espera matricular 2,3 millones de alumnos en formación virtual.

Cuadro 6
Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2014
Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Ministerio de educación nacional	18,014	19,213	6.7	81.7	83.0
Servicio nacional de aprendizaje (SENA)	2,046	2,274	11.2	9.3	9.8
Ministerio de hacienda y crédito público	771	446	(42.2)	3.5	1.9
Departamento administrativo de la ciencia, tecnología e innovación	241	235	(2.2)	1.1	1.0
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	227	235	3.6	1.0	1.0
Resto	744	755	1.4	3.4	3.3
TOTAL	22,042	23,158	5.1	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.3 Salud

La atención en salud es un servicio público a cargo del Estado, que busca garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud y de saneamiento; establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por parte de entidades privadas; ejercer su vigilancia y control y establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares en materia de salud, así como determinar los aportes a su cargo.

En el PGN se incorporan recursos para (i) financiar los aportes patronales para salud de los empleados públicos de las entidades que hacen parte del presupuesto, afiliados al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social; (ii) financiar la afiliación de la población pobre al Régimen Subsidiado (subsidio a la demanda); (iii) financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre no amparada por el régimen subsidiado, a través de los hospitales públicos (subsidios de oferta); (iv) atender a las víctimas de eventos catastróficos y víctimas de accidentes de tránsito (v) atender los planes y programas de salud pública, orientados a la promoción y prevención de la salud y los planes de inmunización de la población, especialmente infantil y (vi) financiar la investigación en salud, la inspección y vigilancia y los subsidios a los enfermos de Hansen, entre otros.

Cuadro 7
Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en salud
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2013	2014
	(1)	(2)	14/13	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Contratación o prestación de servicios de salud	13,665	20,989	53.6	93.6	97.0
Fomento, coordinación y regulación de servicios de salud	841	576	(31.5)	5.8	2.7
Resto	91	84	(8.4)	0.6	0.4
TOTAL	14,597	21,649	10.9	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	10.4	13.9			
Porcentaje del PIB	2.0	2.8			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Como es de esperar, un 97% del gasto se concentra en la prestación de servicios de salud. Del total de \$21,7 billones se destaca:

- \$6,3 billones en apropiaciones del Ministerio de Hacienda para el Sistema de Seguridad Social en Salud, artículo 24 de la Ley 1607 de 2012,
- \$6 billones a través del SGP (\$5,5 billones en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, \$331 mm en el Ministerio de Educación y \$211 mm en el Ministerio de Hacienda),

- \$2,5 billones para prestación de servicios de salud en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el Hospital Militar y las Cajas de Sueldos de los Retirados que pertenecen al Sector de Defensa y Seguridad, con el objetivo de atender a más de 1,3 millones de usuarios entre personal activo, retirado y pensionado de la Fuerza Pública y sus beneficiarios;
- \$1.974,9 mm en asignaciones del Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social para apoyo a entidades territoriales, para prestación de servicios No Pos, y cumplimiento Sentencia T 760 de 2008 y el Acuerdo 032 de 2012 de la CRES,
- \$1,1 billones son contribuciones inherentes a la nómina,
- \$1,1 billones recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA- (Subcuentas de Solidaridad, ECAT², y Prevención y Promoción),
- \$995,6 mm del Ministerio de Educación Nacional (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio),
- \$130 mm, para servicios médicos en el Fondo Pasivo Social de FFNN, \$ 130 mm.

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los ministerios de Salud, Protección Social, de Educación (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio), Defensa y Policía, se concentra el 93% del gasto en Salud (Cuadro 8).

En el Ministerio de Salud y Protección Social, y la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social se apropian \$10 billones, de los cuales \$5,7 billones son para transferencias asociadas al SGP; \$1 billón para el programa de afiliación al Régimen Subsidiado, ECAT y Prevención del FOSYGA; \$1,9 billones para el apoyo a entidades territoriales para la prestación de servicios salud No Pos, cumplimiento sentencia T 760 de 2008 y el Acuerdo 032 de 2012 de la CRES; \$149 mm para proyectos para la atención prioritaria en salud nacional; \$300 mm para vacunas y programas de salud pública; y otros \$280 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio y unidades ejecutoras.

En el Ministerio de Educación Nacional se destinan \$ 1,3 billones, de los cuales \$948 mm son aportes de salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; \$355 mm del Sistema General de Participaciones para salud y \$ 2 mm, contribuciones inherentes a la nómina para salud.

En el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Hospital Militar se apropian sumas por \$ 1billón, \$945 mm y \$ 249 mm, respectivamente, para la prestación de los servicios de salud del personal activo, retirado y pensionado de la Fuerza Pública, y sus beneficiarios.

² Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito (ECAT)

Cuadro 8**Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2014**

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Ministerio de salud y protección social	9,438	10,118	7.2	64.7	46.7
Ministerio de hacienda y crédito público	527	6,467	1126.2	3.6	29.9
Ministerio de educación nacional	1,244	1,305	4.9	8.5	6.0
Ministerio de defensa nacional	935	1,050	12.3	6.4	4.8
Policía nacional	840	945	12.6	5.8	4.4
Hospital militar	182	249	36.4	1.2	1.1
Resto	1,431	1,516	5.9	9.8	7.0
TOTAL	14,597	21,649	48.3	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.4 Actividades y servicios de la defensa nacional

La función legal del Estado en materia de defensa nacional está consagrada en la Constitución Política, donde se establece como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. Esta función es atendida fundamentalmente por las Fuerzas Militares, constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Esta categoría incluye la administración o funcionamiento general, la adquisición y/o producción de equipos, materiales, suministros y servicios para la defensa y seguridad del país, programas dirigidos a mejorar la movilidad, inteligencia, pie de fuerza y capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas de Colombia. En general, cubre el desarrollo efectivo de las operaciones direccionadas a reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional, que incrementa no sólo los niveles de seguridad, sino que también trasciende a beneficios económicos y sociales, generando un clima de tranquilidad y seguridad en la población.

Cuadro 9**Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en actividades y servicios de defensa nacional**

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Defensa Nacional	11,386	11,578	1.7	100.0	100.0
TOTAL	11,386	11,578	1.7	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	8.1	7.4			
Porcentaje del PIB	1.6	1.5			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 9 se presenta la información sobre esta clave funcional de acuerdo con las entidades que conforman el PGN y que participan en el desarrollo de las actividades respectivas. Como se mencionó antes, la programación presupuestal del gasto refleja la decisión gubernamental de proteger la sostenibilidad financiera de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad.

Por lo anterior, el proyecto de presupuesto de 2014 incluye recursos para la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad cuyo propósito superior es el de contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de las capacidades mínimas disuasivas. En consecuencia, los recursos se destinarán principalmente para atender el nuevo escenario estratégico definido para el sector, el cual presenta retos en diferentes aspectos como la desarticulación de los grupos armados al margen de la ley (GAML) y el fortalecimiento de la institucionalidad y la competitividad del sector.

Cuadro 10

Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades y servicios de la defensa nacional 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Ministerio de defensa nacional	10,101	10,128	0.3	88.7	87.5
Agencia logística de las fuerzas militares	969	1,060	9.4	8.5	9.2
Ministerio de hacienda y crédito público	291	369	27.0	2.6	3.2
Policía nacional	17	12	(29.4)	0.1	0.1
Instituto casas fiscales del ejército	9	9	(1.0)	0.1	0.1
TOTAL	11,386	11,578	1.7	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 10 se presenta la información correspondiente a esta clave, considerando las entidades que la ejecutan. El 87% del gasto previsto se concentra en el Ministerio de Defensa, quien lidera la función de defensa nacional, y está destinado a cubrir las necesidades de funcionamiento del sector y la ejecución de proyectos de inversión de sus unidades ejecutoras (Gestión General del Ministerio, Comando General, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea y Dirección General Marítima).

En segundo lugar se encuentra con el 9% la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, quien tiene dentro de sus actividades y servicios apoyar la misión de la Fuerzas Militares, proporcionándole a las Fuerzas los medios necesarios, en cuanto a calidad, cantidad y oportunidad, de apoyo logístico (abastecimiento, mantenimiento y servicios). Así mismo, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército atiende lo relacionado con la solución de vivienda.

3.5 Actividades de orden público y seguridad ciudadana

La función legal del Estado en materia de orden público y seguridad ciudadana está consagrada en la Constitución Política, que garantiza el ejercicio de los derechos allí establecidos, en aras de promover la convivencia pacífica y la seguridad jurídica.

Dentro de esta categoría funcional se encuentran, en primer lugar, los servicios de Policía, protección ciudadana y de investigación policial. Esta categoría incluye los servicios de policía, que corresponden a la función constitucional de mantener las condiciones necesarias de orden público para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como la de garantizar la convivencia pacífica de la ciudadanía, generando el espacio para consolidar las locomotoras que se ha propuesto el gobierno y a su vez busca disminuir los actos de violencia, crimen y terrorismo.

Cuadro 11

Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en orden público y seguridad ciudadana

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Servicios de policía	5,905	6,420	8.7	50.6	49.1
Administración de la justicia	4,169	4,472	7.3	35.7	34.2
Administración y gestión de establecimientos penitenciarios	883	1,329	50.4	7.6	10.2
Actividades de orden público y seguridad n.c.a.	513	738	43.9	4.4	5.6
Investigación aplicada al orden público y la seguridad	204	129	(36.8)	1.7	1.0
TOTAL	11,673	13,088	12.1	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	8.3	8.4			
Porcentaje del PIB	1.6	1.7			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

La responsabilidad de la protección de la ciudadanía está, principalmente, en cabeza de la Policía Nacional. La protección especial que requieren algunas personas por su excepcional condición de riesgo está a cargo de la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección. Por otra parte, las labores de inteligencia y los servicios policiales incluyen, la vigilancia del orden público, el registro de extranjeros, la gestión de los laboratorios policíacos y el registro de detenciones y de las estadísticas relativas a la labor policial, así como el servicio de vigilancia en el territorio nacional y la regulación del tráfico.

Entre los lineamientos estratégicos de seguridad y convivencia ciudadana se contempla la prevención y combate de la violencia intrafamiliar, sexual, delitos en establecimientos públicos, la delincuencia juvenil y delitos de violencia contra la mujer. El programa bandera que lidera la Policía, es el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes; el cual es catalogado como el punto de convergencia en donde se acerca la comunidad con los miembros de la fuerza pública. Para esto, los recursos asignados en el presupuesto incluyen el efecto derivado del proceso de ascensos

extraordinarios del nivel ejecutivo y la incorporación de 10 mil efectivos adicionales en la Policía Nacional; el efecto anual de los 5 mil nuevos policías incorporados a finales de 2013. Para finales de 2014 la Policía Nacional contará con 25 mil uniformados nuevos, terminando con ello el Plan 20.000 que tenía previsto para el cuatrienio.

En segundo lugar, la clasificación también contempla la Administración de la Justicia integrada por las jurisdicciones Ordinaria, Administrativa y Constitucional encargadas de resolver las controversias en el ámbito correspondiente, de conformidad con los mandatos constitucionales y legales. La jurisdicción ordinaria que incluye la administración y gestión de los tribunales y juzgados en las diversas especialidades; civil, familia, laboral y penal del sistema judicial, la representación y el asesoramiento jurídico en nombre del gobierno y el pago a los funcionarios judiciales.

En tercer lugar, se encuentra la administración y la gestión de establecimientos penitenciarios y carcelarios destinados a la detención y rehabilitación de los reclusos a cargo del INPEC y la nueva Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC. Por último, se encuentra la administración y apoyo a las actividades de orden público y seguridad, incluida la convivencia y seguridad ciudadana.

A continuación se presenta la concentración, por entidad, de las asignaciones presupuestadas para el desarrollo de las actividades a que se refiere esta clave funcional (Cuadro 12).

Cuadro 12

Principales entidades ejecutoras del gasto en orden público y seguridad ciudadana - 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2013	2014
	(1)	(2)	14/13	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Policía nacional	5,300	5,732	8.2	45.4	43.8
Rama judicial	2,239	2,313	3.3	19.2	17.7
Fiscalía general de la nación	1,565	1,741	11.2	13.4	13.3
Instituto nacional penitenciario y carcelario - INPEC	712	746	4.8	6.1	5.7
Unidad de servicios penitenciarios y carcelarios - SPC	154	564	265.5	1.3	4.3
Ministerio de hacienda y crédito público	418	554	32.6	3.6	4.2
Unidad nacional de protección - UNP	235	377		2.0	2.9
Fondo rotatorio de la policía	310	355	14.7	2.7	2.7
Ministerio del interior	216	211	(2.2)	1.8	1.6
Resto	524	494	(5.8)	4.5	3.8
TOTAL	11,673	13,088	12.1	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el presupuesto de 2014 se garantiza la financiación de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. Así, en lo que tiene que ver con la Policía Nacional, se destinan \$5,7 billones para la prestación de los servicios de vigilancia urbana y rural que permitan atender los

requerimientos que demanda la comunidad, con lo que se espera contribuir a la reducción de los índices de criminalidad y violencia en el país. Así mismo, con los recursos del Fondo Rotatorio de la Policía, \$355 mm, apoya en el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, y en la construcción de obras que requiere la Policía Nacional para ejercer sus funciones.

Para la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se destinan \$4,2 billones para la administración de justicia, especialmente para el fortalecimiento de la implementación de las oralidades en los procedimientos penal, laboral y civil y para el desarrollo de las nuevas funciones que le han sido asignadas a la Fiscalía General de la Nación, con las Leyes 1448 y 1453 de 2011, entre otras. Adicionalmente, se consideran recursos para infraestructura informática y tecnología. En la Rama Judicial se apropian \$2,3 billones, destinados a sufragar gastos de funcionamiento de las Altas Cortes, Tribunales y Juzgados, descongestión y ley de víctimas, entre otros. En la Fiscalía General de la Nación se apropian \$1,7 billones para apoyar las investigaciones de las acciones penales y de política criminal y demás relacionado con la asistencia y reparación integral a las víctimas, seguridad ciudadana, desmovilizados, grupos armados organizados al margen de la ley y delitos contra el medio ambiente, entre otros y \$159 mm para la prestación de los servicios forenses en el Instituto Nacional de Medicina Legal.

Para la vigencia 2014 se destinan recursos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC por \$1,3 billones para garantizar el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelarios a nivel nacional.

Igualmente en la Unidad Nacional de Protección – UNP se incluyen recursos por \$377 mm para la protección de más de 8.000 056 personas que se encuentran en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia en Colombia (sindicalistas, miembros grupos étnicos, víctimas y testigos, periodistas, servidores y ex servidores públicos, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y PCC, docentes entre otros), así como para atender las medidas de protección y apoyo a la prevención.

Esta categoría también recoge los recursos destinados en el Ministerio del Interior por \$211 mm para las actividades de seguridad y convivencia ciudadana para atender aproximadamente el 20% de las solicitudes de apoyo financiero y logístico de los entes territoriales para el fortalecimiento de la capacidad de la infraestructura física y tecnológica como la instalación de cámaras de seguridad y líneas 123, reconstrucción de las sedes administrativas de autoridades públicas afectadas por actos terroristas y dotación de instalaciones de la fuerza pública.

En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se apropian recursos por \$554 mm, de los cuales \$401 mm provisión del incremento salarial, \$93 mm que los municipios destinan a las actividades de orden público y seguridad ciudadana del SGP y \$60 mm para el aseguramiento de vehículos contra actos terroristas.

Dentro del resto de entidades, se encuentra el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia se asignan \$81 mm con el fin de atender el funcionamiento de las actividades propias de inteligencia y contrainteligencia.

3.6 Infraestructura básica, producción y prestación de servicios

Las actividades de infraestructura y servicios de transporte se enmarcan en la consolidación de la movilidad, integración y competitividad regional y nacional, a través del mejoramiento de la transitabilidad entre las zonas rurales y los centros urbanos de consumo y producción y éstos con el comercio exterior. Incluye la administración y servicios de construcción de caminos, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y navegación aérea, marítima y fluvial, así como el apoyo a la construcción de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros. Se incluyen igualmente actividades para la investigación y la instalación, operación y mantenimiento de proyectos para el acceso masivo de la población a las tecnologías de la información y las comunicaciones. De igual forma se cuenta la implantación e implementación de programas para la reactivación de actividades agrícolas.

El cuadro 13 muestra el detalle de este clasificador con un total de \$8,4 billones, de los cuales el 92,4% son para proyectos de infraestructura de transporte, el 5,2% para el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el 2,1% para la producción agropecuaria, bosques, caza, pesca. El presupuesto para estas actividades tiene una participación del 5,4% en el Presupuesto General de la Nación y presenta un decrecimiento del 4,7% con respecto al año anterior. Los recursos para infraestructura de transporte se destinan principalmente a proyectos de concesión vial tales como; Ruta del Sol, Bogotá – Villavicencio, Armenia – Pereira – Manizales, Ruta Caribe, Córdoba – Sucre, y Cartagena – Barranquilla, entre otros, con una asignación de \$1,9 billones. Por otro lado se contemplan apropiaciones por \$3 billones con destino a la ampliación, construcción, rectificación, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y operación de aproximadamente 11.463 km de la red vial nacional no concesionada y \$774 mm como aporte de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades del país y a los sistemas estratégicos de transporte público para las ciudades intermedias.

Cuadro 13**Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en infraestructura básica, producción y prestación de servicios**

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Infraestructura y servicios de transporte	8,270	7,782	(5.9)	91.2	92.4
Infraestructura y servicios de comunicación	297	434	46.4	3.3	5.2
Infraestructura y producción agropecuaria, bosques, caza y pesca	473	180	(61.9)	5.2	2.1
Resto	30	24	(20.4)	0.3	0.3
TOTAL	9,070	8,420	(4.7)	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	6.5	5.4			
Porcentaje del PIB	1.3	1.1			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 14 se presenta la información correspondiente a esta clave, considerando las entidades que la ejecutan. El 99% del gasto previsto se concentra en el INVIAS, la Agencia Nacional de Infraestructura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Aeronáutica Civil, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el INVIAS, se contemplan apropiaciones en 2014 por \$3,7 billones, el 44% del grupo, dentro de las cuales se destacan \$1.3 billones para continuar con el programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad, a través del cual se prevé la construcción de 153 Km de segunda calzada, la rehabilitación de 373 Km y el mejoramiento y pavimentación de 983 Km. Igualmente, se contemplan \$497 mm para el programa “Caminos para la prosperidad” como un eje estructural de Gobierno para la recuperación y el mejoramiento de la accesibilidad y la transitabilidad de vías subnacionales que integran los centros de producción agrícola con las principales vías de comercio; \$437 mm para los Contratos Plan de Nariño, Boyacá, Tolima, Cauca y Gran Darién; \$323 mm para continuar con el mantenimiento, repavimentación, señalización y atención de sitios críticos de 1.523 km de carretera en los 28 principales corredores viales del país y \$190 mm para atender el mejoramiento y mantenimiento de más de 185 km de carreteras del Proyecto Autostopistas para la Prosperidad.

Adicionalmente, se invertirán \$487 mm para la rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y operación de 11.463 km de red vial primaria no concesionada; \$94 mm para continuar con la construcción de las obras anexas del Túnel II Centenario; \$66 mm para la adquisición de equipos y dotación de señales para la seguridad vial en carretera; \$73 mm para la construcción de la variante San Francisco en la vía Pasto – Mocoa; y \$36 mm para la ampliación de los canales de acceso a los puertos marítimos a cargo de la Nación; entre otras.

La Agencia Nacional de Infraestructura, incorpora en 2014 apropiaciones por \$2,3 billones, el 27% del grupo, dentro de los cuales se destacan \$2 billones como aportes estatales de los proyectos de concesión vial: Ruta del Sol, Bogotá – Villavicencio, Ruta Caribe, Córdoba – Sucre y Cartagena – Barranquilla, entre otros; \$154 mm para la rehabilitación, operación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria a nivel nacional y \$136 para estudios, diseños y estructuración de proyectos de asociación público privada.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se registran \$891 mm, el 11% del grupo, de los cuales \$551 mm se destinarán al aporte de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo SITM en las principales ciudades del país, siendo los valores asignados al SITM de Bogotá D.C. con \$316 mm, extensión del Transmilenio a Soacha \$100 mm, Valle de Aburrá con \$96 mm, y Bucaramanga con \$39 mm. También se presupuestan \$223 mm con aportes de la Nación a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros SETP de las ciudades de Pasto por \$51 mm, Santa Marta por \$50 mm, Popayán por \$37 mm, Armenia por \$28 mm, Montería por \$27 mm, Sincelejo por \$18 mm y Valledupar por \$12 mm. Los restantes \$117 mm corresponden a recursos del SGP-Propósito General y asignaciones especiales que se estima destinan las entidades territoriales al mejoramiento de la infraestructura vial y fluvial en sus localidades, de acuerdo con las normas vigentes sobre asignación de los mismos.

Para el transporte aéreo, se tienen previstos recursos por \$847 mm, el 10% del grupo, se destacan \$337 mm que se destinan a la construcción y dotación del Centro de Gestión Aeronáutico y torre de control del Aeropuerto Eldorado, los restantes \$510 mm se destinan a la construcción, adquisición, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura para la operación aeronáutica y aeroportuaria, así como los sistemas de seguridad en la misma, conforme las normas nacionales e internacionales de aviación civil.

En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se prevén recursos por \$434 mm, el 5% del grupo, para continuar con la consolidación del acceso de los colombianos a las tecnologías de la información y las comunicaciones y la interacción digital Estado – Ciudadano, en el marco de la estrategia *Vive Digital*. Se destacan, \$70 mm para la formación de profesionales y técnicos especialistas en temas TIC con el propósito de fortalecer la industria mejorando la calidad de los procesos productivos de las empresas, \$60 mm para cubrir el importe de los costos por el servicio de franquicia postal y telegráfica, \$52 mm para continuar con la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, GEL, \$40 mm para cubrir el déficit resultante entre la contraprestación y subsidios de los operadores de telefonía pública básica conmutada local TPBCL y telefonía pública básica conmutada local extendida TPBCLE; \$32 mm para la interacción digital Estado – Ciudadano a través de la oferta de

trámites y servicios en línea y \$23 mm para la vigilancia y administración del espectro radioeléctrico entre otros.

En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se contemplan recursos por \$152 mm, el 2% del grupo, para la implantación de programas y operación del Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a nivel nacional y el apoyo a la implementación del programa de reforestación a través del Certificado de Incentivo Forestal – CIF.

En el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE, se contemplan recursos por \$17 mm destinados a la elaboración de estudios y diseños de proyectos para la energización de las zonas no interconectadas del país.

Cuadro 14

Principales entidades ejecutoras del gasto en infraestructura básica, producción y prestación de servicios 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2013	2014
	(1)	(2)	14/13	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Instituto nacional de vías	3,807	3,742	(1.7)	42.0	44.4
Agencia nacional de infraestructura	2,884	2,292	(20.5)	31.8	27.2
Ministerio de hacienda y crédito público	897	891	(0.7)	9.9	10.6
Unidad administrativa especial de la aeronautica civil	638	847	32.8	7.0	10.1
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	297	434	46.4	3.3	5.2
Ministerio de agricultura y desarrollo rural	308	152	(50.6)	3.4	1.8
Resto	240	62	(74.3)	2.6	0.7
TOTAL	9,070	8,420	(7.2)	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.7 Función pública general

En el cuadro 15 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con su concentración por concepto de gasto, en donde se destaca que el 63% de los recursos se destinan a los órganos legislativo, ejecutivo, asuntos financieros y fiscales, asuntos externos y función pública general de los órganos del Estado; el 37% restante corresponde a programas institucionales de apoyo de la descentralización, transferencias a otros niveles de la administración, entre los recursos más significativos.

Cuadro 15

Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en función pública general

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	14/13	2013	2014
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Organos legislativo y ejecutivo, asuntos financieros y fiscales, asuntos externos	3,313	5,758	73.8	52.0	63.0
Función pública	1,369	1,875	37.0	21.5	20.5
Transferencias a otros niveles de la administración	445	644	44.7	7.0	7.0
Programas institucionales de apoyo a la descentralización	754	416	(44.8)	11.8	4.6
Resto	495	450	(8.9)	7.8	4.9
TOTAL	6,376	9,144	43.4	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	4.6	5.9			
Porcentaje del PIB	0.9	1.2			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El cuadro 16 contiene la participación de las entidades del PGN que explican esta clave funcional. Sobresalen los recursos incluidos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$3,8 billones, corresponden al funcionamiento de la entidad y a las transferencias previstas para otras entidades del sector público, recursos del SGP para gastos de funcionamiento de las entidades territoriales por \$405 mm, aportes a organismos internacionales por \$237 mm, participación de los departamentos en otras rentas nacionales por \$199 mm. Recursos de la DIAN por \$1 billón para su funcionamiento, \$828 mm e inversión, \$172 mm, que incluye el Plan Antievasión por \$151 mm. En la Registraduría Nacional del Estado Civil se programan los recursos necesarios para realizar las elecciones al Congreso de la República y Presidencia de la República así como los destinados al normal funcionamiento de la entidad que incluyen al Consejo Nacional Electoral y la financiación de los partidos y movimientos políticos. En la Superintendencia de Notariado y Registro se programan recursos por \$575 mm para la financiación del sector justicia y para atender lo relacionado con sus funciones, especialmente el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 192 oficinas de registro que funcionan en el país y de protección registral a los derechos sobre los bienes inmuebles abandonados por la población desplazada conforme a la política de tierras en Colombia.

La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación cuentan con recursos para continuar atendiendo los mandatos de las Leyes según sus competencias. Con ellos se apoya la lucha contra la corrupción teniendo en cuenta el Estatuto Anticorrupción, la descongestión judicial a través de los mecanismos establecidos en la ley 1367 de 2009 de Conciliaciones, la atención, asistencia y reparación integral a la víctimas del conflicto armado, entre otras.

Se deben destacar las apropiaciones para las corporaciones que hacen parte del órgano legislativo que le permitirán atender la agenda legislativa de 2014 y desarrollar adecuadamente la función asignada por la Constitución Nacional.

En el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE los recursos más representativos están programados para el desarrollo del Tercer Censo Nacional Agropecuario por \$235 mm y el resto para realizar levantamiento, recopilación y actualización de información para el cumplimiento de su misión y para su normal funcionamiento. En el IGAC los recursos más representativos se programan para continuar con la actualización y conservación de la información catastral tanto rural como urbana y la investigación y prestación de servicios de información geográfica.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores los recursos más representativos se programan para el pago de la nómina diplomática en el exterior así como la planta interna por \$221,9 mm; en el Fondo Rotatorio de Relaciones Exteriores se programa el sostenimiento y mantenimiento de las embajadas y consulados en el exterior y el normal funcionamiento tanto del Fondo como de la Cancillería por \$191 mm así como el pago de las cuotas a organismos internacionales de los cuales Colombia hace parte por \$41 mm y el resto en los proyectos de inversión representados principalmente en la promoción de Colombia en el exterior y la implementación del Plan Fronteras.

Cuadro 16

Principales entidades ejecutoras del gasto en función pública general 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1,403	3,824	172.6	22.0	41.8
Unidad administrativa especial Dirección de impuestos y aduanas nacionales	1,210	1,003	(17.2)	19.0	11.0
Registraduría nacional del estado civil	356	680	91.2	5.6	7.4
Superintendencia de notariado y registro	525	575	9.4	8.2	6.3
Contraloría General de la República	401	409	1.9	6.3	4.5
Procuraduría General de la Nación	366	383	4.6	5.7	4.2
Congreso de la República	372	353	(5.3)	5.8	3.9
Departamento administrativo nacional de estadística (DANE)	168	339	102.1	2.6	3.7
Fondo rotatorio del Ministerio de relaciones exteriores	279	279	(0.1)	4.4	3.1
Ministerio de relaciones exteriores	198	229	15.7	3.1	2.5
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	216	149	(31.0)	3.4	1.6
Presidencia de la República	125	125	0.3	2.0	1.4
Departamento Administrativo Nacional de Planeación	110	116	5.4	1.7	1.3
Resto	645	680	5.4	10.1	7.4
TOTAL	6,376	9,144	43.4	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.8 Vivienda y espacio público

Esta clave funcional muestra el gasto asociado a la función del Estado en materia de vivienda y espacio público, por la que busca hacer efectivo el derecho constitucional de vivienda digna y la promoción de construcción de vivienda en condiciones financieras apropiadas. También incluye la función de provisión de servicios complementarios de acueductos y alcantarillados que contempla actividades de administración, vigilancia y promoción en la construcción y mantenimiento de estos sistemas.

En el cuadro 17 se presenta el detalle del gasto de esta clave funcional, en el que sobresale el grupo de construcción de acueductos y alcantarillados con los recursos del SGP que los municipios deben destinar para cubrir programas asociados con infraestructura básica de servicios, principalmente a través de la implementación de los planes departamentales de agua potable; recursos que se destinan a la ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable en todo el país. De igual forma se observan asignaciones para financiar actividades relacionadas con la utilización óptima del suelo y del espacio público, formulación y reglamentación de normas de vivienda y administración, vigilancia y promoción de actividades del servicio público de acueducto y alcantarillado.

Cuadro 17

Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en vivienda y espacio público

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2013	2014
	(1)	(2)	14/13	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Construcción y provisión de vivienda y servicios complementarios	2,432	1,789	(26.4)	72.6	78.7
Regulación de vivienda y espacio público	259	301	16.0	7.7	13.2
Vivienda y espacio público n.c.a.	612	178	(70.8)	18.3	7.9
Resto	45	4	(91.1)	1.3	0.2
TOTAL	3,348	2,272	(32.1)	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	2.4	1.5			
Porcentaje del PIB	0.5	0.3			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

A continuación se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con la concentración del gasto ya que 4 entidades participan con el 94,4% del total. En el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde el proyecto de presupuesto incluye \$1,7 billones para esta clave funcional, se destinarán \$1,5 billones del SGP para agua potable y saneamiento básico y \$170 mm para aumentar la cobertura de acueducto y alcantarillado, principalmente mediante la implementación de las políticas estratégicas del sector. Los restantes \$70 mm se destinan a generar desarrollo urbano. En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han presupuestado \$184 mm, de los cuales \$84 mm para operaciones de redescuento en líneas de crédito ofrecidas por FINDETER para proyectos de acueducto

y alcantarillado, \$84 mm corresponden a apropiaciones del SGP que se destinan para la construcción de acueductos, alcantarillados y vivienda, y \$16 mm para el Fondo de Desarrollo de la Guajira. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se han presupuestado \$126 mm, en los cuales se encuentran \$26 mm del Fondo Empresarial para el apoyo en los procesos de toma y liquidación de las empresas y los restantes \$100 mm para la inversión y el funcionamiento de la entidad. En FONVIVIENDA se incluyeron \$122 mm, de los cuales \$120 mm se destinarán a atender las 95.761 coberturas estimadas de tasas a créditos hipotecarios con recursos del FRECH en el periodo 2012-2014; los recursos restantes serán dirigidos principalmente a los gastos de funcionamiento de la entidad.

Cuadro 18

Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y espacio público 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Ministerio de vivienda, ciudad y territorio	2,187	1,712	(21.7)	65.3	75.4
Ministerio de hacienda y crédito público	810	184	(77.3)	24.2	8.1
Superintendencia de servicios públicos domiciliarios	80	126	56.9	2.4	5.5
Fondo nacional de vivienda - Fonvivienda	111	122	10.0	3.3	5.4
Resto	160	128	(20.2)	4.8	5.6
TOTAL	3,348	2,272	(32.1)	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.9 Fomento y regulación del desarrollo económico

La función legal del Estado relacionada con el fomento y regulación del desarrollo económico incluye las actividades de apoyo a los sectores: agropecuario, hacienda, minero energético, de industria, comercio y turismo.

Cuadro 19

Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en Fomento y regulación del desarrollo económico

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Fomento y regulación del desarrollo económico general	2,914	2,682	(8.0)	78.0	76.4
Asuntos de fomento y regulación del desarrollo económico	445	598	34.3	11.9	17.0
Investigación para el fomento y regulación del desarrollo económico	378	230	(39.2)	10.1	6.5
TOTAL	3,737	3,509	(6.1)	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	2.7	2.3			
Porcentaje del PIB	0.5	0.5			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 20 se presenta la información correspondiente a esta clave funcional, considerando las entidades que la ejecutan. El 76% del gasto previsto se concentra en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Transporte, ICA, Autoridad Nacional de Televisión - ANTV, e INCODER.

En el 2014, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Dirección General de Comercio Exterior y Artesanías de Colombia S.A., representan un 13,5% del gasto, \$473 mm, destacándose el diseño y construcción del centro de eventos y exposiciones de Bogotá y Bucaramanga, con \$20 mm y \$10 mm respectivamente; y \$443 mm para atender el apoyo a las exportaciones, la promoción de la inversión extranjera, la asistencia técnica al comercio exterior, la transformación productiva de sectores económicos y la asistencia, promoción, mejoramiento y competitividad turística, como la promoción *Colombia destino de clase mundial*, y la promoción de destinos turísticos Nacionales (Amazonas, Bahía Solano, Nuquí, Riohacha, Vichada, entre otros), y el fortalecimiento del sector artesanal del país.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, incorporan en el 2014, \$424 mm, 12% del grupo, destacándose el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) con \$185 mm, que tiene como propósito atender los planes de asistencia técnica de los municipios, en el beneficio a pequeños y medianos productores; para el mejoramiento del desempeño del sector agropecuario en el marco del proceso de internacionalización de la economía, \$66 mm para el programa de reactivación del sector agropecuario – PRAN; para programas de investigación \$58 mm y los \$114 mm, restantes para el fomento y regulación de la agricultura, ganadería, caza, pesca y bosques, implementación de lineamientos de políticas para la promoción y aprovechamiento sustentable, soluciones tecnológicas para el sector y la planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y de la regularización del mercado de tierras a nivel nacional.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH –, en el 2014, cuenta con recursos para estudios de exploración de hidrocarburos y promoción de la política petrolera por valor de \$363 mm. Se destacan \$284,5 mm, con los cuales se busca alcanzar celebrar 45 nuevos contratos de explotación y exploración petrolera, explorar 173 pozos y completar 15.000 Km de sísmica equivalente 2D.

El Departamento Nacional de Planeación cuenta con recursos por \$352 mm, para la financiación de proyectos de inversión, entre los que se destacan el de apoyo a entidades públicas nacionales, para programas y proyectos para el desarrollo económico, social, de convergencia y desarrollo regional por \$332 mm, y el de fortalecimiento y fomento de la cultura del seguimiento y evaluación de políticas públicas por \$11 mm.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se incluyen \$238 mm, que corresponden principalmente a \$91 mm de la transferencia de recursos del SGP a los municipios para que estos los destinen al fomento del desarrollo económico en sus regiones y programas de apoyo a la Inversión e igualmente \$72 mm de las transferencias que prevé el Gobierno Nacional para el Fondo Garantías de Instituciones Financieras, FOGAFIN para atender los pasivos derivados en la venta de instituciones financieras, \$50 mm para capitalización del Fondo Nacional de Garantías Financiera, \$7 mm para el programa de seguros del sector exportador y \$18 mm para diferentes proyectos como el fortalecimiento y modernización de los sistemas de información para la gestión del nivel nacional y territorial.

En el 2014 debe resaltarse el Ministerio de Transporte, con una apropiación de recursos por \$233 mm, dentro de ello se destacan, los programas de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga nacional por un valor de \$125 mm.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, proyecta para el 2014 recursos por \$221 mm, de los cuales se destinan \$101 mm para atender programas de prevención y control de plagas y enfermedades en animales y vegetales y el fondo nacional de protección agropecuaria, y los \$120 mm, restantes para, laboratorios y mantenimiento de los bancos de germoplasma animal, vegetal y microbial, y otros programas a nivel nacional.

En la Autoridad Nacional de Televisión -ANTV-, se asignan recursos por \$197 mm, con el propósito de garantizar el funcionamiento e inversión del operador público nacional -RTVC-, así como para fomentar el desarrollo de la infraestructura y proyectos especiales de los operadores regionales de televisión y apropiación en el territorio nacional de la televisión digital.

En el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, para el 2014 se destacan recursos por \$172 mm, con el propósito de desarrollar los programas de titulación de baldíos, implementación de proyectos de desarrollo rural y el subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias para la población campesina, e implementación del programa de legalización, adquisición y adjudicación de tierras rurales y desarrollo productivo, al igual que el acceso y la adecuación de tierras a la población en condición de vulnerabilidad y el diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional.

Cuadro 20

Principales entidades ejecutoras del gasto en fomento y regulación del desarrollo económico 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Ministerio de comercio, industria y turismo	557	473	(15.1)	14.9	13.5
Ministerio de agricultura y desarrollo rural	794	424	(46.6)	21.2	12.1
Agencia nacional de hidrocarburos - ANH	384	363	(5.3)	10.3	10.4
Departamento administrativo nacional de planeación	276	352	27.6	7.4	10.0
Ministerio de hacienda y crédito público	245	238	(2.8)	6.6	6.8
Ministerio de transporte	134	233	73.7	3.6	6.6
Instituto colombiano agropecuario (ICA)	248	221	(10.9)	6.6	6.3
Autoridad nacional de televisión ANTV	0	197	n.c.	0.0	5.6
Instituto colombiano de desarrollo rural - INCODER	213	172	(19.0)	5.7	4.9
Superintendencia financiera de Colombia	128	140	9.7	3.4	4.0
Resto	759	695	(8.4)	20.3	19.8
TOTAL	3,737	3,509	(6.1)	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.10 Recreación, deporte, cultura y comunicación

El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, estimulando la creación de la identidad nacional y promoviendo la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Adicional a ello debe velar por el fomento de la recreación y la práctica del deporte así como ejercer la vigilancia y control de las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad están llamadas a ser democráticas.

En el cuadro 21 se presenta el detalle del gasto en esta clave funcional. Se destacan los recursos destinados a cultura que representa el 31,5%, con los cuales se apoyan todas las manifestaciones artísticas y culturales a nivel nacional y los procesos de formación que fomenten la creatividad y las memorias culturales de cada región. Las apropiaciones de recreación y deporte representan el 27,2% de las asignaciones, en las cuales se incluyen los recursos para el mantenimiento, la recreación y el desarrollo de la actividad física, así como la preparación de los deportistas para los diferentes eventos nacionales e internacionales en que participe el país. Los recursos para comunicaciones por medios masivos de comunicación representan el 26,9% para la implementación de la red de telecomunicaciones con el fin de alcanzar el 100% de los municipios conectados. Las actividades de recreación, deporte, cultura y comunicación con el 14,1%, incluyen las asignaciones presupuestales destinadas al programa de ampliación de telecomunicaciones sociales a través de COMPARTEL, y las partidas para la construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de los escenarios deportivos. Finalmente, los recursos para investigación en recreación, deporte, cultura y comunicación representan el 0,3%.

Cuadro 21**Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación**

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)
Cultura	536	508	(5.2)	33.1	31.5
Recreación y deporte	413	439	29.0	25.5	27.2
Comunicación por medios masivos de comunicación	3	434	15.2	0.2	26.9
Resto	669	233	(65.1)	41.3	14.4
TOTAL	1,620	1,615	(0.3)	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	1.2	1.0			
Porcentaje del PIB	0.2	0.2			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 22 se presentan las entidades que concentran la ejecución de la clave funcional de recreación, deporte, cultura y comunicación así: 40,8% el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 18,4% el Ministerio de Cultura, 17,7% el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 16,1% Coldeportes, y 7% para otros programas a nivel nacional.

En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se asignan \$659 mm para impulsar la masificación y el uso de internet a través del manejo eficiente de infraestructura, promoción y apropiación de los servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones y de estrategias de conectividad de alta velocidad en establecimientos y sedes educativas en todo el territorio nacional, incluidas las zonas rurales y apartadas, con el propósito de cerrar la brecha digital y brindar cobertura de conectividad en todo el país.

En el Ministerio de Cultura, \$297 mm se destinan a promover y fomentar los valores y manifestaciones culturales en todo el territorio nacional, contribuyendo con ello a afianzar la identidad cultural de las diferentes regiones; dinamizar la gestión de los museos, proteger los monumentos nacionales, centros históricos, y apoyar la masificación de los diferentes programas de gobierno relacionados con la música, lectura y desarrollo de las artes. Igualmente se incluyen los recursos que se transferirían a los municipios que generen la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, destinada a la construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas. Los recursos del Impuesto Nacional al Consumo provenientes de la prestación del servicio de telefonía móvil se asignan para la creación, fortalecimiento y sostenimiento de las bibliotecas públicas, y la transferencia que se hace de estos recursos a los departamentos y al Distrito Capital apoyan los programas de fomento, promoción y desarrollo de la cultura y el deporte.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se destinan a los municipios \$285 mm, a través del SGP-Propósito General, para atender programas de recreación, cultura y deporte.

En Coldeportes se asignan \$260 mm con el fin de fomentar el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y el desarrollo de la educación física, especialmente mediante la organización, construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de los escenarios deportivos, así como para apoyar a los deportistas profesionales. En 2014 se destaca la realización de los juegos intercolegiados a través del Sistema Nacional del Deporte Estudiantil –Supérate que beneficiará aproximadamente 1,8 millones de niños, niñas y adolescentes de 7 a 17 años, escolarizados y no escolarizados, que incluye además a docentes, 9.500 instituciones educativas, Juntas de Acción Comunal y Cabildos Indígenas, la adecuación y construcción de escenarios deportivos para los juegos nacionales y paranacionales a realizarse en Tolima y Chocó en 2015, y el acceso de aproximadamente 3 millones de personas a los servicios deportivos y recreativos para combatir el sedentarismo y la obesidad.

Dentro del resto de entidades, se asignan recursos por \$114 mm principalmente para el Centro de Memoria Histórica (\$39 mm), la ampliación de las áreas recreativas del Club Militar (\$35 mm), la implantación del Sistema Nacional de Archivos (\$18 mm), atención y gestión del patrimonio arqueológico, antropológico e histórico (\$9 mm).

Cuadro 22

Principales entidades ejecutoras del gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2013	2014
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	559	659	18.0	34.5	40.8
Ministerio de cultura	351	297	(15.4)	21.7	18.4
Ministerio de hacienda y crédito público	313	285	(8.8)	19.3	17.7
Dep Adm deporte, recreación, activ física y aprovechamiento tiempo libre – Coldeportes	325	260	(20.1)	20.1	16.1
Resto	72	114	58.4	4.4	7.0
TOTAL	1,620	1,615	(0.3)	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.11 Otras actividades públicas que no corresponden a funciones

Esta categoría incluye principalmente las transferencias que realizan las entidades del sector público para el pago de la cuota de fiscalización o auditaje de la Contraloría General de la República, prevista en el artículo 267 de la Constitución Política, así como las transferencias de los establecimientos públicos por concepto de excedentes financieros a la Nación. Igualmente, se incluye el pago que realizan

las entidades que conforman el PGN por concepto de impuestos, tasas y multas tanto del nivel nacional como territorial y otras actividades públicas que no corresponden a funciones, dado que no existe una identificación clara que permita su clasificación en los sectores anteriores.

En el cuadros 23 y 24 se presenta el detalle del gasto en esta clave funcional, destacándose las transferencias al nivel nacional por \$856 mm, de los cuales, \$478 mm, corresponde a la transferencia de excedentes financieros que el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por \$245 mm, la Agencia Nacional de Hidrocarburos por \$170 mm y la Superintendencia de Notariado y Registro por \$63 mm harán a la Nación en 2014. También son importantes: el reintegro a la Nación por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación ó quien haga sus veces por \$98 mm; la transferencia de la Cuota de Auditaje por \$273 mm que las entidades del Presupuesto General de la Nación aportan a la Contraloría General de la República, en la que sobresalen los Ministerios de Hacienda y Crédito Público \$89 mm en el cual se incluye la cuota del Servicio de la Deuda Pública Nacional, de Educación Nacional \$42 mm, del Trabajo \$21 mm, de Defensa Nacional \$20 mm, y la Policía \$12 mm. En cuanto a impuestos y multas las erogaciones más representativas provienen del Instituto Nacional de Vías INVIAS con \$52 mm, para el pago del impuesto predial de las zonas portuarias y de los inmuebles de su propiedad y el sector de Defensa y Seguridad con \$43 mm.

Cuadro 23

Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en otras actividades públicas

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	14/13	2013	2014
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Transferencias al nivel nacional	889	856	(3.8)	87.6	84.9
Impuestos y multas	124	152	22.1	12.3	15.1
Resto	1	0	n.c.	0.1	0.0
TOTAL	1,015	1,008	(0.7)	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	0.7	0.6			
Porcentaje del PIB	0.1	0.1			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el siguiente cuadro se presenta las entidades en las que se concentran las apropiaciones bajo esta clave funcional.

Cuadro 24

Principales entidades ejecutoras del gasto en otras actividades públicas 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	14/13	2013	2014
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	239	248	4.0	23.5	24.6
Agencia nacional de hidrocarburos - ANH	176	173	(1.5)	17.4	17.2
Dirección nacional de estupefacientes en liquidación	136	98	(28.1)	13.4	9.7
Ministerio de hacienda y crédito público	19	89	374.7	1.9	8.9
Superintendencia de notariado y registro	143	66	(54.0)	14.1	6.5
Instituto nacional de vías	38	57	48.9	3.8	5.7
Ministerio de defensa nacional	43	44	1.9	4.3	4.4
Ministerio de educación nacional	42	43	3.0	4.1	4.2
Istituto colombiano de bienestar familiar (ICBF)	24	25	3.0	2.4	2.5
Resto	154	164	6.4	15.2	16.3
TOTAL	1,015	1,008	(0.7)	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.12 Medio ambiente

La función legal del Estado en materia de medio ambiente está consagrada en la Constitución Política que establece como una finalidad propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del saneamiento ambiental. Para estos efectos, el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Esta categoría funcional incluye el control de la contaminación en las ciudades y en el campo, el manejo óptimo de aguas, la protección de la biodiversidad, flora, fauna, zonas forestales y ecológicas, el fomento y regulación del medio ambiente y la investigación de temas relacionados con este sector. En el cuadro 25 se presenta el detalle del gasto contenido en esta clave funcional.

Cuadro 25

Presupuesto 2014 – Detalle del gasto en medio ambiente

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	14/13	2013	2014
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Investigación en medio ambiente	404	1,180	192.1	32.0	59.4
Fomento y regulación del medio ambiente	386	416	3.2	30.6	20.9
Protección de la biodiversidad	336	307	26.0	26.7	15.4
Resto	134	84	(37.1)	10.6	4.2
TOTAL	1,261	1,987	57.7	100.0	100.0
Porcentaje del PGN	0.9	1.3			
Porcentaje del PIB	0.2	0.3			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Cuatro entidades concentran el 88,2% de los recursos destinados a la ejecución de programas y actividades cubiertos por esta clave funcional (Cuadro 26). En el Ministerio de Hacienda con \$1,3 billones, de los cuales \$1,2 billones corresponde al apoyo a proyectos de inversión nacional; \$164 mm del SGP - propósito general y asignaciones especiales, que los municipios de los cuales destinan a proyectos de protección ambiental \$162. En el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con sus unidades ejecutoras de Parques Nacionales de Colombia y la Autoridad de Licencias Ambientales-ANLA, en el marco de la estrategia establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, cuenta con \$252 mm para proyectos ambientales dirigidos a planes de ordenamiento de bosques naturales, apoyo a las áreas protegidas y conservación de parques nacionales, estudios relacionados con el plan hídrico nacional y actividades de licenciamiento ambiental a los proyectos mineros y de hidrocarburos que se realizan en el país. Dentro de este monto se destaca la transferencia a través del Fondo de Compensación Ambiental para el apoyo financiero a las CAR de menores ingresos por valor de \$41,5 mm. En el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación se dispusieron asignaciones presupuestales por \$78 mm para financiar proyectos regionales destinados a la recuperación, descontaminación y conservación de las zonas afectadas por la explotación de recursos naturales no renovables. En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se contemplan recursos por \$75 mm, para la formulación y ejecución de las alianzas productivas. En FONAM, se incluyen \$62mm, de los cuales \$26,7mm corresponden a la transferencia que efectúa a la ANLA para financiar sus gastos de funcionamiento y los restantes \$35,3 mm se destinan para apoyar especialmente, el licenciamiento ambiental y la administración de los parques nacionales.

Cuadro 26

Principales entidades ejecutoras del gasto en medio ambiente 2014

Miles de millones de pesos

Entidad	2013	2014	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	14/13	2013	2014
			(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de hacienda y crédito público	585	1,348	130.5	46.4	67.8
Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible	231	252	8.9	18.3	12.7
Fondo nacional de regalías en liquidación	82	78	(4.7)	6.5	3.9
Ministerio de agricultura y desarrollo rural	70	75	7.5	5.6	3.8
Resto	293	234	(20.0)	23.2	11.8
TOTAL	1,261	1,987	57.7	100.0	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4. El gasto social a partir del clasificador funcional

Como se explicó en la parte metodológica de este capítulo, el clasificador funcional sugerido por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 1986 presenta 12 categorías de las cuales seis son utilizadas para la determinación del Gasto Público Social (GPS) en Colombia, de conformidad con el artículo 41³ del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Las categorías de (6) medio ambiente; (7) vivienda y espacio público; (8) salud; (9) recreación, deporte, cultura y comunicación; (10) educación y (11) protección social, definen en el proyecto de presupuesto la participación porcentual del GPS sobre el total del presupuesto sin el servicio de la deuda pública en cumplimiento de lo establecido en el artículo 350 de la Constitución de 1991.

4.1 Metodología de cálculo

De los datos clasificados en las categorías funcionales anteriormente señaladas, se hace una recomposición entre (6) medio ambiente, (7) vivienda y espacio público y (11) Protección social que le suman al primero la regulación de acueductos y alcantarillados, y construcción de acueductos y alcantarillados que funcionalmente se encuentran en vivienda y espacio público. De igual forma la partida de subsidios de vivienda clasificadas en el grupo (11) se adicionan a Vivienda social. Por otro lado se excluye de la categoría (9) recreación, deporte, cultura y comunicación el concepto de “comunicación por medios masivos de comunicación” y de la categoría (11) se excluye el concepto “servicio de bomberos” como se muestra en el cuadro 27.

Cuadro 27
Gasto Público Social a partir del Clasificador Funcional

Categoría Funcional	Concepto Funcional	Equivalencia en Gasto Público Social
06	MEDIO AMBIENTE	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO AMBIENTAL (+) • Regulación de acueductos y alcantarillados (+) • Construcción de acueductos y alcantarillados
07	VIVIENDA Y ESPACIO PÚBLICO	VIVIENDA SOCIAL (-) • Regulación de acueductos y alcantarillados (-) • Construcción de acueductos y alcantarillados (+) • Subsidios de vivienda
11	PROTECCION SOCIAL	TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (-) • Subsidios de vivienda (-) • Servicios de bomberos
09	RECREACION, DEPORTE CULTURA Y COMUNICACIÓN	CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN (-) • Comunicación por medios masivos de comunicación
10	EDUCACIÓN	EDUCACIÓN
08	SALUD	SALUD

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

³ ARTICULO 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Con estas categorías funcionales, las cuales se explicaron en la segunda parte de este capítulo, se obtienen los gastos que se presentan como anexo al proyecto de Presupuesto General de la Nación – PGN- en el detalle de las partidas presupuestales clasificadas en cada grupo del GPS.

4.2 participación porcentual del GPS en el presupuesto

Resultado de lo anterior, se presenta en el cuadro 28 la información por sectores que hacen parte del Gasto Público Social presentados en el proyecto de presupuesto de las vigencias 2013 y 2014. En este cuadro se puede observar que la participación del GPS sobre el presupuesto sin deuda, respecto del año anterior, se mantiene en 69,63% dando cumplimiento a lo estipulado en el artículo 350 de la CP y el artículo 41 del EOP que señala “El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

Cuadro 28
Resumen Gasto Público Social 2013 – 2014
Miles de millones de pesos

Sectores	2013	2014	Variación porcentual	Participación Porcentual		Como porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	14/13 (3)=(2/1)	2013 (4)	2014 (5)	2013 (6)	2014 (7)
Trabajo y seguridad social	52,108	55,977	7.4	54.0	51.7	7.3	7.3
Educación	22,095	23,158	4.8	22.9	21.4	3.1	3.0
Salud	15,048	21,649	43.9	15.6	20.0	2.1	2.8
Agua potable y saneamiento ambiental	3,278	3,585	9.4	3.4	3.3	0.5	0.5
Vivienda social	2,396	2,673	11.5	2.5	2.5	0.3	0.3
Cultura, deporte y recreación	1,557	1,181	(24.1)	1.6	1.1	0.2	0.2
Gasto social	96,482	108,222	10.9	100.0	100.0	13.5	14.0
TOTAL Presupuesto sin deuda	138,558	155,418					
% Participación Gasto Social sin Deuda	69.63	69.63					

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Dentro del GPS la mayor participación es trabajo y seguridad social con el 52% en 2014 donde se agrupa principalmente pensiones, cesantías, recursos del ICBF destinados a atención de la familia, la niñez y la juventud, y subsidios diferentes a vivienda. La partida de educación ocupa la segunda más alta con una participación del 21% y en ella se incluyen principalmente los recursos del Sistema General de Participaciones en educación y las transferencias a las universidades e institutos técnicos. El sector salud que tiene un peso del 20% y agrupa los recursos del Sistema General de Participaciones en salud, los aportes a la seguridad social en salud, y los recursos para la atención en salud del régimen subsidiado, incluidos los del CREE que explican la importante variación en el 2014. Entre agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y cultura, deporte y recreación que se explicaron funcionalmente se explica el restante 7% del GPS.

IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2014

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 14 del Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, se presenta el resumen homologado de las cifras del presupuesto de 2014 y del Plan Financiero (PF)¹ para la misma vigencia. Mediante un ejercicio de conversión del primero al segundo, se muestra cómo el presupuesto para 2014 es consistente² con la meta de déficit fiscal prevista para el Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Público Consolidado (SPC).

1. CONSISTENCIA PRESUPUESTO Y PLAN FINANCIERO (PF) 2014

El PGN es el instrumento mediante el cual se aseguran los recursos que permiten garantizar el normal funcionamiento de la administración pública nacional y demás órganos de las diferentes ramas del poder público, se atiende el servicio de la deuda y se ejecutan los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo y además, algunos requerimientos originados en leyes preexistentes y planes sectoriales priorizados por el gobierno nacional. Después de ser aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República, el PGN se convierte en una autorización máxima de gasto para las entidades que lo integran y en la fijación de una meta de recaudo de los recursos que se requerirán para financiarlo durante una vigencia fiscal determinada.

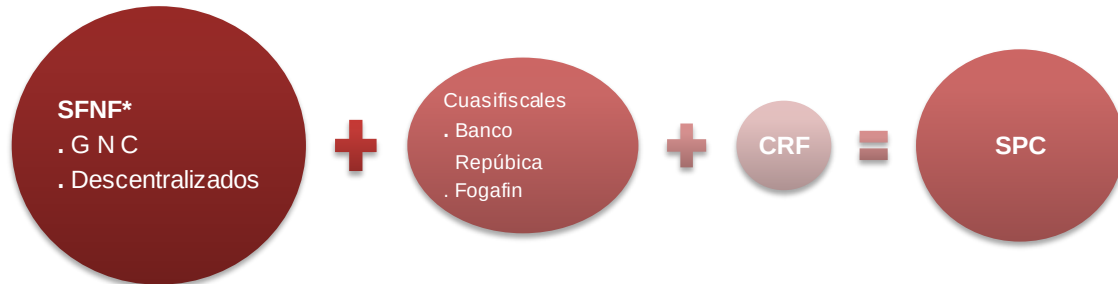
Por su parte, el Plan Financiero corresponde al programa de ingresos y gastos de caja modificada³ del Sector Público Consolidado (SPC), como se presenta en el diagrama 1:

¹ El Plan Financiero 2014 presentado dentro del MFMP 2013 fue objeto de revisión por el CONFIS el 15 de julio de 2013. Los principales cambios en GNC fueron: mayores ingresos \$0,3 billones para mayor inversión sin alterar el resultado fiscal. En gastos se produjo recomposición en favor de la inversión de \$0,3 billones de intereses de deuda y \$2.4 billones de funcionamiento. De esta manera la revisión aumento en \$3 billones la inversión inicialmente prevista por el MFMP 2013, sin alteración de la meta fiscal de - 2,3% del PIB del GNC que ordena la regla fiscal.

² Artículo 9° Ley 1473 de 2011. El literal d) del art.3 de la Ley 152 de 1994 quedará así: "d) *Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo*".

³ Además de los flujos de caja se consideran las cuentas por pagar y los efectos del mercado sobre el servicio de la deuda pública.

Diagrama 1
Sector Público Consolidado



* Sector Público No Financiero (SPNF) excluyendo los costos fiscales netos asumidos por el Gobierno Nacional Central (GNC) relacionados con la reestructuración del sistema financiero (CRF).

En el caso del PGN, las apropiaciones requeridas se financian con un monto de fuentes de la misma magnitud. Sin embargo, en el proceso de programación de los conceptos presupuestales no se toma en cuenta el origen de los ingresos, es decir, si éstos provienen de impuestos, de recursos de endeudamiento o de otros recursos. Tampoco se considera el destino de los mismos, es decir, si éstos financian gastos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda pública.

Por el contrario, los conceptos de sostenibilidad fiscal y de déficit, que se reflejan en el PF, distinguen con claridad los recursos de endeudamiento (interno y externo) del resto de ingresos del gobierno, así como también distinguen entre gastos corrientes y de capital, los cuales, clasificados de acuerdo con estándares internacionales, permiten medir el impacto económico del gasto público, establecer la magnitud del déficit, y las fuentes y necesidades de financiamiento.

Es claro, pues, que la estructura legal del presupuesto no es totalmente equivalente al contenido económico de los conceptos⁴ anteriormente señalados. Esto significa que las cuentas que identifican los diversos rubros de gasto deben reclasificarse entre una y otra estructura de medición para poder calcular con mayor transparencia el impacto económico del presupuesto.

⁴ En Colombia la estructura legal del presupuesto está definida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y reglamentada por los Decretos 568 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 4836 de 2011 y la medición económica del resultado fiscal se basa en los estándares internacionales contenidos en el "Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional" de 1986 y los ajustes al mismo realizados por Colombia, en acuerdo con dicho organismo.

En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada. En otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que efectivamente se ejecuta. Sobre esto es importante aclarar que el presupuesto se ejecuta siguiendo lo que se conoce como la *cadena de ejecución presupuestal*: apropiación, compromiso, obligación y pago. La medición del impacto fiscal se da en el momento de la obligación (esto es, cuando se reciben los bienes o servicios y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago), con lo cual el registro del efecto económico tiene lugar en el momento en que el gasto se constituye en valor agregado para la economía⁵.

Uno de los elementos que dificulta la comparación inmediata entre el PGN y el PF se relaciona con las diferentes entidades que hacen parte del PGN. En un caso porque no forman parte del PF o porque algunas se clasifican en sectores diferentes al del GNC. Como se sabe, la clasificación institucional del PGN comprende los órganos del GNC y los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN). El GNC incluye los ministerios, departamentos administrativos, Rama Judicial, Rama Legislativa y órganos autónomos y de control⁶, mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como la ANH, el INVIAS, la ANI y el INCODER. En el Plan Financiero estas entidades se clasifican en el sector denominado “Resto”.

Además de las cuentas del GNC y de los EPN, el cálculo del déficit del SPC incluye conceptos como el balance fiscal de las empresas públicas nacionales y territoriales y el de los gobiernos de los niveles subnacionales, constitutivos del Sector Público No Financiero -SPNF, los costos de la reestructuración financiera, el balance de Fogafín y el balance cuasifiscal del Banco de la República.

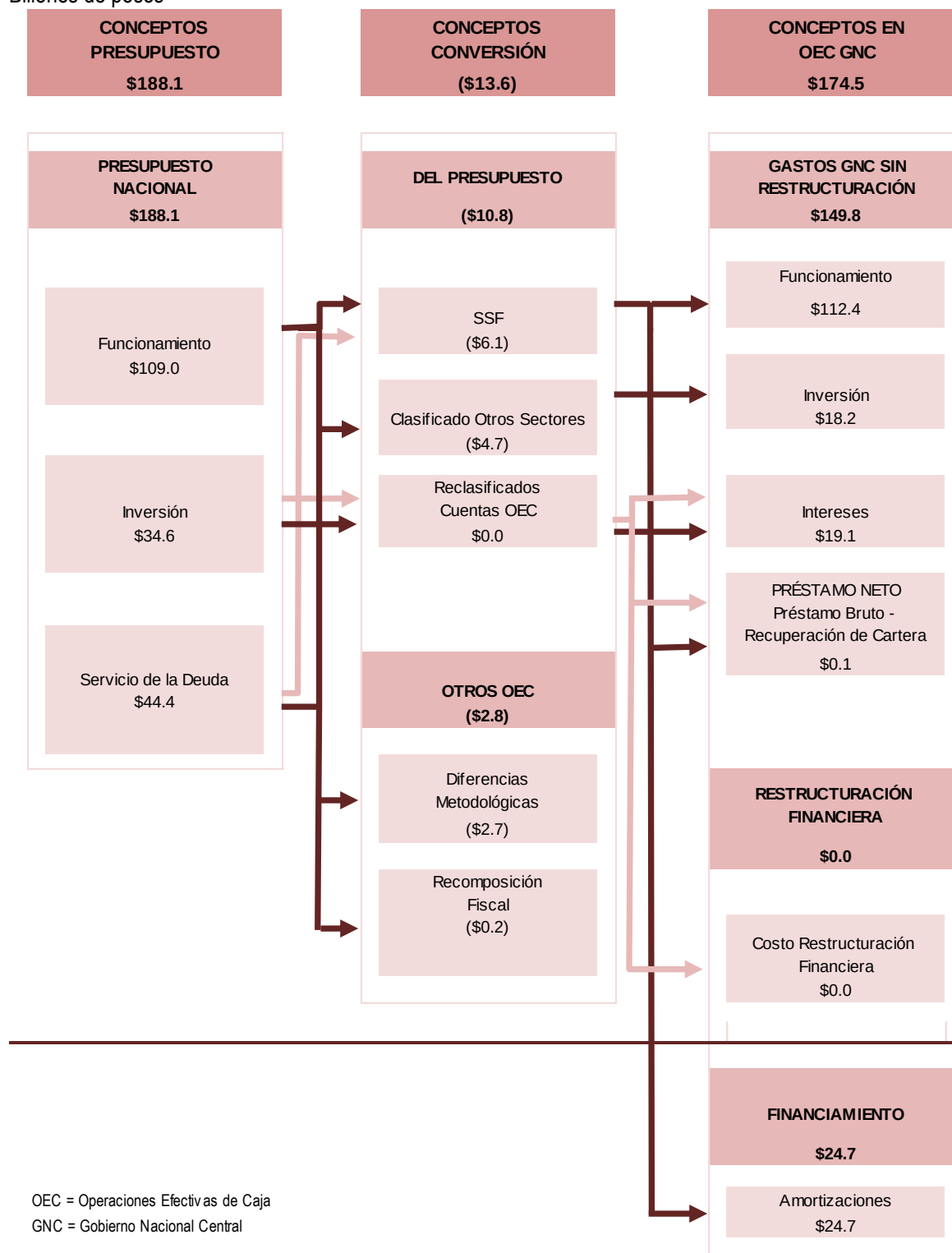
2. PROCESO DE CONVERSIÓN PRESUPUESTO NACIONAL A PLAN FINANCIERO 2014

En el diagrama 2 se sintetiza el resultado de la homologación que surge de aplicar los conceptos de conversión utilizados en la estructura de cuentas del presupuesto nacional y de cuentas de las operaciones efectivas de caja - OEC del Plan Financiero del GNC.

⁵ A partir del año 2008 se adoptó esta metodología. Antes se tomaba como momento económico la asunción del compromiso presupuestal.

⁶ Algunos fondos cuenta del GNC se clasifican en los sectores de Seguridad Social y Regional y Local, considerando el destino de sus recursos.

Diagrama 2
Proyecto de presupuesto 2014
 Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El primer paso en el ejercicio de conversión consiste en dejar en el PGN el presupuesto nacional (PN), que en la presentación del PF se denomina GNC, y excluir la parte correspondiente al presupuesto de los EPN. Así, el PN para 2014 se estima en \$188,1 billones, de los cuales se destinan \$109 billones a gastos de funcionamiento, \$34,6 billones a gastos de inversión y \$44,4 billones al servicio de la deuda. De este último valor, \$19,1 billones corresponde a intereses y \$25,4 billones, a pago de amortizaciones (Cuadro 1 - columna 1). Sin embargo, como ya se mencionó, este tipo de desagregación del gasto responde a la clasificación presupuestal prevista en el EOP y no corresponde totalmente al concepto económico y fiscal.

Cuadro 1

Diferencias metodológicas entre presupuesto nacional y plan financiero 2014

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de Presupuesto Nacional (1)	Diferencias Metodológicas (2)	Proyecto de PN sin Difer. Metodológicas (3)=(1+2)
Funcionamiento	109,038	(300)	108,738
Inversión	34,587	(2,720)	31,867
Servicio de Deuda	44,436	364	44,800
Total Gastos	188,061	(2,656)	185,405

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El cuadro 1 muestra los valores del PN después de efectuar los ajustes necesarios para hacerlo comparable con la clasificación del PF. El cuadro se compone de tres columnas. La columna 1 corresponde al total del proyecto de PN que se somete a consideración del Congreso de la República; la columna 2 muestra las diferencias en valor que se originan por la existencia de metodologías diferentes de medición del PN y el PF, como son las pérdidas de apropiación⁷, diferencias por operaciones de mercado en el servicio de la deuda⁸ y registros de causación.⁹

⁷ El monto de pérdidas es descontado en el PF, sin embargo, hace parte de las apropiaciones presupuestales disponibles y se consideran como sobrantes de apropiación al cierre de la vigencia fiscal. En este valor se incluyen \$700mm para proyectos de inversión que se ejecutarán en la medida que se liberen apropiaciones presupuestales producto de reprogramaciones de vigencias futuras autorizadas. Al cierre de la vigencia fiscal se contará con una menor ejecución de \$700mm de vigencias futuras reprogramadas o de la suma de estas y las condicionadas que no pudieron reprogramarse.

⁸ Dentro de estas operaciones se encuentra la prima de colocación y el costo de endeudamiento externo, que el plan financiero considera como posibles diferencias entre el valor nominal de los títulos y el valor de mercado, en el giro del servicio de la deuda interna y externa, respectivamente.

⁹ Aquí se encuentran los registros de los TES B en UVR autorizados por la Ley 546 de 1999, que forman parte de los registros de causación en la medición del resultado fiscal y no se consideran dentro del PN.

El cuadro 2 describe dos ajustes adicionales que es necesario hacer. En primer lugar, se deben deducir algunas apropiaciones que se incorporan en el PN, pero no se incluyen en el PF, como los recursos que se ejecutan sin situación de fondos (SSF)¹⁰, \$6.210 mil millones (mm), columna 2. Estas operaciones no tienen impacto fiscal (es decir que no generan déficit ni superávit fiscal), ya que son financiadas con los recaudos realizados directamente por las entidades, los cuales determinan el monto de sus gastos, o corresponden a operaciones de registro ingreso-gasto, sin flujo de recursos por parte de la Dirección General de Crédito Público y el Tesoro Nacional.

En segundo lugar, se ajustan los conceptos presupuestales reclasificados en otros sectores del SPNF. La columna 3 del cuadro 2 muestra las partidas, por valor de \$4.653 mm, que se clasifican en otros sectores del PF, así: Fondo Nacional de Regalías (FNR), que hace parte del sector Regionales y Locales; Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) y Fondo de Solidaridad Pensional, que hacen parte del sector Seguridad Social.

Cuadro 2

Presupuesto nacional no clasificado en GNC

Distribución Presupuesto Nacional reclasificado 2014

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de PN sin Difer. Metodológicas (1)	Apropiaciones Sin situación de Fondos (2)	otros Sectores (3)	Proyecto de presupuesto GNC (4)=(1-2-3)
Funcionamiento	108.738	3.562	1.821	103.354
Inversión	31.867	2.339	2.831	26.696
Servicio de Deuda	44.800	309	-	44.491
Total Gastos	185.405	6.210	4.653	174.542

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En el cuadro 3 se realiza una reclasificación adicional de conceptos, utilizada en la estructura presupuestal para hacerla comparable con la estructura económica que se muestra en el PF. En funcionamiento del PF se adiciona a la apropiación presupuestal la suma de \$9.009 mm, que en el PN se considera en inversión o en servicio de la deuda. En contraste, a la inversión presupuestal se le descuentan

¹⁰ El PN también se puede dividir, de acuerdo con el tránsito de los recursos que financian el gasto, en operaciones Con Situación de Fondos (CSF) y Sin Situación de Fondos (SSF). Las operaciones CSF corresponden a todas las que se realizan con giro de recursos a las entidades ejecutoras del presupuesto desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN). Las operaciones SSF, por su parte, corresponden a operaciones que no requieren tránsito de recursos a través de la DGCPTN, por corresponder a operaciones financiadas con recursos autorizados para recaudar directamente por la entidad ejecutora (caso de los Fondos Especiales), a créditos de proveedores (entrega directa del bien o servicio a la entidad contra endeudamiento), o a operaciones de registro que no obligan flujo de recursos (caso del cruce de cuentas).

algunos conceptos que se clasifican en gastos de funcionamiento ó en el servicio de la deuda, dejando únicamente los gastos que se asocian al concepto económico de la inversión.

Cuadro 3

Reclasificación de cuentas Presupuesto a Plan Financiero 2014

Miles de millones de pesos

Cuenta	Presupuesto GNC (1)	Reclasificados a OEC (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	103,354	9,009	112,363
Inversión	26,696	(8,493)	18,204
Servicio de Deuda	44,491	(673)	43,818
Préstamo Bruto 1/	-	157	157
Total Gastos	174,542	-	174,542

1/ Préstamo Neto sin recuperación de cartera por \$42 mm

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

De igual manera, del servicio de la deuda se realizan algunas descomposiciones. Así, en el concepto de *Préstamo Neto*¹¹ del PF se clasifican los recursos que el GNC entrega en calidad de préstamo a otras entidades públicas, así como los que recibe de éstas como pago a créditos anteriormente desembolsados, incluyendo tanto amortizaciones como desembolsos. El Préstamo Neto se calcula como la suma de todos los conceptos que implican desembolso de recursos (por la cuenta especial de deuda externa - CEDE, deuda interna garantizada por la Nación, menos la recuperación de cartera).

En el cuadro 4 se muestra el detalle de conceptos y de cuentas reclasificadas de la estructura presupuestal a la económica, enunciadas en la columna 2 del cuadro 3. En la columna 1 del cuadro 4 se registran los conceptos presupuestales que el PF considera gastos de funcionamiento, como ocurre con parte de los gastos de inversión del sector defensa que tienen que ver con las compras de equipo militar (tanto CSF como SSF), los reconocimientos de subsidios de tarifas eléctricas y gas, los aportes al Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga), al Fondo de Solidaridad Pensional y el Fondo CREE (Impuesto sobre la Renta para la Equidad)¹², así como el servicio de la deuda de entidades y el reconocimiento de pensiones a través de bonos de deuda.

¹¹ En el PF se registra la operación neta producto de las concesiones de crédito menos las recuperaciones de cartera.

¹² Fondo Especial creado mediante la Ley 1607 de 2012, cuyos recursos se destinará a la financiación de los programas de inversión social, que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Cuadro 4
Detalle de reclasificados de Presupuesto a Plan Financiero 2014
Miles de millones de pesos

Conceptos \ Cuentas	Funcionamiento	Inversión	Servicio Deuda			Total
			Intereses Deuda	Préstamo Neto *	Amortizaciones Deuda	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(1+...+5)
Inversión de Militares	588	(588)	-	-	-	-
Subsidios de tarifas eléctricas	1,473	(1,473)	-	-	-	-
Fondo Solidaridad y Garantías en Salud	1,155	(1,155)	-	-	-	-
Fondo CREE	5,109	(5,109)	-	-	-	-
Fondo Solidaridad Pensional	168	(168)	0	0	0	-
Cuenta Especial Deuda Externa	0	-	(9)	113	(104)	-
Servicio de la Deuda Entidades	311	-	0	-	(311)	-
Deuda Garantizada	0	-	-	44	(44)	-
Amortizac. Bonos Pensionales Universidades	206	-	-	-	(206)	-
Total	9,009	(8,493)	(9)	157	(664)	-

* No incorpora la Recuperación de Cartera.(\$42 mm)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En la columna 2, se detallan las contrapartidas de algunos de estos conceptos presupuestales. En las columnas 3, 4 y 5 se presentan los movimientos en el servicio de la deuda desagregados en los conceptos utilizados en el PF, como la cuenta Cede y la deuda garantizada¹³, por corresponder a operaciones entre entidades que hacen parte del SPNF.

Sobre el monto total de la columna 3 del cuadro 3 por \$174.542 mm, es preciso efectuar algunas operaciones adicionales para hacerlo completamente compatible con el del gasto del GNC establecido en el PF, aplicando los valores que son de financiamiento o que no se contabilizan en el gasto presupuestal, como las amortizaciones del Servicio de la Deuda, las indexaciones y la recuperación de cartera. Se obtiene así un resultado de \$174.542 mm, que corresponde al concepto de gasto con el que se determina el déficit (o superávit) fiscal del GNC en el PF, como se presenta en el cuadro 5.

¹³ La deuda garantizada y la cuenta CEDE y los préstamos presupuestales en el PF son parte del préstamo neto entre entidades del SPNF.

Cuadro 5
Ajuste final PN a PF GNC 2014

Miles de millones de pesos

Cuenta	P.F. GNC	Recomposición Fiscal	Gastos PF GNC
Funcionamiento	112,363	-	112,363
Inversión	18,204	-	18,204
Servicio de Deuda 1/	43,818	(24,716)	19,102
Préstamo Neto 2/	157	42	115
Subtotal Antes de Déficit	174,542	(24,674)	149,785
Reestructuración financiera 3/	-	(42)	42
Amortizaciones Deuda	-	24,716	24,716
Total Gastos	174,542	(0)	174,542

1/ Servicio de Deuda menos amortizaciones (son financiamiento) para determinar gasto de Intereses de PF.

2/ Al Préstamo Bruto se descuenta su recuperación de cartera que es ingreso en el Presupuesto Nacional.

3/ Se le incluyen la indexación por TES L546/99 y por TRDs no consideradas en el presupuesto.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Como se puede observar de lo señalado anteriormente, el Presupuesto General de la Nación guarda consistencia con la meta de déficit fiscal en el MFMP para la vigencia fiscal de 2014 estimada en -2,3% del PIB para el GNC.

V. PANORAMA PRESUPUESTAL 2012

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en este capítulo se presenta el informe sobre los resultados de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal de 2012. En el próximo, se presenta el de la actual vigencia, con corte a 30 de junio de 2013.

Decreto 4730 de 2005. *Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

(...)

2. *Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.*

3. *Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.*

(...)

1. INTRODUCCIÓN

La gestión del presupuesto durante 2012 y 2013 debe verse en el contexto de los resultados de la política económica y fiscal desarrollada por el Gobierno nacional en los últimos años, la cual ha sido gestionada con responsabilidad, contribuyendo a enfrentar las dificultades internas generadas por la crisis en los mercados internacionales en 2008 y más recientemente por los efectos del entorno internacional de crisis en la zona euro y pérdida de dinamismo de la economía estadounidense y, a nivel interno, por la emergencia invernol por la que atravesó el país en los dos años anteriores.

La economía colombiana tuvo un crecimiento del PIB en 2012 del 4%, cifras que se comparan favorablemente con las registradas por otras economías de la región y con otros países emergentes, considerando que las economías desarrolladas, en conjunto, atraviesan por una fase de contracción o de muy lento crecimiento. Los resultados responden en buena parte a la responsabilidad con que se ha manejado la política económica y la coordinación que han mostrado los responsables de su gestión. En el área de la política fiscal el Gobierno nacional se ha comprometido con el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, para lo cual se han adelantado reformas de muy hondo calado, cuya aplicación ha contribuido a la consolidación de la confianza de inversionistas, productores y consumidores. Los flujos de inversión extranjera directa han llegado a niveles máximos en la historia económica de Colombia; el sector financiero muestra una gran solidez; y las oportunidades derivadas de la puesta en marcha de muchos acuerdos comerciales, empiezan a mostrar sus primeros resultados.

Los resultados fiscales han sido favorables. La aplicación de la nueva institucionalidad fiscal ha permitido que las finanzas públicas retomen el camino que mostraban en la segunda mitad del decenio pasado, antes de la crisis financiera internacional. Este proceso de fortalecimiento de nuestras finanzas permitirá reducir el endeudamiento de la Nación y equilibrar nuestro balance fiscal. La consolidación fiscal que se ha logrado ha permitido al Gobierno nacional asumir una postura contracíclica en política fiscal, mediante la cual se ha estimulado la demanda interna durante momentos de pérdida de dinamismo de la economía y de ajuste del gasto público, cuando la economía retorna a su fase de crecimiento. Así se ha hecho, y los resultados han demostrado el éxito de esta estrategia.

La disciplina fiscal que ha practicado el Gobierno Nacional Central (GNC) en los últimos años ha permitido reducir su deuda neta de activos financieros significativamente, desde 45,3% del PIB en 2002 hasta 33,8% del PIB en 2012 y se espera que para 2013 sea del 33,6%. Se puede afirmar que el comportamiento de las finanzas del GNC ha sido un determinante de la senda de la deuda neta del SPNF, la cual se ha reducido desde el 39,7% del PIB en 2002 hasta 25,1% del PIB en 2012 y 24,7% esperado para 2013. De acuerdo con las metas que nos hemos propuesto, el stock de deuda del SPNF se acercará al 13,7% del PIB al finalizar la presente década, lo cual es consistente con lo contemplado en el MFMP 2013.

Buena parte de los resultados se deben, en gran medida, al manejo responsable del Presupuesto General de la Nación (PGN). La gestión de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), con base en las mejoras en la normatividad presupuestal, ha establecido mecanismos y criterios para que las entidades manejen con mayor eficiencia los recursos públicos. Ha buscado establecer prioridades de manera que el gasto que ejecuten satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

El presupuesto de estos últimos años se ha programado de acuerdo con las metas fiscales establecidas para cada uno de ellos, consultando las posibilidades reales de financiamiento y atendiendo las limitaciones y restricciones de la coyuntura.

La nueva institucionalidad fiscal que ha surgido con la aplicación de las normas aprobadas por el Congreso de la República permitirá cualificar, aún más, los instrumentos de gestión fiscal y la capacidad de las autoridades públicas para mantener bajo control las finanzas del Estado. Hacia el futuro, nuestra preocupación se centrará en invertir de la mejor manera los recursos públicos en aquellos sectores en donde el país los requiera y sean más efectivos para el cumplimiento de las metas que nos hemos propuesto.

A continuación se hace un resumen de los resultados de la ejecución del presupuesto rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2012, con corte al 31 de diciembre del mismo año¹.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2012

Al cierre de 2012, el presupuesto definitivo de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a \$165,6 billones, de los cuales el 92% (\$152,4 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 8% (\$13,2 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

Cuadro 1

Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2011	2012		2011	2012
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Ingresos Corrientes	89,501	96,460	112.7	107.8	14.0	13.7	14.5
Recursos de Capital	53,250	40,470	81.1	76.0	(8.5)	7.2	6.1
Fondos Especiales	8,576	7,921	96.9	92.4	4.4	1.2	1.2
Rentas Parafiscales	1,044	1,080	113.6	103.4	5.9	0.2	0.2
TOTAL PRESUPUESTO NACION	152,372	145,931	99.3	95.8	6.2	22.3	22.0
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	13,247	13,104	92.9	98.9	9.4	1.9	2.0
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	165,619	159,035	98.8	96.0	6.4	24.3	24.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De acuerdo con los registros de ejecución de las entidades ejecutoras del PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF Nación, en las cuentas del tesoro nacional y en el resto de reportes de soporte de ejecución, la ejecución del presupuesto de ingresos ascendió a \$159 billones, equivalente al 96% del aforo, 24% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$96,5 billones, recursos de capital por \$40,5 billones, fondos especiales por \$7,9 billones, rentas parafiscales por \$1,1 billones, y recursos de los establecimientos públicos por \$13,1 billones (Cuadro 1).

¹ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

El recaudo acumulado a diciembre de 2012 de los ingresos corrientes alcanzó el 107,8% del aforo, 14,5% del PIB, superior en 0,8% del PIB al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 76% del aforo, 6,1% del PIB; los fondos especiales registran un recaudo del 92,4% del aforo, 1,2% del PIB y las rentas parafiscales el 103,4% del aforo, 0,16% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN al cierre de 2012 refleja un incremento nominal de 6,4% respecto al mismo período del año anterior, disminuyendo en 0,3% su participación en porcentaje de PIB, donde el recaudo del presupuesto de la Nación se reduce en 0,33% del PIB y los establecimientos públicos mejoran su participación en 0,03% del PIB. A pesar de esto, los ingresos corrientes de la Nación, en términos del PIB, aumentan su participación en 0,8%, mientras que los recursos de capital se reducen en 1,1%. Por su parte, los fondos especiales con 1,2% y las rentas parafiscales con 0,2%, mantienen su participación como porcentaje del PIB.

Los establecimientos públicos nacionales, con un recaudo del 98,9% del aforo vigente, en cuantía de \$13,1 billones, refleja una mejora en el registro de ejecución, superando la transición tecnológica iniciada en el 2011 al entrar en funcionamiento el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF para todas las entidades que se encontraban fuera de línea². Por lo tanto, en términos del PIB, se tiende a reflejar la situación real, por cuanto los valores registrados son muy próximos a los recursos obtenidos por los establecimientos públicos en la vigencia.

2.1 Ingresos Corrientes

De un aforo vigente por \$89,5 billones, en 2012 se ejecutaron \$96,5 billones, con una variación nominal respecto a 2011 de 14%, representando 14,5% del PIB, porcentaje superior en 0,8% del PIB al observado en 2011. A su interior, los impuestos internos, en particular los que recaen sobre la renta y patrimonio y el consumo, muestran en conjunto un incremento de 0,9% del PIB: Aportan especialmente a este resultado, sectores como minas y canteras; construcción y establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas, que tuvieron crecimientos del 14,4%, 10% y 7%, respectivamente³. Situación que si bien es positiva, de todas maneras recoge parcialmente los efectos de la desaceleración económica, considerando que de un crecimiento de la actividad económica del 6,6% en 2011 se pasó a uno del 4%⁴ en 2012.

² En la vigencia de 2011 se pone en funcionamiento la aplicación del SIIF Nación II, lo que generó en el primer año traumatismo para las entidades en el proceso de adaptación a los nuevos módulos y la entrada al sistema de los establecimientos públicos.

³ Comunicado de Prensa, Producto Interno Bruto. Cuarto trimestre de 2012 - Base 2005, marzo 21 de 2013. www.dane.gov.co.

⁴ *Ibíd.*

No obstante lo anterior, el comportamiento de la producción durante 2012 no ha impactado de manera importante los recaudos por renta y ventas. A pesar del crecimiento industrial de sectores como: hierro y acero (10,1%); confecciones (9%); productos lácteos (7,8%) y producción de carne y pescado (5,0%), sin embargo, cerca de veintinueve (29) subsectores⁵ experimentaron caídas que en conjunto condujeron a que la producción del sector no tuviera mayor variación en 2012. Esta situación no logró afectar el comportamiento de los niveles de recaudo de los impuestos sobre la propiedad y los ingresos (remuneraciones). Por otra parte, los impuestos a las importaciones registraron un recaudo menor al esperado, a pesar de los incrementos de las importaciones. Así, el Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP 2012, preveía que a pesar de las vulnerabilidades de la economía europea y los efectos de una posible desaceleración mundial, se enrutaría la economía nacional en la senda del crecimiento potencial de 4,9%⁶, lo cual finalmente no ocurrió.

Se observa que la producción real de la economía colombiana, a diciembre de 2012, no registró variación⁷, respecto a lo observado en el mismo período del año anterior: solo diecinueve (19) de los cuarenta y ocho (48) subsectores mostraron un comportamiento positivo, mientras que al cierre de 2011 fueron treinta (30) los subsectores que mostraron un resultado positivo. Se resalta que solo siete (7) subsectores contribuyen con cerca de 1,7 puntos porcentuales a dicha variación, mientras que los que experimentaron descenso fueron algunos que se habían mostrado dinámicos en observaciones pasadas y pesan de manera importante en el total de la economía, tales como: productos plásticos; refinación de petróleos; otros productos químicos y otras sustancias químicas⁸.

Dentro de los que crecen nominalmente, frente a lo observado en el 2011, se destacan especialmente: aparatos de uso doméstico (13,4%); metales preciosos y no ferrosos (10,5%); hierro y acero (10,1); confecciones (9%); productos lácteos (7,8%); otros tipos de equipos de transporte (7,2%) y aparatos de comunicaciones (6,6%), entre otros. De otro lado, las ventas del comercio al por menor registran un ascenso de 3,1%, mostrando una pérdida de dinamismo frente a lo que se había venido observado en los últimos años. Sin embargo, no alcanzaron a afectar el recaudo por concepto del IVA interno que mostró un crecimiento nominal de cerca de 4,5%, como se muestra en el cuadro 2, reflejando la reducción en las ventas de vehículos automotores y motocicletas (1,8%), sector que había mostrado un gran dinamismo, con

⁵ Comunicado de prensa. Muestra Mensual Manufacturera, febrero 22 de 2013. www.dane.gov.co

⁶ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012, pág. 303. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

⁷ Excluyendo trilla de café. Comunicado de prensa. 22 de febrero de 2013. Muestra Mensual Manufacturera. www.dane.gov.co.

⁸ Boletín de prensa, 20 de febrero de 2013. Comercio exterior, importaciones y balanza comercial, www.dane.gov.co.

crecimientos por encima del 30%. A pesar de ello, en general, trece (13) de las dieciséis (16) líneas del grupo de mercancías muestran crecimiento.⁹

El resultado del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99% del total de ingresos recaudados, \$95,3 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 1% del total, \$1,2 billones.

Al cierre de 2012, el recaudo de ingresos tributarios alcanzó \$95,3 billones. Los principales impuestos internos, tales como, Impuesto de renta, Timbre nacional, Impuesto al patrimonio e IVA, alcanzaron \$72,3 billones, 108% del aforo, observando que el *impuesto al Patrimonio* incorpora el recaudo de las cuotas de los contribuyentes, personas naturales y jurídicas que tienen patrimonio superiores a \$1 mm de acuerdo con la establecido con el Decreto Legislativo 4825 de 2010, la Ley 1370 de 2009 y la Reforma Tributaria Ley 1111 de 2006. El Impuesto de renta y complementarios obtiene una ejecución consistente con el comportamiento general de la economía observado en el período anterior, incrementándose como porcentaje del PIB en 1,1%. El impuesto de timbre, que se encuentra dentro de renta y complementarios, muestra un recaudo de \$62,5 mm, 73,5% del aforo¹⁰. En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

Los recaudos por impuestos a la actividad externa - IVA externo y Aduanas y recargos, muestran un porcentaje de ejecución de 103,5%, inferior en 1,7% nominal al monto de recaudo observado en el mismo período del año anterior, deteriorando su participación en términos del PIB en 0,2%. En los externos influye entre otras razones la disminución de 0,8% de la tarifa del arancel a las materias primas no producidas internamente, crecimiento del monto de las importaciones CIF¹¹ de 7,2%¹² en el acumulado a diciembre de 2012 respecto al mismo período de 2011, mientras en el mismo período del año anterior se observaba crecimientos por encima del 35%, y por tanto un deterioro de 0,11%, en la relación de precios implícitos¹³, que pasa de US\$2,08 en 2011 a US\$1,97 observado en el acumulado a diciembre de 2012, con una variación de -5,2% (el volumen¹⁴ crece 13,2%, más de lo que lo hacen los precios, 7,2%).

⁹ Boletín de prensa, 22 de febrero de 2013, Muestra Mensual de Comercio al por Menor. www.dane.gov.co.

¹⁰ Tomado de la Conciliación de la DIAN, respecto a los ingresos reportado por el grupo de Flujo de Caja de la DGCPTN-MHCP.

¹¹ Cost, Insurance and Freight, Coste (seguro y flete, puerto de destino convenido). El vendedor se hace cargo de todos los costos, incluidos el transporte principal y el seguro, hasta que la mercancía llegue al puerto de destino. Aunque el seguro lo ha contratado el vendedor, el beneficiario del seguro es el comprador.

¹² Boletín de Comercio Exterior. Anexo estadístico, febrero 22 de 2013.

¹³ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

¹⁴ Como magnitud física, peso.

Así, el recaudo externo, respecto al estimado por meta ajustada DIAN, muestra una menor ejecución de \$1,2 billones¹⁵ explicado, además de las consideraciones arriba comentadas, y el comportamiento del tipo de cambio que experimentó una revaluación de cerca de 9%¹⁶, por la liberación de aranceles para algunos productos que disminuyó tarifas efectivas de IVA externo y arancel, a niveles de 11,9% y 3,7%¹⁷, respectivamente, las reducciones arancelarias efectivas desde mayo de 2008 y la entrada en vigencia del TLC con los EEUU, desde el 15 de mayo del 2012.

Los ingresos obtenidos por Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$5,3 billones, 106,3% del aforo programado y 0,8% del PIB para 2012, observándose una mejora sustancial en el recaudo, frente a lo observado en los últimos años, producto de dos (2) importantes circunstancias; la primera tiene que ver con la continuidad del efecto de la eliminación de exenciones a sectores que no pagaban (algunos operadores financieros¹⁸) y segundo, una mayor gestión y control en el cobro de dicho impuesto. Los recaudos del impuesto a la gasolina y al ACPM, registraron al cuarto trimestre de 2012 una ejecución de \$1,7 billones, 104,7% del aforo, manteniéndose en 0,3% del PIB y un creciendo nominal de 8,2%. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa se realiza el 1º de marzo de cada año de acuerdo con la inflación estimada por el Banco de la República, estimada en 3% para el año 2012.

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 125,2% del aforo, entre estos se encuentran el impuesto de timbre sobre salidas al exterior, el impuesto al oro y al platino y el impuesto al turismo, cuyos montos no impactan significativamente en el PIB, pero muestran una buena ejecución al igual que otros conceptos de ingresos corrientes.

En general, el buen comportamiento de los ingresos corrientes, en especial los tributarios, al lograr 107,1% del aforo, muestran el cumplimiento de la meta al término de la vigencia.

¹⁵ Memorando del Subdirector de Tesorería del MHCP, enero 15 de 2013.

¹⁶ Datos tomados de la serie estadísticas del Banco de la República, www.banrep.gov.co, Serie histórica por año, tasa de cambio representativa del mercado (TRM), tomado el día 7 de febrero de 2013.

¹⁷ Boletín de Comercio Exterior. Anexo estadístico Enero Diciembre 2011 – 2012. www.dian.gov.co.

¹⁸ "Para que las operaciones de pago o desembolsos a terceros, diferentes al inversionista inicial, queden gravadas con el 4 por 1.000, porque no corresponden a operaciones propias del mercado financiero. Con esta decisión el recaudo tributario podría aumentar en cerca de 400 mil millones de pesos". El Espectador 26 de Nov. de 2010".

Cuadro 2

Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 12/11	Porcentaje del PIB	
			2011	2012		2011	2012
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
I.- Ingresos Tributarios	88,923	95,266	90.3	107.1	13.3	13.7	14.3
Impuestos Directos	43,457	47,549	96.0	109.4	26.7	6.1	7.2
Renta y Complementarios *	39,185	43,367	92.3	110.7	30.2	5.4	6.5
Impuesto al Patrimonio	4,272	4,182	130.0	97.9	(1.1)	0.7	0.6
Impuestos Indirectos internos	30,301	32,014	85.8	105.7	4.8	5.0	4.8
IVA	23,512	24,800	82.9	105.5	4.5	3.9	3.7
GMF	4,992	5,304	115.6	106.3	4.6	0.8	0.8
Gasolina y ACPM	1,658	1,735	87.4	104.7	8.2	0.3	0.3
Resto	140	175	92.0	125.2	22.5	0.0	0.0
Impuestos Indirectos externos	15,165	15,703	84.1	103.5	(1.7)	2.6	2.4
II.- Ingresos No Tributarios	578	1,195	49.3	206.7	108.7	0.1	0.2
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	578	1,195	88.1	206.7	108.7	0.1	0.2
III- TOTAL (I +II)	89,501	96,460	90.3	107.8	14.0	13.7	14.5

* Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los recaudos de ingresos no tributarios, al finalizar 2012 presentan una ejecución de \$1,2 billones, 206,7% de lo programado para la presente vigencia. Dentro de estos ingresos, concurren recursos generados por diversos conceptos registrados y consignados en los fondos comunes de las cuentas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, además de las multas impuestas por las entidades públicas del orden nacional, se incluyen los recursos que recaudan algunas entidades por mandato de la ley, tales como: Ministerio de Transporte a través de las personas naturales y jurídicas que no hicieron efectiva la reposición vehicular (chatarización) en cerca de \$567,4 mm; recursos por concepto de especies venales y otros que suman \$59 mm; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, con \$31,5 mm, y recursos generados por los contratos de estabilidad jurídica de que trata la Ley 963 de 2005, con recaudos por \$27,6 mm, entre los más destacados.

2.2 Recursos de Capital

El aforo definitivo por recursos de capital ascendió a \$53,3 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹⁹. Al cierre de 2012, estos recursos registraron un recaudo del 76% respecto al monto total aforado, frente a 81,1% observado en igual período de 2011, equivalente a \$40,5 billones. Con variación nominal negativa de 8,5%, en relación a lo observado en 2011. Sin embargo, consistente con el flujo previsto en materia de financiamiento, los recursos del crédito, interno y externo

¹⁹ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: la enajenación de activos, los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

constituyen cerca del 64,0% del total del aforo de dichos recursos, \$33,9 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 36%, \$19,1 billones.

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$30,1 billones al cierre de 2012, 74,2% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$25,3 billones, 62,2% del total del recaudo de los recursos de capital y 91,9% del aforo de crédito interno, porcentaje consistente con la programación y fortalecimiento que ha tenido el mercado interno de capitales, y la confianza en lo que corresponde a los papeles del Gobierno.

La política de manejo de deuda externa, ha permitido acudir en menor intensidad al mercado internacional para acceder a los recursos en los últimos años, producto de un buen comportamiento en los recaudos de los recursos corrientes y del buen desempeño en la obtención de recursos del crédito interno. El año 2012 no fue la excepción. En esa vigencia se accedió a los recursos externos para garantizar la puesta en marcha de los grandes proyectos de inversión, con recursos efectivos que llegan a 73,7% del aforo. Se resalta este buen desempeño de la obtención de fuentes externas de financiación que se acompaña con una aceptación importante de los papeles ofrecidos por el Gobierno por la mejor calificación del país y la declaratoria de grado de inversión de tres importantes calificadoras en el primer semestre de 2011²⁰ y que en el segundo semestre de 2012 se ha mantenido el grado de inversión. Reafirmandose la percepción que tiene el mercado internacional con nuestra economía con la evaluación otra calificadora a comienzo del 2012²¹.

En los otros recursos de capital se observa un crecimiento de la ejecución, dado que pasa de ejecutar el 48,3%, \$9,1 billones en 2011, a 54,8%, \$10,5 billones, en 2012. Cabe resaltar que el resultado lo explica fundamentalmente el recaudo de los excedentes financieros por \$8 billones, 117,6% del aforo. Porcentaje importante, dado que los recursos por dicho concepto superan la meta programada, en particular por los recursos recibidos de Ecopetrol por su actividad en 2011. Entre las entidades que aportan los recursos a la Nación encontramos las siguientes (Cuadro 3):

²⁰ "La agencia –S&P- ratificó a Colombia dentro del selecto grupo de países, al subir la nota a la deuda de largo, que pasó de BB+ a BBB- y la de corto plazo que pasó de B a A3, ambas con un panorama estable". *larepublica.com.co*, marzo 16 de 2011. Como Moody's Investor Service ya califican a Colombia dentro del grado de inversión este año. La nota de Fitch ahora es equivalente al BBB- de S&P y al Baa3 de Moody's. <http://www.portafolio.co/>, junio 22 de 2011.

²¹ La firma Dominion, agencia de calificación con sede en Toronto (Canadá), le mantuvo al país en BBB (riesgo bajo) en su deuda de largo plazo en moneda extranjera. Febrero 28 de 2012. <http://www.portafolio.co>

Cuadro 3
Presupuesto de la Nación - excedentes financieros 2012
Miles de millones de pesos

Entidad	Valor
Ecopetrol	7,000
Fondo de TIC	281
Banco Agrario	167
ISAGEN	122
GECELCA	98
Electrificadora Huila	26
Electrificadora Meta	18
Resto	279
TOTAL	7,991

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Por otro lado, los recaudos de los otros conceptos fueron así: i) rendimientos financieros por \$1 billones, 184,9% del aforo; ii) reintegros y recursos no apropiados con \$449,4 mm, 125,6% del aforo y iii) recaudos en la recuperación de cartera de \$286,7 mm, 144,9% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$95,7 mm, cerca del 35,5% de lo recaudado al cierre de 2012.

2.3 Renta Parafiscal

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que, a diciembre de 2012, recaudó \$1,1 billones, 103,4% del aforo definitivo. Con un incremento nominal de 5,9%, respecto a lo observado en el mismo período del año anterior.

2.4 Fondos Especiales

En el caso de la ejecución de los Fondos Especiales, cuadro 4, se observa un nivel de recaudo de 92,4%, \$7,9 billones, respecto al aforo vigente. Manteniendo su participación en términos del PIB en 1,2%, siendo su variación nominal del 4,4%, respecto a lo observado en el mismo período del año anterior. Aunque se observa un buen nivel de recaudo en general, excluidos los más importantes, persiste el bajo registro de información de las entidades responsables en el sistema SIIF Nación. En tal sentido, algunos fondos registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud con 175,6%; Fondo Internos de la Policía 134,8%; Fondo Sector Justicia con 134,7%; Fondo de Seguridad y

Convivencia Ciudadana con 125,7% y Fondo de Salud de la Policía con 112,4%. Por tanto, el nivel general de ejecución es afectado por algunos fondos del grupo de “resto”, al no registrar oportunamente su ejecución en el sistema de información SIIF, distorsiona e impide tener una información más cercana a la realidad financiera de dichos conceptos rentísticos.

Cuadro 4

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2011	2012		2011	2012
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo Nal. de Regalías	2,441	1,601	64.1	65.6	43.9	0.2	0.2
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	999	1,755	158.2	175.6	(14.1)	0.3	0.3
Fondo de Solidaridad Pensional	643	451	124.2	70.2	(42.6)	0.1	0.1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	531	523	92.4	98.5	9.5	0.1	0.1
Fondo de Salud de la Policía	518	582	92.6	112.4	22.0	0.1	0.1
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	305	264	105.5	86.6	12.2	0.0	0.0
Fondo Financiación del Sector Justicia	259	349	103.7	134.7	53.2	0.0	0.1
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	277	183	87.0	66.1	6.4	0.0	0.0
Fondos Internos de la Policía	148	200	138.4	134.8	(0.1)	0.0	0.0
Fondo Seguridad y Convivencia Ciudadana	183	230	119.8	125.7	59.3	0.0	0.0
Resto de Fondos	2,272	1,783	76.7	78.5	4.0	0.3	0.3
Total Fondos Especiales	8,576	7,921	96.9	92.4	4.4	1.2	1.2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3. PRESUPUESTO DE GASTOS 2012

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2012 por cuantía de \$165,3 billones²², \$151,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 5.

²² Ley 1485 del 14 de diciembre de 2011 y Decreto de Liquidación 4970 del 30 de diciembre de 2011.

Cuadro 5
Presupuesto inicial de gastos 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	84,326	5,441	89,768	55.8	38.5	54.3
Gastos de Personal	17,326	989	18,315	11.5	7.0	11.1
Gastos Generales	5,477	563	6,040	3.6	4.0	3.7
Transferencias	61,512	2,361	63,873	40.7	16.7	38.6
Operación Comercial	11	1,529	1,540	0.0	10.8	0.9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38,714	1	38,715	25.6	0.0	23.4
Deuda Externa	7,881	1	7,882	5.2	0.0	4.8
Deuda Interna	30,832	1	30,833	20.4	0.0	18.7
III. INVERSION	28,118	8,676	36,794	18.6	61.5	22.3
IV. TOTAL (I + II + III)	151,158	14,119	165,276	100.0	100.0	100.0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	112,444	14,117	126,561	74.4	100.0	76.6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.1 Modificaciones Presupuestales

Durante la vigencia fiscal de 2012 se adicionó el PGN así: mediante convenios interadministrativos, \$337 mm, y con donaciones, \$6 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2012 ascendió a \$165,6 billones, \$343 mm más de lo aprobado por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6
Modificaciones presupuestales 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1485	14 de diciembre de 2011	165,276
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 28, Decreto 4970 de 2011)	Enero a diciembre de 2012	337
DONACION	Decretos 1191, 1418, 1882 y 2369	Junio 5 y 29 , septiembre 11, noviembre 22 de 2012	6
APROPIACION DEFINITIVA			165,619

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.1.1 Adición por convenios interadministrativos

Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 28 del Decreto 4970 del 2011.

Decreto 4970 del 2011: **Artículo 28** “cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre si, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica así como las señaladas en el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos...”

En la vigencia de 2012 se adicionaron apropiaciones por convenios interadministrativos por \$337 mm, que representan el 0,3% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7

Adiciones por convenios interadministrativos 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	27	118	144	0.2
Gastos de personal	-	0	0	0.0
Gastos generales	24	1	25	0.4
Transferencias	3	28	31	0.1
Operación comercial	-	88	88	5.7
II. INVERSION	183	10	193	0.6
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	209	128	337	0.3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumuladas a diciembre de 2012.

3.1.2 Donaciones

Durante el transcurso de la vigencia fiscal de 2012, mediante decreto del Gobierno nacional, se incorporaron al PGN donaciones por valor total de \$6 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Decreto 111 de 1996: **Artículo 33.** Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. (...).

En el cuadro 8 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones realizadas por donaciones.

Cuadro 8
Adiciones por Donaciones 2012
 Millones de pesos

No. Decreto	Fecha del Decreto	Entidad	Donante	Objeto de la Donación	Valor
1191	5 de junio	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio Holandes de Cooperación para el Desarrollo	Desarrollo del Programa para el sector ambiental	4,658
1418	29 de junio	Ministerio de Educación Nacional	Banco Interamericano de Desarrollo -BID	Fortalecimiento y evaluación de los efectos de los programas que se enseñan en los establecimientos educativos para promover competencias ciudadanas	100
1882	11 de septiembre	Ministerio del Interior y Justicia	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Fortalecimiento del acceso a la justicia en Colombia	915
2369	22 de noviembre	Fiscalía General de la Nación	Gobierno de Estados Unidos de Americas	Investigaciones relacionadas con violencia sexual en razon del conflicto armado	350
TOTAL DONACIONES					6,023

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.1.3 Traslado de Funciones

El artículo 86 del Decreto 111 de 1996, establece: *“Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional, mediante Decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, aprobada por el Congreso de la República.”*

Con base en el anterior artículo y en los Decretos 305 del 6 de febrero de 2012, 911 del 3 de mayo de 2012, 1537 del 17 de julio de 2012 y 1603 del 27 de julio de 2012 se asignaron apropiaciones presupuestales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por \$36 mm, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC por \$60,7 mm y \$3 mm, y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por \$226 m dejando así en estas unidades los saldos disponibles libres de afectación presupuestal para la ejecución de sus objetivos.

3.1.4 Ley de Traslados

Con el fin de hacer más eficiente el gasto y generar un mayor impacto con su ejecución el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley mediante el cual el Gobierno nacional propuso modificar el actual Presupuesto General de la Nación (PGN), sin alterar el monto global vigente. Mediante la Ley 1587 de 2012 se reasignaron algunas partidas del PGN de 2012 por la suma de \$4,3 billones. Con este procedimiento se buscó mejorar la calidad y efectividad de la ejecución del presupuesto vigente, en especial considerando que

la situación de incertidumbre en la economía global, en especial por las señales provenientes de la zona euro y de la economía estadounidense, aconsejaban anticipar posibles efectos adversos sobre las condiciones sociales de los colombianos y el crecimiento de la economía nacional, cuyos resultados en el primer semestre mostraban signos de pérdida de dinamismo. Es importante resaltar que el gasto propuesto no constituyó un gasto “adicional”, en sentido estricto, sino que anticipó a 2012 la ejecución de gasto cuya priorización ya estaba prevista en las estimaciones de mediano plazo.

En general, los sectores hacia los cuales se redirigieron los recursos son principalmente los de protección social, infraestructura, inclusión social, agropecuario y cultura, entre otros. Los rubros más importantes que se fortalecieron con la ley en mención se detallan a continuación:

- \$1,5 billones para pensiones;
- \$368 mm para la Agencia Nacional de Infraestructura, para pago de deudas por ingreso mínimo garantizado y sentencias;
- \$366 mm para agua potable y saneamiento básico a nivel nacional;
- \$252 mm para Caminos para la prosperidad;
- \$250 mm para el Sistema General de Regalías, por compensación a entidades territoriales productoras;
- \$219 mm para el sector Transporte;
- \$180 mm para Obras para la prosperidad en el DPS;
- \$155 mm para apoyo al sector agropecuario;
- \$109 mm para Supernotariado;
- \$82 mm para obras de infraestructura deportiva y apoyo a los juegos mundiales;
- \$50 mm para el Fondo Nacional de Calamidades;
- \$40 mm como apoyo al sector de la Cultura;
- \$36 mm recursos para bloqueadores de señales de telefonía móvil a través del Inpec, y
- \$230 mm en otras inversiones, repriorizadas al interior de los diferentes sectores.

Para financiar las operaciones presupuestales contenidas en la ley de modificaciones, se contracreditaron apropiaciones por el mismo valor, provenientes especialmente del servicio de la deuda pública nacional, \$2,3 billones, de la utilización del saldo disponible del Fondo Nacional de Regalías, y de otros traslados en gastos de funcionamiento e inversión de algunas entidades que hacen parte del PGN.

Con los anteriores movimientos, el Gobierno nacional mantuvo su postura de política contracíclica de asignar recursos públicos de la manera más eficiente, hacia los sectores donde mayor sea el impacto del gasto en materia de generación de empleo, reducción de las desigualdades sociales y promoción del crecimiento, en los casos en que la economía colombiana muestre signos de debilidad en sus indicadores de crecimiento.

3.1.5 Presupuesto de gastos definitivo

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2012 ascendió a \$165,6 billones, de los cuales \$152,3 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$13,2 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 9.

Cuadro 9
Presupuesto de gastos definitivo 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Definitivo		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	84,326	5,441	89,768	1,788	(427)	1,360	86,114	5,014	91,128
Gastos de Personal	17,326	989	18,315	181	17	198	17,507	1,006	18,513
Gastos Generales	5,477	563	6,040	552	(1)	551	6,029	561	6,591
Transferencias	61,512	2,361	63,873	1,055	(515)	540	62,567	1,846	64,413
Operación Comercial	11	1,529	1,540	-	71	71	11	1,600	1,611
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38,714	1	38,715	(2,304)	-	(2,304)	36,410	1	36,411
Deuda Externa	7,881	1	7,882	(1,320)	(0)	(1,320)	6,561	0	6,562
Deuda Interna	30,832	1	30,833	(984)	0	(984)	29,848	1	29,849
III. INVERSION	28,118	8,676	36,794	1,731	(444)	1,287	29,848	8,232	38,080
IV. TOTAL (I + II + III)	151,158	14,119	165,276	1,214	(871)	343	152,372	13,247	165,619
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	112,444	14,117	126,561	3,518	(871)	2,647	115,962	13,246	129,208

1/ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, su tamaño es superior en 0,2%, como resultado de las modificaciones descritas. El 92% del PGN se financia con recursos de la nación y el 8% restante, con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales, EPN.

4. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2012

A diciembre de 2012, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN²³ ascendió a \$161,2 billones, correspondientes al 97,4% de la apropiación definitiva de 2012. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$157,1 billones, correspondientes al 94,9% de la apropiación definitiva y al 97,4% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$142,6 billones, correspondientes al 86,1% de la apropiación definitiva y al 90,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 10²⁴.

²³ El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

²⁴ Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las

Cuadro 10

Ejecución presupuesto de gastos 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	91,128	89,093	88,083	80,543	2,035	97.8	96.7	88.4	98.9	91.4
Gastos de Personal	18,513	18,009	17,972	17,661	504	97.3	97.1	95.4	99.8	98.3
Gastos Generales	6,591	6,339	6,065	5,424	252	96.2	92.0	82.3	95.7	89.4
Transferencias	64,413	63,379	62,796	56,340	1,034	98.4	97.5	87.5	99.1	89.7
Operación Comercial	1,611	1,365	1,251	1,117	246	84.7	77.6	69.4	91.6	89.3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	36,411	36,243	36,240	36,149	168	99.5	99.5	99.3	100.0	99.8
Deuda Externa	6,562	6,478	6,474	6,474	84	98.7	98.7	98.7	99.9	100.0
Amortizaciones	3,394	3,393	3,393	3,393	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Intereses	3,167	3,084	3,081	3,081	83	97.4	97.3	97.3	99.9	100.0
Deuda Interna	29,849	29,765	29,765	29,675	84	99.7	99.7	99.4	100.0	99.7
Amortizaciones	16,673	16,598	16,598	16,532	75	99.5	99.5	99.2	100.0	99.6
Intereses	13,177	13,168	13,168	13,143	9	99.9	99.9	99.7	100.0	99.8
III. INVERSION	38,080	35,903	32,790	25,884	2,177	94.3	86.1	68.0	91.3	78.9
IV. TOTAL (I + II + III)	165,619	161,239	157,112	142,576	4,380	97.4	94.9	86.1	97.4	90.7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	129,208	124,996	120,873	106,427	4,212	96.7	93.5	82.4	96.7	88.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Al final de la vigencia hubo pérdidas de apropiación por falta de compromisos por \$4,4 billones, de los cuales \$2 billones correspondieron a gastos de funcionamiento, \$168 mm al servicio de la deuda y \$2,2 billones a gastos de inversión. En el cuadro 11 se presenta el resumen de las pérdidas de apropiación del PGN.

Cuadro 11

Pérdidas de apropiación presupuesto 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	1,427	608	2,035
Gastos de personal	435	69	69
Gastos generales	198	53	53
Transferencias	793	241	241
Operación comercial	1	245	245
II. INVERSION	1,557	620	2,177
III. SUBTOTAL (I + II)	2,985	1,228	4,212
IV. SERVICIO DE LA DEUDA	168	0	168
V. TOTAL (IV + III)	3,152	1,228	4,380

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De los \$4,4 billones de pérdidas de apropiación del PGN, \$3,2 billones (72%) correspondieron a recursos de la Nación y \$1,2 billones (28%), a gasto financiado con recursos de los establecimientos públicos nacionales.

obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

El 86,5% de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Hacienda (\$753 mm), Protección Social (\$620 mm), Transporte (\$477 mm), Inclusión Social y Reconciliación (\$383 mm), Defensa y Policía (\$361 mm), Interior y Justicia (\$288 mm), Agropecuario (\$147 mm), Educación (\$142 mm), Organismos de Control (\$141 mm), Minas y Energía (\$140 mm), Servicio de la Deuda (\$129 mm) y Rama Judicial (\$121 mm).

4.1 Ejecución presupuesto con recursos de la Nación

Para la vigencia fiscal de 2012, el presupuesto definitivo con recursos de la Nación ascendió a \$152,4 billones. De este total, se adquirieron **compromisos** por \$149,2 billones, correspondientes al 97,9% de la apropiación definitiva. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$145,8 billones, correspondientes al 95,7% de la apropiación definitiva y al 97,7% del monto comprometido para el mismo año. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$132,5 billones, correspondientes al 87% de la apropiación definitiva y al 90,9% de las obligaciones adquiridas. Como resultado de la ejecución presupuestal, se presentaron pérdidas de apropiación por \$3,2 billones, como se presenta en el cuadro 12.

Cuadro 12

Ejecución presupuesto de gastos con recursos de la Nación 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	86,114	84,687	83,849	76,643	1,427	98.3	97.4	89.0	99.0	91.4
Gastos de Personal	17,507	17,072	17,038	16,735	435	97.5	97.3	95.6	99.8	98.2
Gastos Generales	6,029	5,831	5,583	4,978	198	96.7	92.6	82.6	95.7	89.2
Transferencias	62,567	61,774	61,218	54,921	793	98.7	97.8	87.8	99.1	89.7
Operación Comercial	11	10	10	9	1	93.9	92.3	87.3	98.3	94.6
II. SERVICIO DE LA DEUDA	36,410	36,242	36,239	36,148	168	99.5	99.5	99.3	100.0	99.8
Deuda Externa	6,561	6,477	6,474	6,474	84	98.7	98.7	98.7	99.9	100.0
Amortizaciones	3,394	3,393	3,393	3,393	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Intereses	3,167	3,084	3,081	3,081	83	97.4	97.3	97.3	99.9	100.0
Deuda Interna	29,848	29,765	29,765	29,674	84	99.7	99.7	99.4	100.0	99.7
Amortizaciones	16,672	16,597	16,597	16,532	75	99.5	99.5	99.2	100.0	99.6
Intereses	13,176	13,168	13,168	13,143	9	99.9	99.9	99.7	100.0	99.8
III. INVERSION	29,848	28,291	25,722	19,742	1,557	94.8	86.2	66.1	90.9	76.7
IV. TOTAL (I + II + III)	152,372	149,220	145,810	132,533	3,152	97.9	95.7	87.0	97.7	90.9
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	115,962	112,978	109,571	96,385	2,985	97.4	94.5	83.1	97.0	88.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4.1.1 Gastos de Personal y Generales

De una apropiación por \$17,5 billones para gastos de personal, en el año 2012 se comprometió un total de \$17 billones, el 97,5% del total de la apropiación; se obligó un total de \$17 billones, correspondiente al 97,3% de la apropiación y se pagó una suma de \$16,7 billones, el 95,6%. En cuanto a los gastos generales, de una apropiación de \$6 billones, se comprometió el 96,7% del total de la apropiación (\$5,8 billones); se obligó un total de \$5,6 billones, el 92,6%, y se pagaron \$5 billones, el 82,6%.

4.1.2 Transferencias

De una apropiación para transferencias de \$62,6 billones, se comprometió un total de \$61,8 billones en 2012, correspondiente al 98,7% del total de la apropiación; se obligó un total de \$61,2 billones, 97,8%, y se pagaron \$54,9 billones, el 87,8%. En el cuadro 13 se presenta la ejecución de los principales sectores que concentran este gasto en el PGN.

Cuadro 13

Ejecución transferencias con recursos de la Nación 2012 - Principales sectores

Miles de millones de pesos

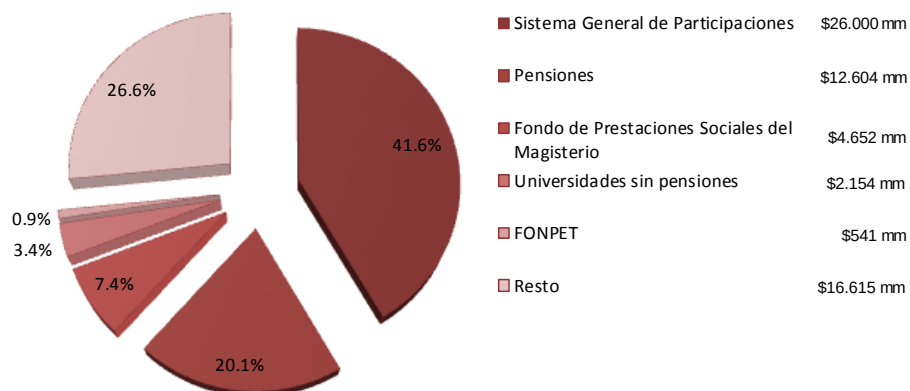
Sector	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
TRANSFERENCIAS	62,567	61,774	61,218	54,921	793	98.7	97.8	87.8	99.1	89.7
EDUCACION	22,055	22,039	21,657	21,423	16	99.9	98.2	97.1	98.3	98.9
TRABAJO	15,667	15,649	15,642	11,200	18	99.9	99.8	71.5	100.0	71.6
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	7,374	7,135	6,996	6,716	239	96.8	94.9	91.1	98.0	96.0
HACIENDA	6,561	6,407	6,404	5,620	154	97.7	97.6	85.7	99.9	87.8
DEFENSA Y POLICIA	5,984	5,927	5,927	5,918	57	99.1	99.1	98.9	100.0	99.8
SUBTOTAL	57,641	57,158	56,626	50,877	483	99.2	98.2	88.3	99.1	89.8
RESTO DE SECTORES	4,926	4,616	4,592	4,044	311	93.7	93.2	82.1	99.5	88.1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Gráfico 1

Concentración transferencias recursos Nación 2012

Participación Porcentual



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Es de anotar que la ejecución presupuestal se concentró en las entidades responsables de transferencias de gran cuantía como las que se asignan a las entidades territoriales por los siguientes conceptos: Sistema General de Participaciones (\$26 billones); pensiones (\$12,6 billones); Fondo de

Prestaciones Sociales del Magisterio (\$4,6 billones); universidades públicas sin pensiones (\$2,1 billones), y Fonpet (\$541 mm). En conjunto, estas transferencias representan el 73,4% del total apropiado por este concepto, como se presenta en el gráfico 1.

4.1.3 Servicio de la deuda 2012

De una apropiación total por \$36,4 billones, \$20,1 billones corresponden a amortizaciones, es decir, el 55,1%, y \$16,3 billones a intereses, el 44,9%, como se presenta en el cuadro 14.

Cuadro 14

Ejecución servicio de la deuda con recursos de la Nación 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
Deuda Externa	6,561	6,477	6,474	6,474	84	98.7	98.7	98.7	99.9	100.0
Amortizaciones	3,394	3,393	3,393	3,393	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Intereses	3,167	3,084	3,081	3,081	83	97.4	97.3	97.3	99.9	100.0
Deuda Interna	29,848	29,765	29,765	29,674	84	99.7	99.7	99.4	100.0	99.7
Amortizaciones	16,672	16,597	16,597	16,532	75	99.5	99.5	99.2	100.0	99.6
Intereses	13,176	13,168	13,168	13,143	9	99.9	99.9	99.7		99.8
TOTAL (I + II + III)	36,410	36,242	36,239	36,148	168	99.5	99.5	99.3	100.0	99.8
Amortizaciones	20,066	19,990	19,990	19,925	76	99.6	99.6	99.3	100.0	99.7
Intereses	16,344	16,252	16,249	16,224	92	99.4	99.4	99.3	100.0	99.8

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De los \$6,6 billones apropiados para atender el servicio de la deuda externa en 2012, se comprometieron, obligaron y pagaron \$6,5 billones, el 98,7% de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación total de \$29,9 billones, se comprometieron y obligaron \$29,8 billones (99,7%), y se pagaron \$29,7 billones (99,4%).

De las pérdidas de apropiaciones en el servicio de la deuda por \$168 mm, \$84 mm correspondieron al servicio de la deuda externa y \$84 mm al servicio de la deuda interna.

4.1.4 Inversión con recursos de la nación 2012

De una apropiación definitiva por \$29,8 billones para inversión, se comprometieron \$28,3 billones, el 94,8% de la apropiación total. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$25,7 billones, el 86,2% de la apropiación y el 90,9% de los compromisos adquiridos. El total de pagos, por su parte, ascendió a \$19,7 billones, equivalentes al 66,1% del total apropiado y 76,7% de las obligaciones adquiridas.

Cerca del 80% de las apropiaciones de inversión se concentra en ocho sectores, de un total de treinta sectores, a saber: Transporte, Inclusión Social y Reconciliación, Salud y Protección Social, Minas y Energía, Defensa y Policía, Agropecuario, Vivienda, Ciudad y Territorio, y Hacienda.

Dentro de estos sectores se ejecutaron los proyectos más significativos de la política del Gobierno actual. Transporte, por ejemplo, registró una ejecución de \$6,5 billones durante la vigencia fiscal de 2012, de los cuales \$1,1 billones se destinaron a la concesión Ruta del Sol; \$909 mm a mejoramiento aéreo, fluvial y marítimo; \$897 mm a los corredores complementarios, y \$760 mm a vías terciarias.

En Inclusión social y reconciliación se dedicó más del 78% de su apropiación definitiva a la atención de los programas Familias en Acción, víctimas de la violencia, Programas para la Paz y asistencia a la primera infancia, ejecutando para este propósito la suma de \$3,3 billones.

También vale la pena resaltar la ejecución del sector de Protección Social que ascendió a \$3,1 billones, de los cuales \$1,6 billones correspondieron a la unificación del POS subsidiado; \$860 mm al FOSYGA y \$300 mm al programa de salud pública.

Cuadro 15

Ejecución inversión con recursos de la Nación 2012 - Principales Programas

Miles de millones de pesos

Sector /Programa	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Perdidas de Apropiación
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)
TRANSPORTE	6,804	6,535	5,979	4,945	269
Aporte estatal concesión Ruta del Sol	1,149	1,149	1,140	1,140	-
Mejoramiento y mantenimiento vial, fluvial, férreo y marítimo	909	896	633	461	12
Corredores complementarios de competitividad	897	896	779	674	0
Vías Terciarias	790	769	729	337	21
Aporte estatal obras complementarias concesiones viales	620	618	618	403	2
Aporte estatal concesión Transversal de las Américas - Sector 1	556	556	556	556	-
Aporte estatal concesión Autopista Bogotá - Villavicencio	377	377	377	377	-
Aporte estatal concesión armenia-pereira-manizales	200	200	200	200	-
Construcción de infraestructura vial, fluvial, Férreo y Marítimo	162	158	147	94	4
Construcción mejoramiento y mantenimiento corredor Tumaco- Pasto-Mocoa	157	152	90	50	5
Aporte estatal concesión ruta caribe	153	153	153	153	-
Reposición y renovación parque automotor de carga	150	29	28	8	122
Aporte estatal concesión córdoba - sucre	126	126	126	126	-
Construcción Túnel del Segundo Centenario (Túnel de la Línea)	118	114	112	110	4
Aporte estatal concesión autopistas de la montaña	112	40	40	40	72
Aporte estatal concesión cartagena- barranquilla	100	100	100	100	-
Resto de Programas	228	203	151	116	25
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	4,430	4,256	3,849	3,167	174
Familias en Acción	1,333	1,330	1,273	1,191	2
Víctimas de la Violencia	769	739	729	704	30
Programas para la Paz	671	653	499	193	18
Asistencia Primera Infancia	659	616	609	428	43
Unidos Red	324	307	220	193	18
Desplazados	278	235	214	166	43
Grupo Móvil de erradicación	105	103	98	91	2
Resto de Programas	291	272	208	200	18

Cuadro 15 (Continuación)

Ejecución inversión con recursos de la nación 2012 - Principales Programas

Miles de millones de pesos

Sector /Programa	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Perdidas de Apropiación (5)=(1-2)
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	3,127	3,054	2,805	2,633	73
Unificación y universalización POS	1,555	1,555	1,419	1,326	-
FOSYGA	860	858	858	858	1
Salud Pública - Vacunas	300	298	291	261	3
FOSYGA - Subcuenta ECAT	207	171	131	119	36
Resto de programas	205	172	105	70	33
MINAS Y ENERGIA	2,044	2,020	1,973	1,831	24
Subsidios de energía y gas	1,514	1,514	1,514	1,514	0
FAZNI, FAER, FOES, PRONE	431	423	387	255	8
Resto de programas	99	83	73	62	16
DEFENSA Y POLICIA	1,869	1,861	1,703	1,232	8
Política de Consolidación de la Seguridad democrática	849	847	769	490	2
Adquisición, reposición y mantenimiento de equipos	426	425	406	316	1
Infraestructura	232	229	192	135	3
Armamento y Material de Guerra	197	195	183	156	1
Control e Inteligencia	116	115	109	96	1
Resto de programas	50	50	44	38	0
AGROPECUARIO	1,772	1,675	1,501	1,031	97
Agro ingreso Seguro AIS	530	528	441	252	2
CIF, ICR y PRAN Nacionalpran cafetero-silvicultura	204	171	143	133	33
Subsidio de Vivienda Rural	168	168	168	125	-
Subsidio conformación empresas agropecuarias	160	159	149	30	0
Saneamiento Resguardos Indigenas y Titulacion Tierras	153	135	127	51	18
Asistencia Técnica, Créditos y Apoyo a Microempresas Rurales	150	128	127	124	21
Resto de programas	408	386	346	317	22
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1,716	1,714	1,658	733	2
Agua Potable y Saneamiento básico	621	621	597	156	0
Subsidio de Vivienda Desplazados	400	400	382	140	0
Subsidio Familiar de Vivienda	249	249	244	86	0
Vivienda Urbana	222	221	214	200	1
Subsidio de Vivienda Red Unidos	101	101	101	50	-
Resto de programas	122	122	119	101	0
HACIENDA	1,458	1,042	1,001	665	415
Sistemas de Transporte Masivo	866	829	793	492	37
Plan Anual Antievasión	137	108	108	108	29
Resto de programas	454	105	99	65	349
EDUCACION	1,208	1,088	934	808	120
Crédito Icetex	266	266	266	263	-
Infraestructura Educativa - Ley 21 de 1982	237	199	108	60	38
Calidad Educación Preescolar, Basica y Media	177	167	152	119	10
Universidades	108	106	106	106	2
Resto de programas	420	351	302	260	70
HACIENDA - FONDO ADAPTACION	1,007	1,007	1,007	50	-
Construcción y Reconstrucción de Zonas Afectadas por la Ola Invernal	1,007	1,007	1,007	50	-
PLANEACION	926	855	453	438	71
FNR - Recursos Acto Legislativo 005 2011	824	765	362	358	59
Resto de programas	103	91	91	80	12
TRABAJO	771	766	730	664	5
Fondo de Solidaridad Pensional	708	708	680	629	-
Resto de programas	64	58	50	35	5
SUBTOTAL	27,133	25,874	23,592	18,197	1,258
RESTO DE SECTORES	2,716	2,417	2,130	1,545	299
TOTAL	29,848	28,291	25,722	19,742	1,557

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4.2 Ejecución presupuesto con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales

Para la vigencia fiscal de 2012, el presupuesto definitivo con recursos propios ascendió a \$13,2 billones. De este total, se adquirieron **compromisos** por \$12 billones, correspondientes al 90,7% de la apropiación definitiva. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$11,3 billones, correspondientes al 85,3% de la apropiación definitiva y al 94% del monto comprometido para el mismo año. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$10 billones, correspondientes al 75,8% de la apropiación definitiva y al 88% de las obligaciones adquiridas. Como resultado de la ejecución presupuestal, se presentaron pérdidas de apropiación por \$1,2 billones, como se presenta en el cuadro 16.

Cuadro 16

Ejecución presupuesto de gastos con recursos propios 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	5,014	4,406	4,234	3,900	608	87.9	84.4	77.8	96.1	92.1
Gastos de Personal	1,006	937	934	927	69	93.2	92.8	92.1	99.6	99.3
Gastos Generales	561	508	482	445	53	90.5	85.8	79.3	94.8	92.5
Transferencias	1,846	1,606	1,578	1,420	241	87.0	85.4	76.9	98.2	90.0
Operación Comercial	1,600	1,355	1,241	1,108	245	84.7	77.5	69.2	91.6	89.3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	1	1	1	1	0	87.5	87.5	87.5	100.0	100.0
Deuda Externa	0	0	0	0	0	86.5	86.5	86.5	100.0	100.0
Amortizaciones	0	0	0	0	0	87.0	87.0	87.0	100.0	100.0
Intereses	0	0	0	0	0	-	-	-	100.0	100.0
Deuda Interna	1	1	1	1	0	87.7	87.7	87.7	100.0	100.0
Amortizaciones	1	1	1	1	0	86.0	86.0	86.0	100.0	100.0
Intereses	0	0	0	0	0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
III. INVERSION	8,232	7,612	7,068	6,142	620	92.5	85.9	74.6	92.8	86.9
IV. TOTAL (I + II + III)	13,247	12,019	11,302	10,043	1,228	90.7	85.3	75.8	94.0	88.9
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	13,246	12,018	11,301	10,042	1,228	90.7	85.3	75.8	94.0	88.9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El 76,2% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en nueve establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 17.

Cuadro 17

Ejecución presupuesto de gastos con recursos propios 2012 por entidades

Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
TOTAL RECURSOS PROPIOS	13,247	12,019	11,302	10,043	1,228	90.7	85.3	75.8	94.0	88.9
ICBF	3,204	3,105	2,995	2,888	98	96.9	93.5	90.2	96.4	96.4
SENA	2,226	2,067	1,963	1,818	158	92.9	88.2	81.7	95.0	92.6
Fondo de Tecnologías de la Información	1,254	1,239	1,239	765	15	98.8	98.8	61.0	100.0	61.7
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	996	800	785	723	196	80.3	78.8	72.6	98.1	92.1
Superintendencia de Notariado	663	602	532	528	60	90.9	80.4	79.7	88.4	99.2
Aeronáutica Civil	561	512	456	359	49	91.3	81.3	64.0	89.0	78.7
Agencia Nacional de Hidrocarburos	457	396	352	346	61	86.6	77.1	75.8	89.0	98.3
Fondo Policía	391	362	266	215	29	92.7	68.1	55.0	73.5	80.7
Inviás	344	329	262	168	15	95.6	76.0	48.7	79.5	64.1
SUBTOTAL	10,095	9,414	8,851	7,810	681	93.3	87.7	77.4	94.0	88.2
RESTO DE ENTIDADES	3,152	2,606	2,452	2,233	547	82.7	77.8	70.8	94.1	91.1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF (\$3,2 billones). El presupuesto se destinó a Primera Infancia para: i) atender integralmente a 673 mil niños, ii) brindar cuidado y nutrición a 1,1 millones de niños y mujeres en periodo de gestación o lactancia a través de los Hogares ICBF y iii) suministrar más de 1 millón de Desayunos Infantiles con Amor.

Así mismo, cerca de 4,1 millones de niños y niñas matriculados en colegios oficiales se beneficiaran con el Programa de Alimentación Escolar, mediante la entrega de complementos alimentarios que aportan entre 20 y 30% de las calorías necesarias para un adecuado desarrollo de esta etapa vital. De otro lado, 138.100 familias serán atendidas con la modalidad de Vivienda con Bienestar para promover el fortalecimiento familiar.

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA (\$2,2 billones). Los recursos del SENA se originaron del 2% de la nómina mensual de salarios de empleadores del sector privado, empresas industriales y comerciales del Estado y de establecimientos públicos y del 0,5% que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, según lo ordenado por las Leyes 21 de 1982 y 119 de 1994.

La inversión del SENA aumentó en 7,2% por el mayor recaudo originado en el crecimiento de la economía y una mejor gestión. Los gastos se destinaron a otorgar 10.123.691 de cupos en Formación Profesional Integral Titulada y Complementaria, de los cuales 1.574.615 corresponden a formación profesional integral titulada y 8.549.076 de cupos de alumnos en formación complementaria, 436.447 cupos en formación para técnicos profesionales y tecnólogos, 375.529 cupos para alumnos en integración con la educación media y matriculas de 5.478.318 alumnos en formación virtual.

Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (\$1,3 billones). Sus recursos provinieron del cobro a los operadores de telecomunicaciones y correos por concepto de concesiones, autorizaciones, permisos y utilización del espectro electromagnético. Estos se destinaron al financiamiento de proyectos que facilitaron el acceso a los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la información y las comunicaciones, a través de la II fase del programa Compartel de conectividad en banda ancha a instituciones públicas; los proyectos computadores para educar, implementación y desarrollo de la agenda de conectividad; los servicios de franquicia postal y telegráfica, así como del sistemas de correo social. Transfirieron a la Nación de los excedentes financieros por \$281 mm y realizaron gastos para el apoyo logístico y de funcionamiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Agencia Logística de las Fuerzas Militares (\$996 mm) y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (\$391 mm), entidades que apoyaron y colaboraron con el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional en el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, y en la construcción de obras para la Fuerza Pública. La mayor parte de sus recursos se originaron fundamentalmente de la actividad comercial que realizaron a través de convenios interadministrativos.

Superintendencia de Notariado y Registro (\$663 mm). Recursos que se originaron especialmente en el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 191 oficinas de registro que funcionan en el país. Es importante señalar que de estos recursos se transfirieron a la Nación \$66,3 mm, para el pago del anticipo que esta efectuó para la financiación de la construcción de cárceles para el sector justicia \$168 mm, para el pago del pasivo pensional de Fonprenor \$39,4 mm, y para el Fondo de Notarios de insuficientes ingresos \$51,2 mm, entre otros.

U. A. E. de la Aeronáutica Civil (\$561 mm). Sus recursos se originaron por el cobro del uso de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 105 de 1993. Se destinaron al apoyo logístico y funcionamiento de la Entidad, así como a la adquisición, construcción, conservación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y equipos para el control y seguridad aeronáutica, de tal forma que se garantizaron el desarrollo de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, bajo las condiciones de la normatividad de aviación civil internacional.

Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH (\$457 mm). Ejecutaron gastos para estudios de exploración de hidrocarburos para alcanzar la meta de 12.960 nuevos kilómetros de sísmica 2D, suscripción de 45 nuevos contratos de exploración y explotación petrolera para la perforación de 168 nuevos pozos exploratorios y la construcción y dotación de la infraestructura para las sedes de la ANH, Banco de Información Petrolera – BIP y de la Litoteca Nacional.

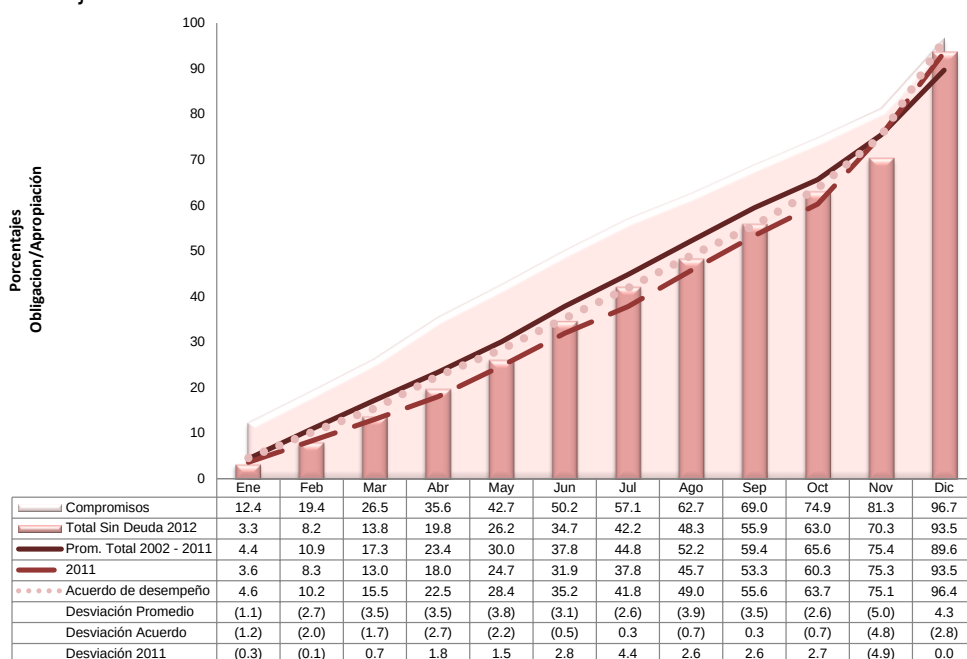
Instituto Nacional de Vías, INVIAS (\$344 mm). Recursos originados especialmente en el cobro de peajes por el uso de la infraestructura vial a su cargo y la contraprestación por las concesiones portuarias, en virtud de la Ley 105 de 1993. Se destinaron principalmente a la ejecución de proyectos de mejoramiento, adecuación, mantenimiento y conservación de la Red Vial Nacional no concesionada, ampliación y profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación y adquisición de equipos y dotación de señales para la seguridad vial en carreteras.

6. VELOCIDAD DE EJECUCIÓN

El buen comportamiento de la ejecución, es el resultado del compromiso del gobierno nacional de hacer un seguimiento permanente y público a la gestión de todas las entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación, para lo cual en el Portal de Transparencia Económica se monitorea en línea la forma como cada una de las entidades ejecuta el presupuesto y se compara el mismo con el promedio observado durante años anteriores a partir del 2002. Igualmente se referencia el mejor año de ejecución del presupuesto como meta a superar en cada vigencia²⁵.

En el gráfico 2 se presentan las obligaciones como porcentaje de la apropiación definitiva, sin servicio de la deuda, al cierre de la vigencia, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido como porcentaje del valor total de las apropiaciones asignadas²⁶.

Gráfico 2
Velocidad de Ejecución 2012
Porcentaje



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

²⁵ Un mayor detalle de la ejecución presupuestal se puede consultar en el portal de transparencia económica de la página web del Ministerio de Hacienda en el siguiente link: <http://www.pte.gov.co/BI?Sector=Todos>

²⁶ "Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago" (Art. 1° Decreto 1957/07).

En él se puede observar, que por dinámica de los procesos presupuestales y contractuales, la ejecución del presupuesto resulta más acelerada en los segundos semestres, especialmente en los sectores cuyos bienes y servicios que obtienen, están asociados a procesos licitatorios o concursales que tienen tiempos establecidos en normas legales. Al cierre de la vigencia 2012, los compromisos representan el 96,7% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 93,5% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje es igual respecto al mismo periodo en 2011 (mejor año de ejecución) y 4,3 puntos por encima del promedio del periodo 2002-2011.

En el cuadro 18 se presenta la ejecución sectorial sin deuda al cierre de 2012.

Cuadro 18

Ejecución sectorial sin servicio de la deuda 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pérdidas de Apropiación	Porcentaje de Ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	129,208	124,996	120,873	106,427	4,212	96.7	93.5
AGROPECUARIO	2,257	2,110	1,925	1,398	147	93.5	85.3
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	416	367	339	317	49	88.3	81.4
CIENCIA Y TECNOLOGIA	425	408	387	314	17	95.9	90.9
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	795	761	744	696	34	95.7	93.6
COMUNICACIONES	1,474	1,406	1,406	889	68	95.4	95.4
CONGRESO DE LA REPUBLICA	427	382	373	371	45	89.4	87.4
CULTURA	349	344	328	279	5	98.6	94.1
DEFENSA Y POLICIA	23,962	23,601	23,208	22,010	361	98.5	96.9
DEPORTE Y RECREACION	332	310	281	209	22	93.5	84.7
EDUCACION	23,376	23,234	22,687	22,323	142	99.4	97.1
EMPLEO PUBLICO	184	136	130	123	48	73.8	70.8
FISCALIA	2,049	1,968	1,864	1,787	80	96.1	91.0
HACIENDA	9,181	8,434	8,368	7,197	747	91.9	91.1
HACIENDA - FONDO ADAPTACION	1,028	1,022	1,022	64	6	99.4	99.4
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8,819	8,435	7,909	6,975	383	95.7	89.7
INFORMACION ESTADISTICA	334	303	280	262	32	90.5	83.6
INTELIGENCIA	221	184	172	162	37	83.4	77.9
INTERIOR	555	547	524	491	7	98.7	94.6
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2,121	1,840	1,721	1,612	281	86.8	81.2
MINAS Y ENERGIA	2,809	2,670	2,560	2,394	140	95.0	91.1
ORGANISMOS DE CONTROL	1,191	1,049	1,028	991	141	88.1	86.3
PLANEACION	1,063	976	572	551	87	91.8	53.8
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	930	853	835	322	77	91.7	89.7
RAMA JUDICIAL	2,449	2,328	2,246	2,124	121	95.1	91.7
REGISTRADURIA	498	451	431	417	47	90.6	86.4
RELACIONES EXTERIORES	640	619	614	587	21	96.7	95.9
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	11,144	10,721	10,326	9,811	423	96.2	92.7
TRABAJO	18,762	18,565	18,417	13,763	197	99.0	98.2
TRANSPORTE	8,339	7,902	7,165	5,906	437	94.8	85.9
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3,080	3,068	3,011	2,084	11	99.6	97.8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

7. REZAGO DEL AÑO 2011 QUE SE EJECUTÓ EN 2012

El rezago constituido con cargo a las apropiaciones presupuestales del año 2011, ejecutado durante 2012 ascendió a \$16 billones. De esta suma, se pagaron \$15,2 billones, equivalentes al 96% del total. Respecto al rezago de funcionamiento, se ejecutaron \$6,4 billones, o sea, el 98,3% del total del rezago por este concepto. En cuanto al servicio de la deuda²⁷, se pagó \$823 mm, el 100% de su respectivo rezago y en inversión se ejecutó un total de \$8 billones, el 93,8% del total de su rezago, como se presenta en el cuadro 19. El rezago no ejecutado, que por tanto corresponde a apropiaciones de 2011 que definitivamente se perdieron, fue de \$638 mm.

Cuadro 19

Ejecución del rezago de 2011 que se ejecutó en 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pagos (2)	Pérdidas de Rezago (3)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	6,526	6,413	113	98.3
Gastos de Personal	131	126	5	96.0
Gastos Generales	777	767	10	98.7
Transferencias	5,432	5,347	84	98.4
Operación Comercial	186	173	13	92.8
II. SERVICIO DE LA DEUDA	823	823	0	100.0
Deuda Externa	623	623	0	100.0
Amortizaciones	164	164	0	100.0
Intereses	459	459	0	100.0
Deuda Interna	199	199	-	100.0
Amortizaciones	107	107	-	100.0
Intereses	92	92	-	100.0
III. INVERSION	8,529	8,004	525	93.8
IV. TOTAL (I + II + III)	15,878	15,240	638	96.0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	15,055	14,417	638	95.8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

²⁷ Es necesario aclarar que el rezago de servicio de deuda no constituye específicamente un rezago sino un "sobrante de apropiación" del año anterior que financia gasto por este concepto en el presente año sin necesidad de hacer una adición presupuestal., de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 848 de 2003.

ANEXO 1

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2012

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						336,880,782,072
Acuerdo	001	13-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 mesadas pensionales año 2011 del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	20,878,000,000
Acuerdo	003	08-mar	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de pensiones, pago de mesadas pensionales y aportes patronales de Prosocial.	665,589,000
Resolución	018	13-mar	Fondo Rotatorio del Dane - Fondane	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Estadística - DANE	Rediseño, operación y administración del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario, SIFSA	5,387,868,007
Acuerdo	004	26-mar	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento y cancelación de bienestar social y auxilio de educación pensionados o familiares de Puertos de Colombia.	843,962,940
Acuerdo	004	16-abr	Instituto de Educación Técnica Profesional de San Andrés	Ministerio de Educación Nacional	Consolidación de procesos de fomento a la permanencia estudiantil	67,169,546
Resolución	01518	07-may	Policía Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Programa de reconocimiento y pago de recompensas e información	9,202,300,000
Resolución	2668	08-may	Ministerio de Defensa	Presidencia de la República	Adquisición de Bienes y Servicios	500,000,000
Resolución	31705	25-may	Superintendencia de Industria y Comercio	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Apoyar protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones	1,992,000,000
Acuerdo	004	30-may	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Realizar los pagos por concepto de gastos de inhumación a los oficiales y suboficiales con asignación de retiro y soldados profesionales con uso de buen retiro.	2,300,000,000
Acuerdo	005	31-may	Fondo Rotatorio de la Policía	Ministerio del Interior - Fonsecon	Gastos de comercialización y producción con destino a la Policía Nacional y otras entidades	79,894,484,752
Resolución	444	14-jun	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública-ESAP	Proyecto mejoramiento fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de las políticas públicas. Nacional	4,312,141,434
Acuerdo	0120	15-jun	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Para cumplir con las metas suscritas en el SUIFP para el año 2012 del IDEAM	1,368,000,000
Resolución	2474	22-jun	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA	Implantación programas para innovación y el desarrollo tecnológico	24,900,398,406
Resolución	00782	25-jun	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias	Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA	Financiar las actividades que promuevan y fomenten la investigación	60,979,586,310
Resolución	0244	05-jul	Unidad Nacional de Protección	Congreso de la República - Senado de la República	Proteger a los Honorables Senadores	1,200,000,000
Resolución	111	16-jul	Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia	Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad	Cumplir con las funciones de inteligencia estratégica y contrainteligencia para el logro de los fines esenciales del Estado	25,450,000,000
Acuerdo	010	25-jul	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad	Para cumplir sus objetivos y funciones en materia de vigilancia, control migratorio y de extranjería	10,920,711,000
Acuerdo	0123	08-ago	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Para cumplir con las metas suscritas en el SUIFP para el año 2012 del IDEAM	743,000,000
Resolución	4777	09-ago	Superintendencia de Industria y Comercio	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Grupo interinstitucional de Segiminiento Agropecuario - GISA	500,000,000
Resolución	1341	17-ago	Fiscalía General de la Nación	Ministerio de Defensa Nacional	Lucha por la erradicación de las conductas que atenten contra la libertad personal, secuestro, extorsión y demás delitos atentatorios contra la libertad personal	1,942,540,223
Acuerdo	008	17-ago	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder	Formulación, implementación y fortalecimiento de los componentes y actividades del programa de servicios complementarios de la segunda fase del proyecto de riego río Ranchería	1,195,500,000
Resolución	03018	23-ago	Policía Nacional	Ministerio de Transporte	Funcionamiento de la dirección de tránsito y transporte de la Policía Nacional de Colombia	2,056,700,000
Resolución	01432	24-ago	Fiscalía General de la Nación	Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad	Mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de la FGN para cumplir con la nueva función transferida por supresión del DAS	5,100,000,000
Acuerdo	008	17-sep	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés	Ministerio de Educación Nacional	Mejorar la calidad de la oferta educativa superior técnica profesional y tecnológica y el desempeño institucional	100,000,000

ANEXO 1 (Continuación)

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2012

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						336,880,782,072
Resolución	0338	19-sep	Unidad Nacional de Protección	Superintendencia de Puertos y Transporte, Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Eficiente, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Dirección Nacional de Inteligencia	Protección a funcionarios de las entidades	1,312,329,800
Resolución	03496	21-sep	Policía Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Apoyar a la Policía Nacional - Dirección Nacional de Escuelas (DINAE), en el desarrollo de actividades de fortalecimiento de las líneas estratégicas del Sistema Educativo de las Fuerzas Armadas	2,600,000,000
Resolución	03498	21-sep	Policía Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Programa de reconocimiento y pago de recompensas e información	5,307,625,000
Acuerdo	04	01-oct	Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas - NASA KWE	Departamento para la Prosperidad Social	Obras de reconstrucción de viviendas y edificaciones de infraestructura social y comunitaria afectadas por incursiones de grupos al margen de la ley	1,200,000,000
Resolución	03722	05-oct	Policía Nacional	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Fondo Nacional Ambiental FONAM	Dar inicio a la estandarización y validación de los protocolos de análisis moleculares	1,200,000,000
Resolución	0655	08-oct	Ministerio de Justicia y del Derecho	Ministerio del Interior - Fonseca	Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Fonseca	358,838,155
Acuerdo	015	18-oct	Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	Ministerio de Educación Nacional	Aunar esfuerzos para desarrollar actividades de mejoramiento de la calidad de educación superior tendiente a fomentar la acreditación institucional de alta calidad	47,310,000
Resolución	0401	26-oct	Unidad Nacional de Protección	Congreso de la República - Senado de la República	Suministro de vehículos a título de arrendamiento para la protección a los Honorables Senadores	2,587,256,000
Acuerdo	0007	16-nov	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 mesadas pensionales año 2011 del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	3,644,000,000
Acuerdo	05	22-nov	Hospital Militar Central	Ministerio de Defensa	Prestación de servicios de salud a los usuarios del subsistema de salud de las fuerzas militares	7,900,000,000
Resolución	1927	04-dic	Ministerio del Interior	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fortalecimiento a los procesos organizativos y de concertación de las comunidades indígenas, minorías y rom	2,223,471,499
Resolución	2240	12-dic	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Departamento para la Prosperidad Social	Atención oportuna a la población víctima de desplazamiento forzado	46,000,000,000

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2013 ACUMULADA AL PRIMER SEMESTRE

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en este capítulo se resumen los resultados de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2013, con corte al 30 de junio del mismo año¹.

Decreto 4730 de 2005. Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

(...)

3. Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.

(...)

1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2013

Al primer semestre de 2013, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN asciende a \$185,6 billones, de los cuales el 93,6% (\$173,7 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 6,4% (\$11,9 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

Cuadro 1

Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 13/12 (5)	Como porcentaje del PIB	
			2012 (3)	2013 (4)=(2/1)		2012 (6)	2013 (7)
	(1)	(2)					
Ingresos Corrientes	102,212	56,810	65.6	55.6	(0.1)	8.6	7.9
Recursos de Capital	60,672	25,857	42.7	42.6	9.1	3.6	3.6
Fondos Especiales	9,599	3,724	46.6	38.8	(1.3)	0.6	0.5
Rentas Parafiscales	1,211	586	50.3	48.4	12.7	0.1	0.1
TOTAL PRESUPUESTO NACION	173,695	86,977	56.1	50.1	2.5	12.8	12.2
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	11,869	6,172	33.0	52.0	32.4	0.7	0.9
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	185,565	93,149	54.1	50.2	4.0	13.5	13.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De acuerdo con los registros de ejecución de las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación-PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF Nación y en las cuentas del Tesoro Nacional, la ejecución del presupuesto de ingresos al primer semestre ascendió a \$93,1 billones, equivalente al 50,2% del aforo, 13% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$56,8 billones,

¹ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

recursos de capital por \$25,9 billones, fondos especiales por \$3,7 billones, rentas parafiscales por \$586 miles de millones (mm), y recursos de los establecimientos públicos por \$6,2 billones (Cuadro 1).

El recaudo acumulado a junio de 2013 de los ingresos corrientes alcanzó el 55,6% del aforo, 7,9% del PIB, inferior al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 42,6% del aforo, 3,6% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 38,8% del aforo, 0,5% del PIB y las Rentas Parafiscales el 48,4% del aforo, 0,1% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación al primer semestre de 2013 refleja un incremento nominal de 4% respecto al mismo período del año anterior, deteriorando en 0,5% su participación como porcentaje de PIB, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales aporta una mejoría en la participación en 0,2% del PIB, mientras que los recursos de la Nación son inferiores en 0,6%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es inferior en 0,7% en términos del PIB aunque nominalmente solo disminuyen en 0,1%, los fondos especiales caen en 1,3%², un 0,1% del PIB adicional; en tanto que los recursos de capital crecen en 9,1% como variación nominal, y las rentas parafiscales con 12,7%, manteniendo su participación como porcentaje del PIB en 3,6% y 0,1%, respectivamente.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, con un recaudo del 52% del aforo vigente, cuyo monto es de \$6,2 billones, refleja una mejora en el registro de ejecución, superando la transición tecnológica al entrar en funcionamiento el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF para todas las entidades que se encontraban fuera de línea³. Por tanto, en términos del PIB tiende a reflejarse su situación real de recaudo en la vigencia. Es de anotar que el aforo fue modificado⁴ por efecto de la Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria que cambió parcialmente la fuente de financiación de los Establecimientos Públicos Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, en cerca de \$2,5 billones de recursos propios a recursos Nación, a través del Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE⁵.

² Dicha variación obedece al retraso en el registro de recaudo que se observó en el primer trimestre del año 2012.

³ En la vigencia de 2011 se pone en funcionamiento la aplicación del SIIF Nación II, lo que generó en el primer año traumatismo para las entidades en el proceso de adaptación a los nuevos módulos y la entrada al sistema de los Estapúblicos.

⁴ Mediante Decretos 850 del 25 de abril y 939 del 10 de mayo de 2013.

⁵ Se sustituye parcialmente la fuente de recursos propios por parafiscalidad sobre las nóminas por los del nuevo impuesto de destinación específica que constituye recurso Nación a través de Fondo Especial.

1.1 Ingresos Corrientes

De un aforo vigente por \$102,2 billones, al primer semestre de 2013 se recaudaron \$56,8 billones, con una variación nominal respecto a 2012 de -0,1%, representando 7,9% del PIB, porcentaje inferior en 0,7% al observado en igual periodo de 2012. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,2% del total de ingresos recaudados, \$56,3 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,8% del total, \$461 mm, del recaudo observado.

Al interior de los ingresos tributarios, los impuestos internos, en particular los que recaen sobre la renta, el patrimonio y el consumo, muestran una reducción conjunta de 0,6% del PIB, afectando dicho resultado el comportamiento de sectores como: construcción, industria manufacturera, establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas y explotación de minas y canteras, que tuvieron crecimientos del -3,5%, -1,5% y 0,1% y 1,7%, respectivamente⁶. Situación que reafirma lo observado en los últimos trimestres del año anterior donde se experimenta una desaceleración económica, después que se ha obtenido crecimiento de la actividad económica del 6,6% 2011 y 4%⁷ para el 2012.

El comportamiento de la producción a finales de 2012 y lo observado en el primer trimestre de 2013 ha impactado los recaudos de ingresos tributarios de la Nación por renta y ventas. Se registra caída del crecimiento industrial de sectores como: carrocerías (36,7%); partes y piezas de vehículos (25%); productos de caucho (16,2%) y curtido de cueros (14,1%). Cerca de treinta y cuatro (34) subsectores⁸, de los cuarenta y ocho (48), experimentaron caídas que determinan la variación negativa de la producción a mayo de 2013. Por tanto, tal situación afecta el comportamiento de los niveles de recaudo de los impuestos sobre la propiedad y los ingresos (remuneraciones),

La producción real de la economía colombiana, a mayo de 2013, registra una reducción del 2,9%⁹, respecto a lo observado al mismo período del año anterior, con treinta y cuatro (34) subsectores con un comportamiento negativo, mientras que al cierre de 2012 eran diecinueve (19) los subsectores que mostraban resultado positivo e impedían la caída de la producción. Se destacan en este período cuatro (4) subsectores con aportes negativos de cerca de 1,6 puntos porcentuales a la variación total. Además, los que experimentaron descenso son algunos que se habían mostrado dinámicos en observaciones pasadas y

⁶ Boletín de Prensa, Producto Interno Bruto. Primer trimestre de 2013 - Base 2005, junio 20 de 2013. www.dane.gov.co.

⁷ Boletín de Prensa, Producto Interno Bruto. Cuarto trimestre de 2012 - Base 2005. Marzo 21 de 2013.

⁸ Comunicado de prensa. Muestra Mensual Manufacturera Mayo de 2013, julio 19 de 2013. www.dane.gov.co

⁹ Excluyendo trilla de café. Muestra Mensual Manufacturera. Boletín de prensa, 19 de julio de 2013. www.dane.gov.co.

pesan de manera importante en el total de la economía, tales como: minerales no metálicos; confecciones; hierro y acero y papel, cartón y sus productos¹⁰. De igual forma, las ventas de la industria muestran una caída acumulada a mayo de 2,7%, cuando en el mismo período del año anterior registraban un crecimiento de 3,7%.

De otro lado, las ventas del comercio al por menor registran un ascenso de 3%, que se traduce en una pérdida de dinamismo frente a lo que se había venido observado en los últimos años, en particular en 2011 donde alcanzó 15,7%, para el mismo período que se analiza. Lo que muestra también su efecto sobre los recaudos por concepto de IVA interno, con una caída nominal de 12,9%, como se muestra en el cuadro 2, que refleja la reducción en las ventas de vehículos automotores y motocicletas (3,4%), sector que había mostrado un sostenido dinamismo con crecimientos por encima del 30%, aunque en general, trece (13) de las dieciséis (16) líneas del grupo de mercancías muestran crecimiento¹¹.

Al cierre del primer semestre de 2013, los principales impuestos internos, tales como, impuesto de renta, timbre nacional, impuesto al patrimonio e IVA, alcanzaron un recaudo de \$44,9 billones, 59,9% del aforo, observando que el *impuesto al Patrimonio* incorpora el recaudo de la cuota de los contribuyentes, personas naturales y jurídicas que tienen patrimonio superiores a \$1 mm de acuerdo con la establecido con el Decreto Legislativo 4825 de 2010, la Ley 1370 de 2009 y la Reforma Tributaria Ley 1111 de 2006. El Impuesto de renta y complementarios tiene una ejecución consistente con el comportamiento general de la economía observado en el período, aunque cayendo como porcentaje del PIB en 0,3%. El impuesto de timbre, que se encuentra dentro de renta y complementarios, muestra un recaudo de \$25,7 mm, 61,6% del aforo¹². En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

Mención especial merece el comportamiento del Impuesto Nacional al Consumo, creado por la Ley 1607 de 2012, Artículo 71, y vigente desde el 1º de enero de 2013. Introducido con el propósito de reactivar el consumo de algunos bienes y servicios, con una tarifa general del 8% y 16% y para la telefonía móvil celular de 4%. Su aforo es de \$717 mm y al primer semestre muestra una ejecución de 66%, sobrepasando las expectativas de recaudo estimadas.

Los ingresos obtenidos por Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$2,9 billones, 52% del aforo programado y 0,4% del PIB para 2013, manteniendo una dinámica importante en el

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Boletín de prensa, 19 de julio de 2013, Muestra Mensual de Comercio al por Menor Mayo de 2013. www.dane.gov.co.

¹² Tomado de la Conciliación de la DIAN, respecto a los ingresos reportado por el grupo de Flujo de Caja de la DGCPTN-MHCP.

recaudo, a lo observado en años anteriores, producto de la gestión y control en el cobro de dicho impuesto. Los recaudos del impuesto a la gasolina y al ACPM, sustituido a partir del 1° de enero de 2013 de la presente vigencia por el Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, registra al primer semestre de 2013 una ejecución de \$1.388 mm, 36,5% del aforo¹³, 0,2% del PIB, y un crecimiento nominal de 62,3%. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa se realiza el 1° de febrero de cada año de acuerdo con la inflación observada año anterior.

En tanto que los impuestos sobre las importaciones observaron una caída como porcentaje del PIB por la reducción de las importaciones a junio, respecto al primer semestre del año anterior¹⁴. Los recaudos por impuestos a la actividad externa - IVA externo y Aduanas y recargo, muestran un porcentaje de ejecución de 36,6%, inferior en 9,6% nominal al observado en el mismo período del año 2012, deteriorando su participación en términos del PIB en 0,2%. En el comportamiento de los impuestos externos influye entre otras razones la disminución de 0,8% de la tarifa del arancel a las materias primas no producidas internamente, la caída del monto de las importaciones CIF¹⁵ de -1,3%¹⁶ en 2013 respecto al mismo período de 2012, mientras en el mismo período del año anterior se observó crecimiento de 35%, manteniendo la relación de precios implícitos¹⁷, en el orden de US\$1,91 para el mismo período 2012-2013, al caer para el primer semestre del año en curso, tanto en precios como en cantidad, el -1,3%.

Así, el recaudo externo, respecto al estimado por meta ajustada DIAN, muestra una menor ejecución por \$760,3 mm¹⁸ explicado, además de las consideraciones arriba comentadas y al comportamiento del tipo de cambio que experimentó una devaluación de cerca de 9,1%¹⁹, por las medidas para reactivar el tipo de cambio tomada recientemente.

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 53,1% del aforo, entre estos se encuentran el impuesto de timbre sobre salida al exterior, el impuesto al oro y al platino y el impuesto al turismo, cuyos montos no impactan significativamente en el PIB, pero muestran una buena ejecución respecto a otros recaudos de conceptos rentísticos de ingresos corrientes.

¹³ El nuevo Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, agrega el antiguo impuesto global con el IVA, por tal razón se observa un crecimiento significativo en el recaudo respecto a lo observado en el primer semestre de 2012.

¹⁴ Avance de Comercio Exterior No. 445 de julio 12 de 2013. www.dian.gov.co

¹⁵ Cost, Insurance and Freight, Coste (seguro y flete, puerto de destino convenido). El vendedor se hace cargo de todos los costos, incluidos el transporte principal y el seguro, hasta que la mercancía llegue al puerto de destino. Aunque el seguro lo ha contratado el vendedor, el beneficiario del seguro es el comprador.

¹⁶ Boletín de Comercio Exterior. Anexo estadístico, febrero 22 de 2013.

¹⁷ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

¹⁸ Oficio del Director General de la DIAN al Ministro de MHCP del 11 de julio de 2013. Rad. 100000202-01088.

¹⁹ Datos tomados de la serie estadísticas del Banco de la República, www.banrep.gov.co, Serie histórica por año, tasa de cambio representativa del mercado (TRM), tomado el día 18 de julio de 2013.

En general, el buen comportamiento de los ingresos corrientes, en especial los tributarios, al lograr 107,1% del aforo, muestran el cumplimiento de la meta al término de la vigencia.

Cuadro 2

Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 13/12	Como porcentaje del PIB	
			2012	2013		2012	2013
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
I.- Ingresos Tributarios	101,693	56,349	65.4	55.4	(0.1)	8.5	7.9
Impuestos Directos	48,551	33,247	81.4	68.5	0.6	5.0	4.6
Renta y Complementarios *	44,399	31,067	85.2	70.0	0.4	4.7	4.3
Impuesto al Patrimonio	4,152	2,179	49.6	52.5	2.8	0.3	0.3
Impuestos Indirectos internos	33,935	16,073	51.2	47.4	(31.1)	3.5	2.2
IVA	23,687	11,229	51.3	47.4	(7.0)	1.8	1.6
Nacional al Consumo	717	473	N.A.	66.0	N.A.	N.A.	0.1
GMF	5,554	2,890	50.9	52.0	13.9	0.4	0.4
Gasolina y ACPM	3,802	1,388	51.6	36.5	62.3	0.1	0.2
Resto	175	93	57.6	53.1	15.9	0.0	0.0
Impuestos Indirectos externos	19,207	7,029	51.3	36.6	(9.6)	1.2	1.0
II- Ingresos No Tributarios	519	461	88.2	88.9	(9.5)	0.1	0.1
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	519	461	88.2	88.9	(9.5)	0.1	0.1
III- TOTAL (I +II)	102,212	56,810	65.6	55.6	(0.1)	8.6	7.9

*. Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los recaudos de ingresos no tributarios, al segundo trimestre de 2013 presentan una ejecución de \$461 mm, 53,1% de lo programado para la presente vigencia. Dentro de estos ingresos, concurren recursos generados por diversos conceptos registrados y consignados en los fondos comunes de las cuentas del Ministerio de Hacienda. Además de las multas impuestas por las entidades públicas del orden nacional, se incluyen los recursos que recaudan algunas entidades, tales como: los recursos por concepto de especies venales que suman \$42,6 mm; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con cerca de \$217 mm de recursos que entran a fondos comunes, por varios conceptos a cargo de los contribuyentes diferentes a impuestos, entre los más destacados.

Efecto de la Ley 1607 DE 2012 (Reforma Tributaria) en el PGN 2013

El propósito de la Reforma Tributaria fue introducir mecanismos para la generación de empleo y reducción de la pobreza, con lo cual se procura mejorar la distribución de la carga tributaria. Facilitar la inclusión de la población más vulnerable a la economía, como también mejorar la competitividad de las empresas, especialmente aquellas que utilizan intensivamente la mano de obra, para que continúen creando empleo.

En este contexto se introducen modificaciones a algunos conceptos rentísticos que afectan la composición del presupuesto de la Nación, más no el monto total de lo aprobado por el H. Congreso de la República

mediante la Ley anual 1593 de 2012, es así como se incorporan dos (2) nuevos concepto de ingresos, a saber:

Impuesto Nacional al Consumo. Artículo 71. Creado a partir del 1º de enero de 2013, se genera sobre la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de los siguientes servicios y bienes:

1. La prestación del servicio de telefonía móvil, tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio, sin incluir el IVA.
2. Las ventas de algunos bienes corporales muebles, de producción doméstica o importados (vehículo). No se aplicará a las ventas de los bienes mencionados si son activos fijos para el vendedor, salvo de que se trate de los automotores y demás activos fijos que se vendan a nombre y por cuenta de terceros y para los aerodinos (tarifas de 8% y 16% según rango de valores FOB en automotores o tipo de vehículo, siguiendo un criterio de productividad)
3. El servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, y el servicio de expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro bares, tabernas y discotecas (tarifa del 8% sobre consumo).

Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM: Artículo 167. Sustituye a partir del 1º de enero de 2013, el impuesto global a la gasolina y al ACPM consagrado en los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995, y el IVA a los combustibles consagrado en el Título IV del Libro 111 del Estatuto Tributario y demás normas pertinentes, por el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM.

En parágrafo 2º y 4º, de los artículo 71 y 167 de la Ley 1607 de 2012, se faculta al Gobierno Nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en dichos artículos, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República.

En desarrollo de lo cual, mediante Decreto 565 del 21 de marzo de 2013, se procedió a realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación, quedando los montos afectados así:

Modificación Aforo Ingresos Presupuesto Nacional 2013 por Ley 1607 de 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Efecto Ley 1607/12	Aforo vigente
1. INGRESOS CORRIENTES	28,206	-	28,206
0002 Impuesto al Valor Agregado	26,439	(2,752)	23,687
0003 Impuesto Global a la Gasolina y ACPM	1,767	(1,297)	470
0012 Impuesto Nacional al Consumo	-	717	717
0013 Impuesto Nacional a la Gasolina y el ACPM	-	3,332	3,332
I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	28,206	-	28,206

1.2 Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$60,6 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital²⁰. Al primer semestre de 2013, estos recursos registraron un recaudo del 42,7% respecto al monto total aforado, nivel similar al observado en igual período de 2012, equivalente a \$25,9 billones. Con variación nominal de 9,1%, en relación a 2012. Sin embargo, consistente con el flujo previsto en materia de financiamiento diferentes a los recaudos de ingresos corrientes. Los recursos del crédito, interno y externo, constituyen cerca del 55,1% del total del aforo de dichos recursos, \$33,4 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 44,9%, \$27,2 billones.

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$17,7 billones al primer semestre de 2013, 53% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$15,9 billones, 61,6% del total del recaudo de los recursos de capital y 56,8% del aforo de crédito interno, porcentaje consistente con la programación y mantenimiento de la dinámica que ha tenido el mercado interno de capitales y la confianza en lo que corresponde a los papeles del Gobierno.

La política de manejo de deuda externa, ha permitido acudir con menor rigor al mercado internacional para acceder a los recursos en los últimos años, producto del comportamiento en los recaudos de los recursos corrientes y del buen desempeño en la obtención de los recursos de crédito interno. En lo que ha corrido del año 2013 no ha sido la excepción, para el semestre se accedió a los recursos externos para garantizar la puesta en marcha de los grandes proyectos de inversión, con recursos efectivos que llegan a 33,4% del aforo. Se resalta este buen desempeño de la obtención de fuentes externas de financiación que se acompaña con una aceptación importante de los bonos ofrecidos por el Gobierno por la mejor calificación del país y la declaratoria reiterada de grado de inversión de tres importantes calificadoras en de 2011²¹ y que en el 2013 han mantenido el grado de inversión²². Reafirmandose la percepción que tiene el mercado internacional con relación a nuestra economía con la evaluación de otra calificadora a comienzo del 2012²³.

²⁰ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: la enajenación de activos, los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

²¹ “La agencia –S&P– ratificó a Colombia dentro del selecto grupo de países, al subir la nota a la deuda de largo, que pasó de BB+ a BBB– y la de corto plazo que pasó de B a A3, ambas con un panorama estable”. larepublica.com.co, Marzo 16 de 2011. Como Moody's Investor Service ya califican a Colombia dentro del grado de inversión este año. La nota de Fitch ahora es equivalente al BBB– de S&P y al Baa3 de Moody's. <http://www.portafolio.co/>, junio 22 de 2011.

²² Moody's Investors ha cambiado la perspectiva de la calificación de los bonos de Colombia a positiva, manteniendo la nota Baa3. Julio 8 de 2013. www.Dinero.com./actualidad/economia/articulo/moodys-mejora-panorama-calificacion-colombia.

²³ La firma Dominion, agencia de calificación con sede en Toronto (Canadá), le mantuvo al país en BBB (riesgo bajo) en su deuda de largo plazo en moneda extranjera. Febrero 28 de 2012. <http://www.portafolio.co>

En los otros recursos de capital se observa un crecimiento leve de la ejecución, dado que pasa de ejecutar el 29,5%, \$5,9 billones en 2012, a 29,9%, \$8,1 billones, en 2013. Cabe resaltar que el resultado lo explica los recaudos de los excedentes financieros por \$6 billones, 45,4% del aforo. Los excedentes financieros desagregados por entidad es presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3

Presupuesto de la Nación - excedentes financieros 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	Valor
Ecopetrol	5,495
Fondo de comunicaciones	188
Supernotariado	140
ISA	107
Bancoldex	85
Resto	29
TOTAL	6,045

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.
Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Por otro lado, los recaudos al primer semestre de 2013 de los otros conceptos fueron: i) rendimientos financieros por \$252,1 mm, 47,4% del aforo; ii) reintegros y recursos no apropiados con \$295,4 mm, 93,1% del aforo y iii) recaudos en la recuperación de cartera de \$141,4 mm, 81,8% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$47,4 mm y el sector eléctrico por \$40,8 mm, 33,5% y 28,8% del total, respectivamente.

1.3 Renta Parafiscal

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a marzo de 2013 recaudó \$586 mm, 48,4% del aforo vigente. Con un incremento nominal de 12,7% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior.

1.4 Fondos Especiales

En el caso de la ejecución de los Fondos Especiales, cuadro 4, se observa un nivel de recaudo de 38,8%, \$3,7 billones, respecto al aforo vigente. Mostrando una participación en términos del PIB de 0,5%, y su variación nominal muestra una caída de 1,3%, respecto a lo observado en el mismo período del año anterior. Aunque se observa un buen nivel de recaudo en general, excluidos los más importantes, persiste el retraso de registro de información de las entidades responsables, en el sistema SIIF Nación para el resto de fondos.

Debe observarse que la incorporación de un fondo nuevo, creado durante la vigencia, como lo es el Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, empieza a ejecutarse a partir del mes de mayo pasado, por lo que no logra aportar un buen nivel de recaudo, pero su importancia en el aforo incide en la baja del promedio de ejecución.

En tal sentido, algunos fondos registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud con 92,5%; Fondo de Solidaridad Pensional con 86,7%; Fondo Internos de la Policía 54,9%; Fondos Internos del Ministerio de Defensa con 52,9% y Fondo de Salud de la Policía con 51,2%. Por tanto, el nivel general de ejecución es afectado por el nivel de ejecución del grupo “Resto de fondos” y lo señalado por el CREE.

Cuadro 4

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 13/12	Como porcentaje del PIB	
			2012	2013		2012	2013
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1,124	1,039	63.3	92.5	64.2	0.1	0.1
Fondo de Solidaridad Pensional	876	760	49.4	86.7	N.A.	0.0	0.1
Fondo Nacional de Regalías	606	26	14.3	4.2	(91.0)	0.0	0.0
Fondo de Salud de la Policía	551	282	60.0	51.2	(9.3)	0.0	0.0
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	550	269	48.5	48.9	4.5	0.0	0.0
Fondo Financiación del Sector Justicia	359	112	67.2	31.2	(35.5)	0.0	0.0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	310	164	34.7	52.9	62.5	0.0	0.0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	234	93	24.9	39.6	34.5	0.0	0.0
Fondo de Convivencia Ciudadana	199	98	76.7	49.4	N.A.	0.0	0.0
Fondos Internos de la Policía	177	97	73.6	54.9	(10.9)	0.0	0.0
Fondo Impuesto sobre la Renta para Equidad-CREE	2,468	366	N.A.	14.8	N.A.	N.A.	0.1
Resto de Fondos	2,145	419	61.0	19.5	(70.1)	0.2	0.1
Total Fondos Especiales	9,599	3,724	46.6	38.8	(1.3)	0.6	0.5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Efecto de la Ley 1607 DE 2012 (Reforma Tributaria) en el PGN 2013

Bajo la consideración que la generación de empleo ha encontrado durante muchos años barreras legales que gravan la creación de puestos de trabajo empujando a altas tasas de desempleo y alimenta la informalidad por los costos de la nóminas de las empresas, con niveles de cerca de 58,1%, frente a países comparable como Chile y Perú, se requería introducir un cambio esencial en los costos de producción, para hacer más atractiva la generación de puestos de trabajo. De mucho tiempo atrás se ha venido considerando

que los costos sobre la nómina minaban la creación de empleo, por tal razón, se redujo el impuesto de renta de las empresas del 33% al 25%.

Con el fin de incentivar la creación de empleo y combatir las consecuencias negativas que representa tener altos niveles de informalidad, se considera necesario disminuir los gravámenes sobre la nómina, aliviando sustancialmente la carga de los aportes parafiscales y las cotizaciones al sistema de seguridad social en salud en cabeza de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta, actores fundamentales para cumplir los objetivos mencionados. Así, se propone eliminar los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, y cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud, correspondientes a los trabajadores cuyos salarios no superen diez salarios mínimos legales mensuales vigentes en el sector privado.

Impuesto sobre la renta para la equidad- CREE. Artículo 20, Crea a partir del 1° de enero de 2013, el impuesto sobre la renta para la equidad -CREE como el aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo, y la inversión social en los términos previstos en la presente Ley. El hecho generador lo constituye la obtención de ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio una vez realizadas las devoluciones, rebajas y descuentos establecidos en el Estatuto tributario, sin que la base sea inferior al 3% del patrimonio líquido.

La tarifa del impuesto se fijó en ocho por ciento (8%), 4,4 para el Sistema de Seguridad Social en Salud; 2,2% para el ICBF y 1,4% para el SENA. Para los años 2013, 2014 y 2015 la tarifa será del nueve (9%). Este punto adicional se distribuye así: 0,4% para entidades de educación superior pública; 0,3% para el régimen subsidiado en salud, y 0,4% restante para inversión social en el sector agropecuario.

El recaudo del impuesto CREE se destina a la financiación de los programas de inversión social orientada prioritariamente a beneficiar a la población usuaria más necesitada, y que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF y a partir del 1o de enero de 2014, se destinará también a la financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud en inversión social, garantizando el monto equivalente al que aportaban los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado a la fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley.

Con los recursos provenientes del impuesto se constituye un Fondo Especial sin personería jurídica. Estos recursos constituyen renta de destinación específica en los términos del numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política. En todo caso, el Gobierno Nacional garantizará que la asignación de recursos en los presupuestos del SENA y el ICBF en los términos de esta ley, sea como mínimo un monto equivalente al presupuesto de dichos órganos para la vigencia fiscal de 2013 sin incluir los aportes parafiscales realizados por las entidades públicas, los aportes parafiscales realizados por las sociedades y personas jurídicas y asimiladas correspondientes a los empleados que devenguen más de diez (10) salarios mínimos legales vigentes, ni los aportes que dichas entidades reciban del Presupuesto General de la Nación en dicha vigencia, ajustado anualmente con el crecimiento causado del índice de precios al consumidor más dos puntos porcentuales (2%). En el caso del Sistema de Seguridad Social en Salud, anualmente el Gobierno Nacional garantizará que la asignación de recursos a dicho sistema sea como mínimo el monto equivalente al que aportaban los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado.

En el párrafo 2º del Artículo 28 de la Ley 1607 de 2012 autoriza al Gobierno Nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en dicho artículo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso. Por lo que se procedió mediante Decretos 850 de abril 25 de 2013 y 939 de mayo 10 de 2013, a incorporar los recursos al presupuesto nacional con destino a las entidades beneficiarias determinadas por la ley.

Para el caso del SENA y el ICBF, se produce un cambio parcial en la fuente de financiación de renta parafiscal por recursos Nación, a través del Fondo Especial CREE para atender las apropiaciones previstas en la ley anual. En tal sentido, en el presupuesto de rentas y recursos se creó el concepto rentístico correspondiente, dentro de los fondos especiales. Con lo que los recursos presupuestales fueron afectados como se muestra en el cuadro siguiente.

Modificación inicial Aforo Ingresos Presupuesto Nacional 2013 por Ley 1607 de 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Efecto Ley 1607/12	Aforo vigente
6. FONDOS ESPECIALES	-	2,468	2,468
0069 Fondo Especial Impuesto Sobre la Renta Para la Equidad - CREE	-	2,468	2,468
I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	-	2,468	2,468

Debe resaltarse de otro lado, aun cuando no se refleja en el presente informe de modificaciones, y sí ha de mostrarse en el segundo (2º) semestre del presente año, señalar que la Ley 1640 del 11 de julio de 2013 por la cual se realizan modificaciones al Presupuesto General de la Nación-PGN de la vigencia, se incorporaron los ingresos correspondientes a los recursos con destino al Sistema de Seguridad Social en Salud y los del punto adicional de párrafo transitorio del Artículo 23 de la Ley 1607 de 2012. De dicha operación los recursos del presupuesto 2013 que afectan al Fondo Especial CREE, fueron afectados como se muestra en el siguiente cuadro.

Modificación posterior Aforo Ingresos Presupuesto Nacional 2013 por Ley 1607 de 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Efecto Ley 1607/12	Aforo vigente
6. FONDOS ESPECIALES	2,468	2,952	5,420
0069 Fondo Especial Impuesto Sobre la Renta Para la Equidad - CREE	2,468	2,952	5,420
I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	2,468	2,952	5,420

2. PRESUPUESTO DE GASTOS 2013

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2013 por cuantía de \$185,5 billones²⁴, \$171,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,3 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 5
Presupuesto inicial de gastos 2013
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	91,775	5,340	97,115	53.6	37.2	52.3
Gastos de Personal	18,978	1,104	20,083	11.1	7.7	10.8
Gastos Generales	6,052	590	6,642	3.5	4.1	3.6
Transferencias	66,733	2,132	68,866	39.0	14.9	37.1
Operación Comercial	11	1,513	1,524	0.0	10.5	0.8
II. SERVICIO DE LA DEUDA	45,465	1	45,467	26.6	0.0	24.5
Deuda Externa	6,954	1	6,955	4.1	0.0	3.7
Deuda Interna	38,511	1	38,512	22.5	0.0	20.8
III. INVERSION	33,940	9,003	42,943	19.8	62.8	23.1
IV. TOTAL (I + II + III)	171,180	14,345	185,525	100.0	100.0	100.0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	125,714	14,343	140,058	73.4	100.0	75.5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

2.1 Modificaciones Presupuestales

Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2013, se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos por \$40 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación vigente a junio de 2013 ascendió a \$185,6 billones, tal como se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6
Modificaciones presupuestales 2013
Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1593	10 de diciembre de 2012	185,525
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 27, Decreto 2715 de 2012)	Enero a junio de 2013	40
APROPIACION VIGENTE			185,565

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

²⁴ Ley 1593 del 10 de diciembre de 2012 y Decreto de Liquidación 2715 del 27 de diciembre de 2012.

2.1.1 Adición por convenios interadministrativos

Los \$40 mm adicionados representan el 0,03% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 7, de estas operaciones presupuestales corresponden el 46% a convenios firmados por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Ministerio de Salud y Protección Social; el resto a entidades como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder, Departamento Administrativo de la Función Pública, Policía Nacional, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, entre otras.

Es de señalar que este tipo de operaciones presupuestales está autorizada en la Ley Anual de Presupuesto y con ellas no se cambia el destino y aplicación de los recursos aprobados por el Congreso de la República en el Presupuesto Anual, los convenios interadministrativos son un instrumento de carácter contractual que permiten hacer más eficiente la ejecución del presupuesto dentro del principio de especialización.

Cuadro 7
Adiciones por Convenios Interadministrativos 2013
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	9	21	30	0.0306
Gastos de personal	-	0	0	0.0002
Gastos generales	9	0	9	0.1300
Transferencias	-	21	21	0.0305
II. INVERSION	1	9	10	0.0239
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	10	30	40	0.0286

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuesta

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumuladas a junio de 2013.

2.1.2 Presupuesto de gastos vigente

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$185,6 billones, de los cuales \$171,2 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$14,3 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8
Presupuesto de gastos vigente 2013
Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Vigente		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	91,775	5,340	97,115	21	9	30	91,796	5,349	97,145
Gastos de Personal	18,978	1,104	20,083	224	142	366	19,202	1,246	20,449
Gastos Generales	6,052	590	6,642	156	2	158	6,208	592	6,800
Transferencias	66,733	2,132	68,866	(359)	(102)	(461)	66,374	2,031	68,405
Operación Comercial	11	1,513	1,524	(0)	(33)	(33)	11	1,480	1,491
II. SERVICIO DE LA DEUDA	45,465	1	45,467	-	-	-	45,465	1	45,467
Deuda Externa	6,954	1	6,955	-	-	-	6,954	1	6,955
Deuda Interna	38,511	1	38,512	-	-	-	38,511	1	38,512
III. INVERSION	33,940	9,003	42,943	27	(16)	10	33,966	8,987	42,953
IV. TOTAL (I + II + III)	171,180	14,345	185,525	48	(8)	40	171,227	14,337	185,565
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	125,714	14,343	140,058	48	(8)	40	125,762	14,336	140,098

1/ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con traslados y convenios interadministrativos..

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2013

Hasta el primer semestre de 2013, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$99,1 billones, correspondientes al 53,4% de la apropiación vigente para 2013. Las **obligaciones**, por su parte, sumaron \$79,9 billones, correspondientes al 43% de la apropiación vigente y al 80,6% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$70,9 billones, correspondientes al 38,2% de la apropiación vigente y al 88,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 9²⁵.

²⁵ Se entiende por **compromisos** los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las **obligaciones**, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Cuadro 9
Ejecución vigencia fiscal 2013 – I Semestre
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	97,145	46,853	39,973	39,334	50,291	48.2	41.1	40.5	85.3	98.4
Gastos de Personal	20,449	9,533	8,812	8,753	10,916	46.6	43.1	42.8	92.4	99.3
Gastos Generales	6,800	4,587	2,328	2,218	2,214	67.4	34.2	32.6	50.8	95.3
Transferencias	68,405	31,868	28,406	27,969	36,537	46.6	41.5	40.9	89.1	98.5
Operación Comercial	1,491	866	427	394	626	58.0	28.6	26.4	49.3	92.3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	45,467	24,800	24,783	21,549	20,667	54.5	54.5	47.4	99.9	87.0
Deuda Externa	6,955	4,033	4,025	3,589	2,921	58.0	57.9	51.6	99.8	89.2
Amortizaciones	2,934	1,832	1,830	1,798	1,102	62.4	62.4	61.3	99.9	98.2
Intereses	4,020	2,201	2,195	1,791	1,819	54.7	54.6	44.6	99.7	81.6
Deuda Interna	38,512	20,766	20,757	17,959	17,746	53.9	53.9	46.6	100.0	86.5
Amortizaciones	23,015	12,569	12,560	12,376	10,446	54.6	54.6	53.8	99.9	98.5
Intereses	15,498	8,197	8,197	5,584	7,300	52.9	52.9	36.0	100.0	68.1
III. INVERSION	42,953	27,457	15,111	9,991	15,496	63.9	35.2	23.3	55.0	66.1
IV. TOTAL (I + II + III)	185,565	99,110	79,867	70,874	86,455	53.4	43.0	38.2	80.6	88.7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	140,098	74,310	55,084	49,325	65,788	53.0	39.3	35.2	74.1	89.5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda²⁶, señalan que al primer semestre se ha comprometido el 53% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$74,3 billones de unas apropiaciones totales sin Deuda de \$140,1 billones; en el caso de las obligaciones éstas equivalen a 39,3%, \$55,1 billones y los pagos suman \$49,3 billones que equivalen al 35,2%.

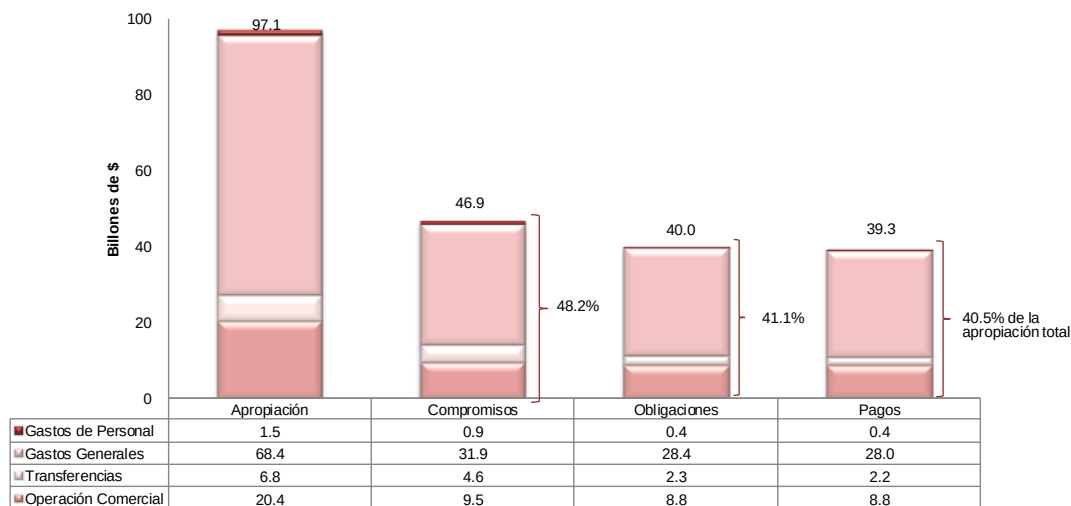
Estos resultados si se comparan con el mismo periodo de la vigencia 2012, reportan un mejor comportamiento pasando las obligaciones de 34,7% en 2012 a 39,3% en 2013, es decir, un 4,6% de mayor ejecución al primer semestre que representa más de \$11 billones. Este comportamiento es más satisfactorio si se tiene en cuenta que el año 2012 representó la mayor ejecución real del presupuesto de la última década.

3.1 Ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento

De una apropiación total de \$97,1 billones para funcionamiento, acumulada a junio de 2013, se comprometió \$46,9 billones, correspondiente al 48,2% del total de la apropiación para funcionamiento; se obligó \$40 billones (el 41,1%) y se pagó \$39,3 billones, el 40,5% de la apropiación. (Gráfico 1).

²⁶ Excluye el Servicio de la Deuda para analizar la eficiencia con la que las entidades que hacen parte del PGN ejecutan y cumplen con la programación de las diferentes políticas públicas.

Gráfico 1
Ejecución presupuestal de Funcionamiento – I Semestre de 2013
 Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Respecto a los compromisos, se destacan aquellos adquiridos por concepto de transferencias, que ascienden a \$31,9 billones, representando el 68% del total de los compromisos para funcionamiento. Le siguen en orden descendente los gastos de personal por \$9,5 billones o el 20,3%, los gastos generales por \$4,6 billones o el 9,8%, y los gastos de operación comercial por \$866 mm o el 1,8% del total de compromisos en gastos de funcionamiento.

Así mismo, y al igual que los compromisos, las obligaciones están concentradas en el rubro de transferencias, las cuales ascendieron a \$28,4 billones y corresponden al 71,1% del total de obligaciones por concepto de gastos de funcionamiento. Le siguen las obligaciones correspondientes a gastos de personal (\$8,8 billones), gastos generales (\$2,3 billones) y operación comercial (\$427 mm).

Igualmente, se realizaron **pagos** por \$39,3 billones, correspondientes al 40,5% del total de la apropiación para funcionamiento y al 98,4% del total de las obligaciones adquiridas. Se destaca el pago por concepto de transferencias por \$28 billones, correspondientes al 98,5% de la obligación por esta cuenta y al 28,8% de la apropiación total para funcionamiento.

En el cuadro 10 se presenta la concentración del presupuesto de funcionamiento por cuenta y principales sectores y/o concepto de gasto.

Cuadro 10

Concentración Funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO (1+2+3+4)	97,145	46,853	39,973	39,334	50,291	48.2	41.1	40.5	85.3	98.4
1. Gastos de personal	20,449	9,533	8,812	8,753	10,916	46.6	43.1	42.8	92.4	99.3
Sector Defensa	10,082	5,254	4,816	4,791	4,828	52.1	47.8	47.5	91.7	99.5
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	5,008	2,296	2,253	2,235	2,712	45.8	45.0	44.6	98.1	99.2
Rama Ejecutiva	5,358	1,983	1,743	1,728	3,375	37.0	32.5	32.2	87.9	99.1
2. Gastos generales	6,800	4,587	2,328	2,218	2,214	67.4	34.2	32.6	50.8	95.3
Sector Defensa	4,303	2,914	1,394	1,298	1,389	67.7	32.4	30.2	47.9	93.1
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	799	485	251	248	314	60.7	31.4	31.1	51.7	99.1
Rama Ejecutiva	1,699	1,188	683	672	511	69.9	40.2	39.6	57.5	98.3
3. Transferencias	68,405	31,868	28,406	27,969	36,537	46.6	41.5	40.9	89.1	98.5
Sistema General de Participaciones SGP	28,242	13,862	13,861	13,561	14,380	49.1	49.1	48.0	100.0	97.8
Pensiones	13,916	6,370	6,218	6,212	7,546	45.8	44.7	44.6	97.6	99.9
Pensiones ISS	8,607	1,822	1,822	1,822	6,785	21.2	21.2	21.2	100.0	100.0
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	4,973	3,735	2,171	2,171	1,238	75.1	43.7	43.7	58.1	100.0
Universidades sin pensiones	2,222	2,127	1,148	1,148	95	95.7	51.7	51.7	54.0	100.0
Sentencias y Conciliaciones	1,093	491	468	452	602	44.9	42.8	41.3	95.3	96.6
Recursos a transferir a la Nación	685	428	428	405	256	62.6	62.6	59.1	100.0	94.5
Resto de transferencias	8,667	3,033	2,290	2,199	5,634	35.0	26.4	25.4	75.5	96.0
4. Operación comercial	1,491	866	427	394	626	58.0	28.6	26.4	49.3	92.3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

La ejecución del presupuesto de funcionamiento mantiene consistencia con su tendencia histórica ya que estos gastos en su mayoría son de carácter recurrente y la periodicidad de los pagos están reguladas por la ley, como es el caso del pago de la nómina de cerca de 637 mil funcionarios, mesadas pensionales de aproximadamente un millón ochocientos mil pensionados, los aportes a las universidades públicas, el pago de los servicios públicos, de vigilancia y aseo, las transferencias a las entidades territoriales correspondientes al Sistema General de Participaciones y otras definidas por la ley.

3.2 Ejecución presupuestal del servicio de la deuda

Al primer semestre de 2013, tal como ha ocurrido en los años anteriores, se han atendido de manera oportuna y exacta la totalidad de los vencimientos del Servicio de la Deuda Pública, conforme a los compromisos contractuales que la Nación ha adquirido con los prestamistas.

De la misma manera, para lo que resta de la presente vigencia, los vencimientos programados cuentan con recursos suficientes, para ser honrados en su totalidad, y con puntualidad.

Cabe señalar que esta buena práctica, ha generado que Colombia cuente con la confianza de los mercados internos y externos, para la negociación de nuevos contratos de crédito, y para la emisión y colocación de Títulos de Tesorería TES.

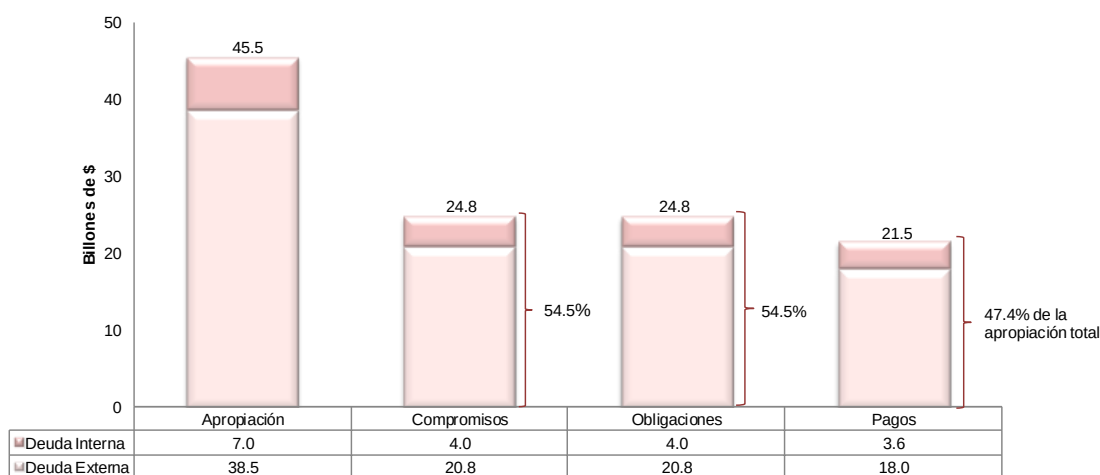
Al primer semestre de 2013, de una apropiación total de \$45,5 billones, se comprometió el 54,5% (\$24,8 billones), y se obligó el 54,5% (\$24,8 billones) por concepto de servicio de deuda. En lo que respecta a los pagos, éstos correspondieron al 87% (\$21,5 billones) del total de obligaciones adquiridas (Gráfico 2).

El mayor componente de ejecución del Servicio de la Deuda Pública Nacional está dado por Títulos Valores, siendo éste el 94.6% del total ejecutado, principalmente para el cubrimiento del servicio de la deuda interna. Con esta ejecución, se está dando cumplimiento a los pagos pactados de acuerdo a los vencimientos de TES – Clase B, durante el primer semestre de 2013 se destaca el mes de marzo, donde la ejecución alcanzó la suma de \$6,9 billones por este concepto. En deuda externa se resalta el cumplimiento de compromisos de la Nación por la emisión de títulos valores en el exterior, específicamente en el Bono Global, cubriendo en Amortizaciones US\$522,9 millones y en Intereses US\$28,1 millones.

Gráfico 2

Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – I Semestre de 2013

Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

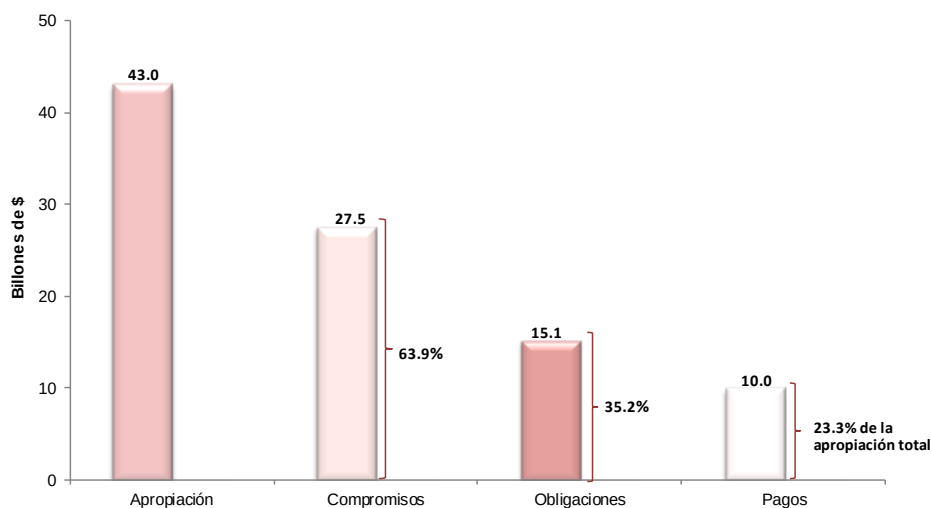
En el gráfico 2 se diferencia el servicio de la deuda entre deuda externa e interna. De una apropiación para servicio de la deuda externa por \$7 billones, hasta el primer semestre se han comprometido \$4 billones el 58% y se han obligado \$4 billones, es decir, 57,9% de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación de \$38,5 billones, se comprometieron \$20,8 billones, se obligaron \$20,8 billones y se pagaron \$18 billones, correspondientes al 53,9%, 53,9% y 46,6% de la apropiación vigente, respectivamente.

3.3 Ejecución presupuestal de la inversión

Los resultados que arrojan la ejecución del presupuesto de inversión reflejan de manera directa el avance con el cual las entidades que hacen parte del PGN traducen en bienes y servicios a la comunidad las autorizaciones de gasto que el Congreso de la República entrega a las diferentes entidades públicas con la aprobación del presupuesto.

Basado en esta premisa, el actual Gobierno ha hecho énfasis en un seguimiento periódico al presupuesto de inversión de cada una de las entidades públicas con el propósito de lograr que al cierre de la vigencia fiscal se cumpla en su totalidad con las metas que se han fijado para cada uno de los sectores. La herramienta que permite hacer este seguimiento está disponible en el Portal de Transparencia Económica (www.pte.gov.co), el cual puede ser consultado por la ciudadanía en general.

Gráfico 3
Ejecución presupuestal de la inversión - I Semestre de 2013
Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En el gráfico 3 se presenta la ejecución de inversión, de una apropiación vigente para inversión de \$43 billones, al primer semestre de 2013, se comprometieron \$27,5 billones, es decir 63,9% de la apropiación vigente para este rubro. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$15,1 billones, el 35,2% de la apropiación total y el 55% de los compromisos adquiridos. Así mismo, el total de pagos ascendió a \$10 billones, correspondientes al 23,3% de la apropiación total y el 66,1% del total de la obligación adquirida.

Comparados los anteriores resultados con el mismo periodo de 2012 se evidencia una mejora sustancial en la ejecución real del presupuesto (obligaciones) al pasar de 21,1% en 2012 a 35,2% en 2013, mejorando un 14,1% el guarismo anterior, esto en pesos de 2012 significa que la ejecución se ha mejorado en \$7,4 billones, respecto del mismo periodo de 2012.

El resultado anterior se obtiene gracias a que la mayoría de sectores han mejorado comparativamente su ejecución con la de 2012, especialmente en Transporte, Vivienda, Salud, Defensa, Inclusión Social y Reconciliación entre otros.

En el cuadro 11 se presenta la ejecución de los principales programas realizada durante el primer trimestre a nivel de sector

Cuadro 11
Ejecución inversión Principales Programas - I Semestre 2013
Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	7,884	6,382	2,426	2,145	1,501	81.0	30.8
Asistencia Primera Infancia	2,494	2,061	730	726	433	82.6	29.3
Programa Familias en Acción	1,537	1,472	617	347	65	95.8	40.2
Apoyo a la Niñez y la Familia	1,309	1,158	432	428	151	88.5	33.0
Víctimas de la Violencia	887	524	332	332	363	59.1	37.5
Programas para la Paz	514	312	21	20	202	60.7	4.1
Desplazados	288	186	97	97	102	64.6	33.7
Red de Seguridad Alimentaria	213	173	55	55	40	81.1	26.1
Unidos Red	210	190	29	28	20	90.3	13.6
Grupo Móvil de erradicación	136	118	51	51	18	86.8	37.7
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura	103	71	18	18	32	69.2	17.7
Fortalecimiento del SNBF	93	67	25	25	25	72.8	27.4
Sistema de información ICBF e INS	51	31	12	12	20	60.9	22.9
Familias Guardabosques	10	4	-	-	7	36.8	-
Resto de programas	40	15	5	5	24	38.8	13.6
TRANSPORTE	7,179	5,548	3,561	924	1,631	77.3	49.6
Mejoramiento y mantenimiento vial, fluvial, férreo y marítimo	2,217	1,730	614	394	487	78.0	27.7
Aporte estatal concesión Ruta del Sol	794	794	794	-	-	100.0	100.0
Corredores complementarios de competitividad	546	416	93	81	131	76.1	17.1
Aporte estatal concesión Transversal de las Américas - Sector 1	495	495	495	-	-	100.0	100.0
Vías Terciarias	416	168	15	13	248	40.3	3.7
Aporte estatal concesión Autopista Bogotá - Villavicencio	403	403	373	186	0	100.0	92.5
Construcción, Adquisición, Mejoramiento y Mantenimiento de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria	307	97	40	34	209	31.7	13.0
Aporte estatal concesión Córdoba - sucre	286	286	286	-	-	100.0	100.0
Aporte estatal obras complementarias concesiones viales	249	237	210	8	13	94.8	84.0
Aporte estatal concesión ruta caribe	223	223	223	-	-	100.0	100.0
Construcción Túnel del Segundo Centenario (Túnel de la Línea)	219	108	54	54	111	49.4	24.9
Construcción mejoramiento y mantenimiento corredor Tumaco- Pasto-Mocoa	167	162	86	86	4	97.3	51.4
Construcción de infraestructura vial, fluvial, Férreo y Marítimo	147	52	43	27	95	35.0	28.9
Adecuación, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura aeroportuaria	137	91	22	8	47	66.1	15.8
Aporte estatal concesión autopistas de la montaña	115	8	0	0	107	6.7	0.1
Aporte estatal concesión cartagena- barranquilla	95	95	95	-	-	100.0	100.0
Construcción, mejoramiento y mantenimiento estructura puertos marítimos de la nación	80	6	-	-	74	6.9	-
Aporte estatal concesión armenia-pereira-manizales	74	74	74	-	-	100.0	100.0
Seguridad y Señalización Vial	64	29	9	9	35	45.6	14.4
Investigación básica, aplicada, estudios, levantamiento y análisis de información	54	26	6	5	28	47.4	10.6
Reposición y renovación parque automotor de carga	31	20	18	17	11	65.4	57.1
Adquisición y/o producción de equipos, materiales suministros y servicios administrativos	27	10	2	2	16	39.4	7.9
Construcción Segunda Calzada Buga - Buenaventura	11	1	-	-	10	8.1	-
Análisis y estudios varios	10	8	1	0	3	73.3	6.1
Resto de programas	13	12	10	1	1	91.0	80.8
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	3,646	1,981	1,877	1,876	1,665	54.3	51.5
Unificación y universalización del régimen subsidiado	2,530	1,458	1,458	1,458	1,072	57.6	57.6
Vacunación - PAI	220	209	196	196	11	94.9	89.3
Prestación de servicios de salud	215	0	0	0	215	0.1	0.0
FOSYGA - Subcuenta ECAAT	207	64	42	42	144	30.6	20.3
Unificación y universalización del régimen subsidiado- APD	134	134	134	134	-	100.0	100.0
Protección salud pública	107	59	27	27	48	55.3	25.0
Mejoramiento de la vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos	83	29	9	8	53	35.4	10.8
Eficiencia Gubernamental	34	2	1	1	32	7.0	2.8
Prestación de Servicios de Salud	30	6	3	3	24	20.9	8.7
Eficiencia gubernamental	16	1	0	0	16	3.3	1.1
Fortalecimiento institucional y buen gobierno	16	1	0	0	15	3.5	1.4
Protección Salud Pública	15	6	2	2	9	39.6	13.7
Vocación para el servicio público	11	-	-	-	11	-	-
Resto de programas	26	12	4	4	15	44.0	15.8

Cuadro 11 (Continuación)
Ejecución inversión Principales Programas - I Semestre 2013
Miles de millones de pesos

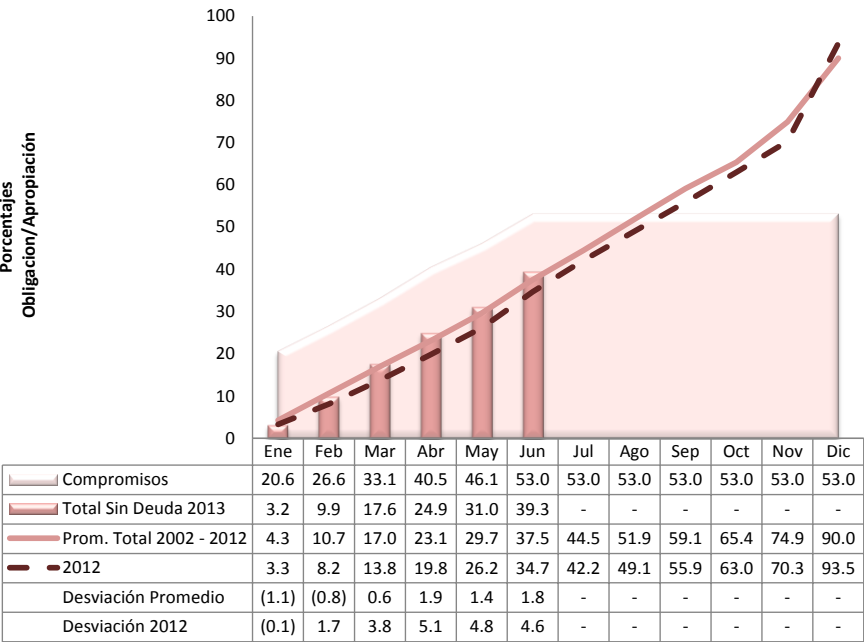
Sector - Programas	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TRABAJO	3,441	2,289	947	907	1,152	66.5	27.5
Fondo de Solidaridad Pensional	1,037	887	352	352	150	85.5	33.9
Programas de desarrollo tecnológico Sena	365	194	20	19	171	53.2	5.5
Capacitación Formación Profesional	226	177	75	71	49	78.3	32.9
Respaldo de reservas y pago mesadas pensiones SENA	121	39	39	37	82	32.3	32.3
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura	90	35	2	2	55	38.6	2.5
Protección y bienestar social del recurso humano	59	1	0	0	59	1.0	0.0
Sena - crédito hipotecario y pago de cesantías	44	16	13	12	28	36.4	29.0
Sena - Fondo Emprender	44	-	-	-	44	-	-
Sena - administración educativa y formación profesional	32	27	11	10	5	84.1	33.6
Sena - asistencia técnica servicios y recuado de aportes	32	27	16	14	6	82.6	48.1
Créditos Apoyo al Fortalecimiento del SENA	25	-	-	-	25	-	-
Construcción de infraestructura propia del sector	20	0	-	-	20	0.4	-
Sena - apoyo sostenimiento alumnos	17	16	-	-	1	93.7	-
Adquisición y adecuación de sedes	12	-	-	-	12	-	-
Resto de programas	1,316	870	420	391	446	66.1	31.9
MINAS Y ENERGIA	3,128	1,293	888	882	1,835	41.3	28.4
Subsidios de energía y gas	1,967	736	736	735	1,231	37.4	37.4
FAZNI, FAER, FOES, PRONE	494	203	61	61	292	41.0	12.3
Exploración de Hidrocarburos	289	194	52	49	95	67.1	17.9
Ampliación del Conocimiento geológico y Competitividad Minera	179	71	10	9	108	39.6	5.5
Subsidio Transporte Combustible Yumbo-Pasto	40	14	13	13	26	35.0	33.7
Soluciones Energéticas Alternativas y ZNI	37	14	2	1	22	39.2	6.0
Fondo Cuota de Fomento de Gas	35	32	4	3	3	91.1	11.0
Construcción y Adecuación de Sedes	25	6	5	5	19	22.6	19.5
Resto de programas	62	24	6	6	38	38.4	9.8
DEFENSA Y POLICIA	2,924	1,915	1,039	968	1,009	66.5	35.5
Política de Consolidación de la Seguridad democrática	1,785	1,190	704	649	595	66.7	39.5
Adquisición, reposición y mantenimiento de equipos aéreos, terrestre y fluvial	510	421	198	184	89	82.5	38.8
Infraestructura	245	60	20	19	185	24.6	8.0
Control e Inteligencia	192	118	60	59	73	61.8	31.5
Armamento y Material de Guerra	107	85	50	50	22	79.1	46.6
Programas de Bienestar (salud, recreación y vivienda fiscal)	54	34	4	4	21	62.0	7.9
Resto de programas	31	8	3	3	24	24.5	9.2
AGROPECUARIO	2,247	1,408	479	476	839	62.7	21.3
Agro ingreso Seguro AIS	610	420	120	120	190	68.9	19.7
Subsidio de Vivienda Rural	260	257	123	123	3	98.7	47.3
Asistencia Técnica, Créditos y Apoyo a Microempresas Rurales	191	101	36	35	90	52.9	19.0
Implementación proyectos productivos, restitución y atención a la población desplazada APD	183	26	7	6	157	14.3	3.9
CIF, ICR y PRAN Nacionalpran cafetero-silvicultura	171	140	59	59	31	81.9	34.7
Distritos de Riego (Ranchería, Tolima y otros)	151	77	30	30	75	50.6	19.8
Control y Prevención Agropecuario de plagas-fitosanitario	132	50	17	17	82	37.7	13.1
Saneamiento Resguardos Indígenas y Titulación Tierras	102	54	13	13	48	52.6	13.2
Fondo de Comercialización Agrícola y Fonsa	83	54	31	31	29	65.1	36.9
Subsidio conformación empresas agropecuarias	36	25	3	2	11	68.3	7.0
Implementación política para mejorar la competitividad del Sector Lacteo Nacional	35	16	1	1	19	46.2	2.5
Administración de centros de diagnóstico laboratorios y oficinas para prevención y control agropecuario	28	9	4	4	18	33.8	15.0
Adquisición tierras comunidades indígenas y afrocolombianas	25	16	1	1	8	66.3	2.6
Sistemas de Información Agropecuaria	22	15	5	5	7	70.4	22.9
Resto de programas	218	148	29	28	71	67.7	13.2
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	2,094	1,933	1,710	92	161	92.3	81.7
Agua Potable y Saneamiento básico	653	610	497	74	43	93.5	76.1
Subsidio Familiar de Vivienda	594	551	546	0	44	92.7	91.8
Subsidio de Vivienda Desplazados	500	487	483	0	13	97.3	96.6
Vivienda Urbana	211	172	100	7	39	81.6	47.6
Planes Departamentales de Agua	90	88	70	-	2	97.8	77.6
Fortalecimiento Institucional	24	8	5	5	16	33.5	19.4
Asistencia Técnica	13	11	5	2	2	84.0	37.6
Resto de programas	9	6	5	5	3	71.9	56.7
HACIENDA - FONDO ADAPTACION	1,860	8	8	8	1,852	0.4	0.4
Construcción y Reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal	1,860	8	8	8	1,852	0.4	0.4
HACIENDA	1,709	935	161	161	774	54.7	9.4
Sistemas de Transporte Masivo	770	751	72	72	19	97.5	9.4
Apoyo a proyectos de inversión nacional	401	-	-	-	401	-	-
Sistemas de Información y Gestion	162	52	26	26	110	31.9	15.8
Plan Anual Antievasión	156	62	58	58	94	39.5	37.3
Sistema único nacional de información y rastreo - SUNIR	80	-	-	-	80	-	-
Adecuación, reparación, dotación y mantenimiento de inmuebles	71	53	1	1	17	75.4	1.3
Hospitales	21	-	-	-	21	-	-
Resto de programas	49	18	4	4	32	36.2	8.9
EDUCACION	1,513	917	634	578	597	60.6	41.9
Crédito Icetex	336	336	313	313	-	100.0	93.0
Calidad Educación Preescolar, Basica y Media	192	127	53	52	65	66.2	27.9
Infraestructura Educativa - Ley 21 de 1982	189	45	8	7	143	23.9	4.4
Alimentación Escolar	163	28	1	1	135	17.4	0.5
Ampliación cobertura educativa	142	92	49	49	50	65.1	34.5
Universidades	112	112	112	64	0	99.6	99.6
Subsidio para población SISBEN 1 y 2	85	73	73	69	13	85.2	85.2
Infraestructura Educativa	69	14	4	3	55	20.0	5.6
Mejoramiento y modernización de la educación	55	13	6	6	42	23.7	11.6
Modernización sector educativo	29	21	11	11	9	70.7	39.2
Primera Infancia	29	23	0	0	6	80.1	1.3
Fortalecimiento de la cobertura con Calidad- Población Rural	29	25	2	1	3	88.5	5.3
Transformación de la educación técnica y tecnológica	22	0	0	0	21	1.0	0.3
Resto de programas	61	7	2	2	54	11.2	3.3
SUBTOTAL	37,625	24,609	13,732	9,019	13,016	65.4	36.5
RESTO	5,328	2,848	1,379	972	2,480	53.5	25.9
TOTAL	42,953	27,457	15,111	9,991	15,496	63.9	35.2

3.4 Velocidad de ejecución

En el gráfico 4 se presentan las obligaciones como porcentaje de la apropiación vigente, sin deuda, al primer semestre, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido como porcentaje del valor total de las apropiaciones asignadas²⁷.

Al primer semestre del año 2013, los compromisos representan el 53% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 39,3% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje está por encima en 4,6 puntos respecto al mismo periodo en 2012 y 1,8 puntos por encima del promedio del periodo 2002-2012.

Gráfico 4
Velocidad de Ejecución - I Semestre de 2013
Porcentaje



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En el cuadro 12 se presenta la ejecución sectorial sin deuda hasta el primer semestre del 2013.

²⁷ “Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago” (Art. 1° Decreto 1957/2007).

Cuadro 12
Ejecución Sectorial sin Deuda - I Semestre de 2013
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	140,098	74,310	55,084	49,325	65,788	53.0	39.3
AGROPECUARIO	2,913	1,863	887	882	1,050	63.9	30.4
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBL	477	219	147	145	257	46.1	30.8
CIENCIA Y TECNOLOGIA	388	264	238	114	124	68.1	61.2
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	924	567	467	420	356	61.4	50.6
COMUNICACIONES	1,441	995	617	385	447	69.0	42.8
CONGRESO DE LA REPUBLICA	458	208	168	166	250	45.4	36.6
CULTURA	396	268	169	156	128	67.8	42.8
DEFENSA Y POLICIA	25,688	14,208	10,832	10,598	11,480	55.3	42.2
DEPORTE Y RECREACION	335	208	102	102	126	62.2	30.6
EDUCACION	25,013	14,723	11,763	11,683	10,290	58.9	47.0
EMPLEO PUBLICO	219	93	39	38	126	42.4	17.8
FISCALIA	2,223	1,038	893	878	1,185	46.7	40.2
HACIENDA	12,785	4,735	3,750	3,442	8,050	37.0	29.3
HACIENDA - FONDO ADAPTACION	1,882	19	18	17	1,863	1.0	0.9
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9,091	6,754	2,742	2,461	2,337	74.3	30.2
INFORMACION ESTADISTICA	424	175	105	104	249	41.4	24.8
INTELIGENCIA	214	104	60	58	109	48.9	27.9
INTERIOR	641	385	231	226	256	60.1	36.0
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2,529	1,362	939	868	1,167	53.8	37.1
MINAS Y ENERGIA	3,572	1,416	976	967	2,156	39.6	27.3
ORGANISMOS DE CONTROL	1,320	607	466	456	712	46.0	35.4
PLANEACION	955	455	179	177	500	47.7	18.7
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	490	334	150	147	157	68.1	30.7
RAMA JUDICIAL	2,675	1,211	1,085	1,080	1,464	45.3	40.6
REGISTRADURIA	448	232	148	148	216	51.9	33.1
RELACIONES EXTERIORES	598	367	281	280	232	61.2	47.0
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	11,586	5,813	5,583	5,576	5,773	50.2	48.2
TRABAJO	19,122	7,211	5,832	5,791	11,911	37.7	30.5
TRANSPORTE	7,730	5,810	3,782	1,139	1,919	75.2	48.9
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3,562	2,664	2,438	819	898	74.8	68.4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4. EJECUCIÓN GASTOS DEL REZAGO DEL AÑO 2012 QUE SE EJECUTA EN 2013

El rezago de 2012 que se ejecuta este año asciende a \$18,7 billones. De éste, hasta el mes de junio se pagaron \$12,5 billones correspondientes al 67% del total. En cuanto al rezago de funcionamiento, se han ejecutado \$6,9 billones, el 80,5% del total del rezago por este concepto. En lo que respecta al servicio de la deuda, se han pagado \$90 mm, el 96,5% de su respectivo rezago y en inversión se ha ejecutado un total de \$5,5 billones, el 55,3% del total de su rezago (Cuadro 13).

Cuadro 13

Ejecución del rezago de 2012 que se ejecuta en 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pagos (2)	Rezago por pagar (3)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	8,550	6,884	1,666	80.5
Gastos de Personal	348	328	20	94.4
Gastos Generales	916	817	99	89.2
Transferencias	7,039	5,552	1,487	78.9
Operación Comercial	247	187	61	75.5
II. SERVICIO DE LA DEUDA	93	90	3	96.6
Deuda Externa	3	0	3	2.2
Amortizaciones	0	-	0	-
Intereses	3	0	3	2.2
Deuda Interna	90	90	-	100.0
Amortizaciones	65	65	0	100.0
Intereses	25	25	0	100.0
III. INVERSION	10,019	5,536	4,483	55.3
IV. TOTAL (I + II + III)	18,663	12,511	6,152	67.0
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	18,569	12,421	6,149	66.9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

ANEXO 1

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2013

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						40,024,262,186
Acuerdo	0001	29-ene	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 que aún se adeuda del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	3,488,130,553
Acuerdo	0002	05-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento y cancelación de bienestar social y auxilio de educación pensionados o familiares de Puertos de Colombia.	876,270,950
Acuerdo	0003	05-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de pensiones, pago de mesadas pensionales y aportes patronales de Prosocial.	650,400,000
Acuerdo	0004	01-mar	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 que aún se adeuda del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	13,619,349,447
Acuerdo	0300	09-abr	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Planeación, promoción, divulgación, acompañamiento, convocatorias, evaluación y demás actividades necesarias para la ejecución de los instrumentos de asistencia técnica y adecuación de tierras, financiados con recursos del programa AIS, a través de las convocatorias que para el efecto se abran.	9,060,797,236
Resolución	291	18-abr	Departamento Administrativo de la Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Proyecto mejoramiento fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de las políticas públicas nacional.	1,195,200,000
Resolución	01613	03-may	Policía Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Programa de reconocimiento y pago de recompensas e información.	8,834,114,000
Acuerdo	07	28-may	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Realizar los pagos por concepto de gastos de inhumación a los oficiales y suboficiales con asignación de retiro y soldados profesionales con uso de buen retiro.	2,300,000,000

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA - RDE.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia existen múltiples inflexibilidades que restringen la gestión presupuestal; entre ellas sobresalen las rentas de destinación específica, algunos fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de diferentes establecimientos públicos del orden nacional. Estas *inflexibilidades* corresponden a una serie de mecanismos de preasignación de ingresos y gastos que introducen rigideces al manejo de las finanzas públicas y obstaculizan el cumplimiento de las metas fiscales.

Aunque cierto grado de inflexibilidad en el presupuesto público podría considerarse deseable, no siempre es así. Se ha demostrado que la presencia de este tipo de rigideces genera dificultades para adelantar un adecuado proceso de priorización del gasto público y asignación eficiente de recursos. En Colombia, las inflexibilidades presupuestales han mostrado tener una vocación de permanencia indeseable, aún si han desaparecido los factores que llevaron a su creación.

El desarrollo de la normatividad ha buscado reducir el impacto de la creación de gasto sin financiamiento reconocido y la creación de nuevas rentas de destinación específica. La Ley 819 de 2003 dispone que en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios tiene que hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Asimismo, los artículos 13 y 14 del Decreto 4730 de 2005, reglamentario del EOP, disponen que en el Mensaje Presidencial, que acompaña al proyecto de Ley Anual de Presupuesto, se incluya un anexo donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de rentas de destinación específica. Si los objetivos se han cumplido, el gobierno nacional deberá presentar un proyecto de ley en el que se proponga derogar la norma que creó la renta. Este capítulo se ocupa de dicha evaluación.

En la medida en que los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos atan un ingreso de la Nación y lo destinan a un fin específico conceptualmente se asemejan a las rentas de destinación específica. Por esta razón, el gobierno ha considerado prudente que se evalúe también la situación de estos recursos.

El ejercicio que se presenta a continuación muestra, en primer lugar, cómo se cumplen los objetivos establecidos en las leyes creadas con fundamento en el artículo 359 de la Constitución Política de 1991. En segundo, se analiza la situación de los fondos especiales y de los establecimientos públicos del orden nacional más importantes.

2. EVALUACIÓN DE LAS RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA

Las rentas de destinación específica tienen como objetivo asegurar la afectación de un porcentaje determinado del recaudo para atender cierto fin que se considera prioritario en el presupuesto público.

El artículo 359 de la Constitución Política de 1991 prohíbe la existencia de rentas nacionales de destinación específica, exceptuando aquellas destinadas a las participaciones previstas en la misma Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas para inversión social, y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Esta prohibición se aplica exclusivamente a las rentas de naturaleza tributaria o impuestos¹ de carácter nacional incluidos en el Presupuesto General de la Nación. A continuación se analizan las siete (7) leyes que, amparadas en el artículo 359 de la Constitución, han autorizado la creación de rentas de destinación específica. Su aforo presupuestal para 2014 asciende, en conjunto, a \$1,9 billones. (Cuadro 1).

¹ Sentencia C-040/93 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón

Cuadro 1
Rentas de destinación específica
Miles de millones de pesos

Renta y Destino	Base Legal	Concepto	Apropiación 2013	Proyecto 2014
Impuesto de Timbre para Fonpet	Ley 549/99 Artículo 2°	Destina el 70% del aforo presupuestal del Impuesto de Timbre para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales	21	32
Cesión IVA antiguas Intendencias y Comisarias	Ley 12/86 Artículos 2° y 3°	Destina el 0,5% del producto anual del Impuesto a las Ventas para las antiguas Intendencias y Comisarias	120	115
IVA para Programas de Prevención y Atención Desplazados	Ley 633/00 Artículo 108°	Destina el 10% del recaudo del punto adicional del IVA para financiar gastos de los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado.	185	177
IVA para Programas de Inversión Social	Ley 633/00 Artículo 113	Destina el 20% del recaudo adicional del IVA al pasar de 15% al 16%, para ser invertido en programas de Inversión Social.	370	353
Impuesto al Consumo de Telefonía Movil Celular	Ley 1607/10 Artículo 72°	Destina el impuesto de cuatro por ciento (4%) a inversión social, así:		
		10% para la Red Nacional de de Bibliotecas Públicas.	38	25
		75% (del 90% restante) para el plan sectorial de fomento, promoción, desarrollo del deporte, la recreación, escenarios deportivos, la atención de los juegos deportivos, la atención de los juegos deportivos nacionales y paraolímpicos nacionales, entre otros.	152	166
		El 25% (del 90% restante) deber ser girado a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, atendiendo los criterios del SGP y también, al fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana	50	55
Impuestos Nacionales para San Andrés y Providencia	Ley 1/72, Decreto 1601/83	Destina los impuestos establecidos de carácter nacional, intendencial y municipal para la isla de San Andrés con excepción de los establecidos para el Municipio de Providencia que serán percibidos por él.	55	56
Impuesto al Turismo para recreación y aprovechamiento del tiempo libre	Ley 1101/06 Artículo 4°	Destina el recaudo del impuesto de ingreso de extranjeros al país a la promoción y competitividad para fomentar la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política	27	31
Impuesto al Patrimonio	Decreto 4825/10	Impuesto temporal sobre patrimonios entre \$1 mm y \$3 mm al 1o. de enero de 2011 a contribuyentes de patrimonio igual o superior a \$3 mm al 1o. de enero de 2011, para atender programas y proyectos que conjuren y prevengan la extensión de los efectos de la emergencia de la Ola Invernal.	151	193
Sobretasa al Patrimonio	Decreto 4825/10	Sobretasa del 25% a contribuyentes de patrimonio igual o superior a \$3 mm al 1o. de enero de 2011, para atender programas y proyectos que conjuren y prevengan la extensión de los efectos de la emergencia de la Ola Invernal.	860	707
TOTAL			2,030	1,910

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

2.1 Ley 549 de 1999: Impuesto de Timbre Nacional para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales

Como parte de los fundamentos de un Estado Social de Derecho, la Constitución de 1991, además de los derechos fundamentales y de los derechos colectivos y del ambiente, estableció también los derechos sociales, económicos y culturales. Entre estos el artículo 48, que garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, conforme a lo cual el legislador está obligado a diseñar los mecanismos necesarios para garantizarlo y protegerlo.

A finales de la década de los noventa, las dificultades financieras de las entidades territoriales se convirtieron en un obstáculo para atender el compromiso constitucional de asegurar y proteger el derecho a la seguridad social de un número importante de ciudadanos en las regiones amenazando la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, por cuanto se comprometían por anticipado sus ingresos futuros para el pago del pasivo pensional.

Para hacer frente a esta situación, el legislativo adoptó medidas con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social y asegurar la estabilidad económica y financiera de los entes territoriales. Estas medidas se materializaron en la Ley 549 de 1999, mediante la cual se buscó generar reservas suficientes para financiar el pasivo pensional en un periodo no superior a los 30 años. Con este propósito, la ley estableció la obligación de las entidades territoriales y de la Nación de asignar recursos para tal fin, los cuales serían administrados por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

La Ley 549 de 1999 establece una renta de destinación específica. Para crearla se afecta el 70% del recaudo del impuesto nacional de timbre con el fin de aprovisionar reservas que respalden el pasivo pensional de las entidades territoriales. Para dar cumplimiento a la ley, en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han incorporado las partidas correspondientes, que incluyen el valor de los rendimientos financieros generados en el portafolio constituido para ello mientras se giran los recursos a los patrimonios autónomos administrados por entidades fiduciarias, fondos de pensiones y compañías de seguros.

El párrafo 2º del artículo 72 de la Ley 1111 de 2006 modificó el artículo 519 del Estatuto Tributario referente al impuesto de timbre nacional, reduciendo la tarifa gradualmente, de forma que llegaría a cero (0) a partir de 2010. Sin embargo, sigue vigente el impuesto de timbre establecido en el artículo 39 de la Ley 6ª de 1992 sobre actuaciones y documentos sin cuantía gravados con el impuesto, que seguirá aplicándose a pasaportes ordinarios, concesiones de explotación de bosques naturales, licencias por porte de armas de fuego, reconocimiento de personerías jurídicas, entre otros, de tal forma que se mantendrá el recaudo de recursos por este concepto.

Al mes de diciembre de 2012, los recursos del FONPET en el patrimonio autónomo y el Tesoro Nacional ascienden a \$37,3 billones. Por su parte, los recursos que se han girado de la afectación del 70% del impuesto de timbre ascienden a \$3,7 billones, lo que representa el 10% del total de aportes recibidos por el Fondo hasta 2012.

No obstante, los recursos acumulados en el FONPET son todavía insuficientes para respaldar la totalidad del pasivo actuarial. A diciembre de 2012 el cálculo global del total del pasivo del nivel central de las entidades territoriales ascendía a \$80,7 billones.

A diciembre de 2012 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su función de administrador del Fondo, ha autorizado retiros y reembolsos en virtud de los Decretos 4105 de 2004 y 946 de 2006, como también transferencias al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio según lo ordena el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 por valor de \$1,3 billones.

Para la vigencia 2014, la transferencia de recursos al FONPET, proveniente del impuesto de timbre señalada en el numeral 11 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, se estima en \$32,1 mil millones (mm), con los cuales se debe financiar además el seguimiento y actualización de los cálculos actuariales y el diseño de administración financiera, que se realizará por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2 Ley 12 de 1986: Cesión de 0,5% del IVA a las antiguas intendencias y comisarías

El régimen especial de las intendencias y comisarías desaparece a partir de la Constitución Política de 1991, adquiriendo estos entes el carácter de departamentos. Estas zonas del territorio nacional se caracterizan todavía por su menor desarrollo económico relativo, su baja densidad poblacional y, en general, por sus condiciones socioeconómicas, inferiores a las que muestran los departamentos constituidos con anterioridad.

La asignación del 0,5% del producto anual del IVA, dispuesta en la Ley 12 de 1986 para las antiguas intendencias y comisarías², permanece vigente en virtud del numeral 3° del artículo 359 de la Carta. Esta renta de destinación específica se originó como un apoyo financiero para estas entidades territoriales en el marco del proceso de descentralización política y administrativa.

A partir de la Constitución de 1991 desaparecen las intendencias y comisarías, las cuales se organizan como departamentos mediante el Decreto 2274 de 1991. Debido a su baja capacidad para generar recursos propios, los nuevos departamentos han continuado recibiendo el 0,5% del producto anual del IVA para financiar gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

En la programación del presupuesto para la vigencia 2014 se incluyen \$114,8 mm (ver cuadro 1). Algunos de estos departamentos como Amazonas, Guanía, Guaviare, Vaupes y Vichada reciben apoyo financiero adicional del presupuesto de la Nación, a través del Ministerio del Interior, porque no han logrado su sostenibilidad económica.

² Intendencias: Arauca, Casanare, Putumayo y el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Comisarías: Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

2.3 Ley 633 de 2000: Cesión de 10% del recaudo adicional en el IVA para programas de atención y prevención a desplazados

La política nacional de atención y reparación integral para la población víctima del conflicto armado interno y específicamente para la población desplazada, ha tenido un importante desarrollo dentro de la política pública colombiana desde finales de los años noventa. A partir de ese entonces el Gobierno nacional ha priorizado importantes y crecientes partidas presupuestales con las cuales se ejecutan las medidas focalizadas en esta población.

La Ley 633 de 2000 permite financiar un segmento de estas partidas, de tal forma que para el 2014 se destinarán \$177 mm del recaudo del IVA para los programas de atención y prevención a la población desplazada, lo cual representa el 5,8% del total de la inversión que realizará el Gobierno Nacional para la atención a la población víctima en la próxima vigencia.

Aunque es claro que los recursos de esta renta de destinación específica siguen siendo necesarios para desarrollar los programas de la política de víctimas, también es evidente que son considerablemente menores al total de recursos que la Nación compromete actualmente en este segmento de la población, lo cual demuestra el compromiso del Gobierno nacional con la población desplazada a partir de la Ley 1448 de 2011.

2.4 Ley 633 de 2000: Cesión de recursos del IVA para programas de inversión social

La prioridad por la inversión y el gasto con función social encuentra su fundamento en los artículos 365 y 366³ de la Constitución Política, que reglamentan la finalidad social del Estado. De acuerdo con la Constitución, el gasto público debe orientarse hacia el gasto social con prioridad sobre cualquier otra asignación⁴. En este contexto, el artículo 113 de la Ley 633 de 2000 destinó el 20% del recaudo del punto adicional, al pasar la tarifa general del IVA del 15% al 16%, obligatoriamente para programas de inversión social.

³ “... será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

⁴ De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

La tasa de desempleo ha venido cayendo este año con relación a la cifras del 2012: 9,4% registró a mayo 31 de 2012, inferior al 10,7% en la misma fecha de 2012 y al 11,2% de 2011, y la tasa más baja para ese mes en este siglo. Durante estos tres años hemos podido reducir el desempleo, mes tras mes, creando en ese periodo más de 2 millones 300 mil empleos. Las anteriores cifras van en línea con los esfuerzos del gobierno de bajar el índice de desempleo a cifras de un solo dígito.

Los niveles de pobreza y pobreza extrema también descienden. La información para 2012 fue 32,7%, esto es 1,4 pp menos que en 2011 (34,1%), y 4,5 puntos menos que el registro anterior en 2010 de 37,2% para el nivel de pobreza. Este registro indica que salieron 1,7 millones de personas de la pobreza. La pobreza extrema, por su parte, pasó de 12,3% en 2010 a 10,6% en 2011 y 10,4% en 2012. Una reducción de casi dos puntos. No hay duda que la desaceleración de la actividad económica en 2012 afectó a los más pobres, pero la acción del gobierno en diferentes frentes del gasto social, en especial en el de vivienda, y en la generación de empleo, le dará nuevo impulso a la reducción de los niveles de pobreza.

De todas maneras, los niveles siguen siendo alto para todas las mediciones, por lo que persistiremos en nuestros esfuerzos para lograr las metas que nos hemos propuesto desde inicios de esta administración.

El monto establecido por la Ley 633 de 2000 representa una fracción reducida de las apropiaciones destinadas a gasto social. En efecto, los recursos provenientes del 20% del recaudo del punto adicional del IVA, son cerca de \$353 mm, 1% de los recursos destinados a inversión en gasto público social en el Presupuesto General de la Nación de 2014.

2.5 Ley 1607 de 2012: Impuesto Nacional al Consumo generado por la prestación del servicio de telefonía móvil gravado con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio.

El Artículo 71 de la Ley 1607 de 2012, crea el Impuesto Nacional al Consumo a partir del 1° de enero de 2013, cuyo hecho generador será la prestación del servicio de telefonía móvil, según lo dispuesto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario.

El artículo 72 de la misma Ley establece que el servicio de telefonía móvil estará gravado con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas. El impuesto se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario, será destinado a inversión social y se distribuirá así:

De conformidad con el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, el 10% de los cuatro (4) puntos se destinará a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el cual será apropiado en el presupuesto del Ministerio de Cultura. El 90% restante se distribuye así:

- Un 75 % de los recursos que se recauden se asignan a Coldeportes y se destinarán a financiar el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.
- El 25% restante, se asigna al Ministerio de Cultura, que deberá girar estos recursos a los Departamentos y al Distrito Capital para que, mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destinen a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del sistema general de participaciones, establecidos en la Ley 715 de 2001 y también al fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.

El Gobierno nacional reglamenta las condiciones de distribución de estos recursos los cuales se destinarán por los Departamentos y el Distrito Capital en un 50% para cultura dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008, y el otro 50% para deporte.

Del total de estos recursos se destina mínimo un 3% para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad.

Los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, tienen derecho a que del porcentaje asignado se destine el 50% para la promoción y fomento de estas actividades.

En cumplimiento de las normas vigentes, entre los años 2003 y 2013 se ha situado un total de \$1.728,3 mm en pesos constantes de 2013, de los cuales \$1.305,2 mm se asignaron a Coldeportes y \$423,1 mm al Ministerio de Cultura (\$381,1 mm que se distribuyeron a los Departamentos y Distrito Capital y \$42,0 mm a la Red de Bibliotecas Públicas. Estos recursos han permitido cumplir con los compromisos del Gobierno Nacional en lo que se refiere a la atención de Juegos Deportivos Nacionales e internacionales y a la asistencia, apoyo y mejoramiento del deporte de altos logros dentro del Ciclo Olímpico.

También ha sido posible atender a las regiones en el desarrollo de actividades de recreación, aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física, como medio para coadyuvar al mejoramiento de la salud y el bienestar de la comunidad, creando espacios para facilitar el desarrollo de dichas actividades con la construcción de escenarios deportivos y recreativos.

Los recursos han contribuido, además, al desarrollo de la cultura, pues la ley prevé su entrega a los municipios para financiar las actividades culturales y lúdicas, y la promoción de la identidad cultural de cada región.

Por otra parte, el parágrafo 1° del artículo 72 de la Ley 1607 de 2012, ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales informar anualmente a las Comisiones Económicas del Congreso de la República el valor recaudado de los cuatro puntos del Impuesto Nacional al Consumo generado por la prestación del servicio de telefonía móvil y la destinación del mismo.

Durante la vigencia de 2012 el recaudo efectivo ascendió a \$294,2 mm y se apropiaron \$251,6 mm, de los cuales \$200,8 mm en el Presupuesto de Gastos de Inversión de Coldeportes para atender la financiación de Plan Nacional de Recreación, Plan Nacional del Deporte y Plan Nacional de Educación Física, desarrollados en los programas que se vienen ejecutando mediante proyectos de construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de infraestructuras deportivas, lúdica y de actividad física nacional; así como la puesta a punto de los juegos deportivos nacionales, juegos deportivos suramericanos, prevención y control de dopaje región Bogotá, apoyo tecnológico y asistencia para el mejoramiento de la gestión de los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte; asistencia, apoyo y mejoramiento del deporte de altos logros y otros proyectos cuyo ejecución apunta al desarrollo de los planes nacionales propuestos por el Gobierno Nacional.

Y los restantes \$50,8 mm se apropiaron en el Ministerio de Cultura, los cuales fueron transferidos a los Departamentos y Distrito Capital en la suma de \$46,6 mm, y \$4,3 mm para atender los gastos de la Red de Bibliotecas Públicas.

Para las vigencias 2013 y 2014 se tiene proyectado un recaudo neto de \$300,3 mm y \$246,5 mm respectivamente, los cuales están incorporados en el presupuesto tanto de la vigencia 2013 como en el proyecto para la vigencia fiscal de 2014, distribuidos para Coldeportes y el Ministerio de Cultura de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley.

2.6 Ley 1ª de 1972: Cesión de los impuestos ya establecidos de carácter nacional, intendencial y municipal para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1ª de 1972, los impuestos de carácter nacional, intendencial y municipal ya establecidos se destinarán al archipiélago de San Andrés y Providencia con la excepción de los aprobados para el municipio de Providencia, que serán percibidos por él.

Esta ley se estableció como un mecanismo especial para la atención de las necesidades apremiantes de la antigua intendencia y ahora departamento. Además, las características mismas del departamento archipiélago llevaron a la adopción de una normatividad particular, que contribuyese a garantizar la preservación, protección y fomento de su desarrollo a partir de su atractivo natural y de los elementos culturales subregionales que le son propios.

Esta renta de destinación específica se ha mantenido por ser una de las excepciones previstas en el artículo 359 de la Constitución Política de 1991 a favor de las intendencias y comisarías. En la medida en que los costos de la respuesta gubernamental a las demandas sociales del archipiélago son superiores al promedio nacional y requieren de recursos adicionales para su adecuada atención, la ley previó la afectación de los impuestos establecidos, fueran estos de carácter nacional, intendencial o municipal, como un mecanismo que contribuyese a sufragar el diferencial existente respecto al resto del país.

En la actualidad, el archipiélago exhibe una creciente incapacidad para generar recursos propios, explicable en gran medida por los cambios en la dinámica de comercio que atraía anteriormente a la población del territorio continental. Con la apertura económica, el territorio insular ha perdido las ventajas competitivas, en términos de comercio, que ha debilitado la economía departamental, incrementado el

desempleo y limitado los recursos que el departamento obtiene por concepto de impuestos nacionales y municipales, por lo que se justifica mantener la cesión de esta renta de destinación específica.

Entre 1990 y 2013 se transfirieron recursos al Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia por valor de \$241,7 mm, en el 2013 se proyecta transferir el valor de \$54,8 mm y para 2014 se ha incorporado en el proyecto de presupuesto la suma de \$56,4 mm (Cuadro 1).

2.7 Ley 1101 de 2006: Impuesto al Turismo

El turismo es una actividad de gran relevancia para la sociedad actual, especialmente por ser un factor que permite el aprovechamiento del tiempo libre y su ejercicio como derecho humano. Es, también, un mecanismo de conocimiento e intercambio cultural entre los pueblos⁵. Una vez esta actividad se consolida en una región o en una localidad, se modifican no solo las actividades económicas, cambia también la actitud frente al manejo de los recursos naturales y se transforma la visión de las actuaciones culturales.

La Ley 1101 de 2006, artículo 4°, creó el impuesto al turismo mediante el cual se grava a todas las personas extranjeras que ingresen a Colombia utilizando transporte aéreo de tráfico internacional, con las exenciones previstas en la misma ley. La tarifa del impuesto, con destino al turismo como inversión social, desde la sanción de la ley en 2006 hasta 2008, es de US\$5 de los Estados Unidos; para los años 2009 a 2011, de US\$10, y a partir del 1° de enero de 2012, de US\$15, o su equivalente en pesos colombianos en todos los casos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1101 de 2006, los recursos provenientes del impuesto se destinan a la promoción del turismo como inversión social y al mejoramiento de su competitividad, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política⁶.

En cumplimiento de la norma, en el presupuesto de 2014 se incorpora la suma de \$30,6 mm. Para la actual vigencia fiscal se han asignado \$27,3 mm como gastos de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De esta cifra, a junio 30 de 2013, se ha recaudado la suma de \$23,4 mm.

⁵ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo – Ministerio de Cultura "Política de Turismo Cultural", septiembre 2007.

⁶ Artículo 52. *Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.*

2.8 Decreto 4825 de 2010, para atender los efectos de la Ola Invernal

Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, mediante el Decreto 4580 de 2010, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país por razón de grave calamidad pública generada por la ola invernal. Al amparo de dicha norma se expidió el Decreto 4825 de diciembre de 2010, *“por el cual se adoptan medidas en materia tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica...”*, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-243 de 2011. Mediante esta norma se crea un nuevo impuesto temporal a cargo de quienes poseen patrimonios entre \$1.000 millones y \$3.000 millones, con tarifas del 1% para patrimonios entre \$1.000 millones y hasta \$2.000 millones, y tarifa del 1,4% para patrimonios entre \$2.000 millones y hasta \$3.000 millones, a partir del 1º de enero de 2011, pagaderos durante cuatro (4) años. De igual manera, el mismo Decreto crea una sobretasa del 25% al impuesto al patrimonio para personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, para los contribuyentes de que trata la Ley 1370 de 2009.

Los recursos obtenidos por estas normas son transferidos por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para financiar los programas y proyectos que conjuren y prevengan la extensión de los efectos de la emergencia de la Ola Invernal generada en los años 2010 y 2011, que ejecute el Fondo Adaptación y los demás organismos ejecutores que corresponda.

Para la vigencia de 2014, se incorporan recursos por \$192,6 mm, correspondientes al nuevo impuesto y \$706,8 mm por sobretasa al impuesto.

3. FONDOS ESPECIALES, CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL ORDEN NACIONAL

Si bien los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional no pueden considerarse como rentas de destinación específica, puesto que la normatividad legal los identifica como un concepto presupuestal diferente dentro de los ingresos, estos constituyen una fuente de inflexibilidad presupuestal similar a las rentas de destinación específica por contar con recursos que provienen de la afectación de un ingreso Nación para destinarse a un fin específico.

Los fondos especiales se crearon con el objetivo de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados por el Estado y obedecen a una categoría propia dentro de los ingresos del presupuesto de rentas y recursos de capital como se contempla en el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Compilado en el Decreto 111 de 1996), expedido con fundamento en el artículo 352 de la Constitución Política de 1991.

Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225 de 1995 art. 27).

Los fondos creados con personería jurídica, son una entidad descentralizada (del orden de los establecimiento públicos), con patrimonio propio y autonomía administrativa, mientras que los que no cuentan con personería jurídica corresponden a una cuenta contable para el manejo de recursos específicos.

Las contribuciones parafiscales, por su parte, están definidas en el artículo 29 del mismo EOP.

Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporan al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo se efectúa por los órganos encargados de su administración. (Ley 179 de 1994 art. 12, Ley 225 de 1995 art. 2).

Los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, son órganos adscritos a la rama ejecutiva del poder público, quienes junto con las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta conforman las llamadas entidades descentralizadas. Estas entidades son una expresión de la descentralización especializada o por servicios, en la cual el poder central se entrega por mandato legal a una persona jurídica pública con el objetivo que atienda exclusivamente cierto servicio y se especialice en su prestación.

La Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, los define así:

Artículo 70. Establecimientos públicos. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica;*
- b) Autonomía administrativa y financiera;*
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, 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.*

En su mayoría, los establecimientos públicos cuentan con recursos propios que corresponden a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales y, en algunos casos, a rentas parafiscales.

El principal problema que se deriva de la autorización de recaudo dada a los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y a los Establecimientos Públicos del orden nacional consiste en que en algunos casos puede resultar superior al gasto que requiere hacer para atender su objeto, por lo tanto, se generan excedentes financieros que podrían ser orientados a otros fines prioritarios.

Con el fin de ilustrar la existencia de estas otras inflexibilidades generadas en los ingresos, como lo son las que se derivan de la afectación de recursos para los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos, a continuación se presenta el panorama general de proyecciones financieras realizadas por estos organismos.

3.1 Fondos Especiales y Contribuciones Parafiscales

Se identifican 47 fondos especiales y 2 rentas parafiscales. La mayoría de estos fondos se crearon en la década pasada. A diciembre de 2013, estos fondos junto con la renta parafiscal habían acumulado recursos por un valor de \$17,8 billones. Cuatro (4) concentran cerca del 76,6% de los recursos estimados en 2013, así: Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud (FOSYGA) con un portafolio de \$1,9 billones; Fondo de Solidaridad Pensional con \$2,6 billones; Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE con \$1,4 billones y fondo de Convivencia Ciudadana con \$376 mm. El cuadro 2 presenta el inventario de los fondos especiales, el recaudo estimado de 2013 y el proyectado para 2014.

Cuadro 2
Fondos Especiales
Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo Estimado 2013	Recaudo 2014(p)	Stock 2012	Stock 2013
1 Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud	5,388,167	6,656,922	4,099,091	1,883,025
- Subcuenta Solidaridad	3,439,130	4,671,987	2,034,286	-
- Subcuenta ECAT	1,001,529	1,013,738	1,630,539	1,457,688
- Subcuenta Prevención y Promoción	597,509	612,446	304,979	288,918
- Subcuenta de Garantías	350,000	358,750	129,287	136,419
2 Fondo Nacional de Regalías	65,865	5,385	2,104,333	1,011,021
3 Fondo de Solidaridad Pensional	982,857	904,299	2,686,073	2,631,874
- Subcuenta Solidaridad	393,132	404,842	2,512,073	2,459,702
- Subcuenta Subsistencia	589,725	499,458	174,000	172,172
4 Fondos Internos Min-Defensa	250,817	316,359	135,608	84,773
5 Financiación Sector Justicia	169,162	169,042	-	-
6 FOES	10,037	-	-	(0)
7 Sobretasa al ACPM	312,388	321,759	229,443	312,388
8 Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	208,971	205,608	206,585	-
9 Fondo Fonpet Magisterio	923,809	545,900	137,091	-
10 Fondos Internos Policía	175,388	184,157	14,912	-
11 Fondo de Solidaridad Sector Eléctrico	17,095	3,659	66,152	39,473
12 FAZNI	61,321	64,424	121,540	35,480
13 FAER	102,143	85,015	188,277	45,221
14 Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	243,095	261,810	309,205	375,817
15 Fondo de Compensación Ambiental	26,220	27,006	68,457	56,437
16 Fondo de Pensiones de Superintendencias y Carbocol - FOPEP	15,696	15,348	-	-
17 Fondo de Pensiones Públicas CVC	23,129	23,192	-	-
18 Fondo Sobretasa a la Gasolina	15,841	16,806	3,380	-
19 Dirección de Comercio Exterior	16,314	19,265	54,495	54,495
20 Comisión de Regulación de Agua Potable	13,559	13,100	2,533	3
21 Fondo Nacional de Estupefacientes	10,310	11,341	-	-
22 CREG	18,487	30,623	15,174	14,065
23 Superintendencia de Subsidio Familiar	36,522	22,114	-	-
24 CRC	16,812	20,607	6,848	4,848
25 Instituto de Estudios Ministerio Público	1,603	1,198	11,816	8,297
26 Fondo de Solidaridad Sector Gas	6,845	-	8,405	6,405
27 Fondo Recursos Monitoreo y Vigilancia Educación Superior	11,552	13,270	2,332	4,531
28 Superintendencia de Puertos y Transporte	31,917	55,450	-	-
29 Fondo de Conservación de Museos y Teatros	2,999	457	131	80
30 Fondo de Defensa Nacional	128,381	147,053	159,680	160,714
31 Contraloría General de la República	386,600	398,198	-	-
32 Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	132	136	-	-
33 Fondo Salud Fuerzas Militares	734,231	766,628	-	-
34 Fondo Salud Policía Nacional	602,578	633,965	-	-
35 Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	65,573	103,123	18,392	-
36 Fondo Publicaciones Contraloría General de la República	-	-	3	-
37 Cuota de Fomento de Gas Natural	20,707	19,569	54,889	34,363
38 Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE	121,466	59,323	63,388	25,784
39 Fondo Transferencias ICFES	52,219	54,735	3,258	4,078
40 Fondo Registro Único Nacional De Tránsito - RUNT	3,843	5,909	2,672	1,327
41 Fondo Especial Impuesto Sobre la Renta para la Equidad - CREE	4,373,240	11,706,606	-	1,358,687
42 Fondo Nacional de Bomberos de Colombia	12,000	25,000	-	-
Sub Total Fondos Especiales	15,659,892	23,914,360	10,774,165	8,153,184
43 Fondo de Prestaciones S. Magisterio	2,110,253	1,817,972	-	-
44 Contribución Espectáculos Públicos (Art. 7 Ley 1493 de 2011)	25,974	25,000	10,474	5,974
Total Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	17,796,119	25,757,332	10,784,639	8,159,158

p : Previsto

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

3.2 Establecimientos públicos del orden nacional

De otra parte, son cerca de 100 los Establecimientos Públicos del Orden Nacional. De estos, 67 establecimientos financian parte de sus gastos con recursos propios, mientras que los 33 restantes se nutren únicamente de las contribuciones de la Nación.

El ejercicio se basó entonces en el análisis de los 67 establecimientos públicos con recursos propios y que a diciembre de 2012 contaban con un portafolio originado en la acumulación y rendimientos financieros que ascendía a \$6,3 billones. Se estima que a diciembre de 2013 los recursos acumulados por dichos establecimientos ascenderán a \$4,1 billones, dada la política de incorporación gradual de los recursos al presupuesto para la atención del gasto para el que fueron autorizadas las rentas.

Para los Establecimientos Públicos, ocurre algo similar que con los Fondos Especiales pues tan sólo 9 entidades concentran el 74,8% de los recursos acumulados a diciembre de 2012. Estos son: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Superintendencia de Notariado y Registro, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Previsión Social del Congreso – Pensiones, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Los recursos propios de los Establecimientos Públicos corresponden a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales de estas entidades con personería jurídica y, tal como ocurre con los Fondos Especiales, sus excedentes han sido originados por restricciones fiscales a la programación de la totalidad de los recaudos.

El cuadro 3 presenta el inventario de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, y contiene la información sobre los recaudos estimados para cada uno de ellos, así como el stock acumulado en diciembre de 2012 y el que se estima habrán acumulado al terminar la vigencia fiscal de 2013.

Cuadro 3

Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional

Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2013	Recaudo 2014 (p)	Stock 2012	Stock 2013	Variación % - Stock -
1 SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	1,170,148	727,422	1,156,757	819,970	(29.1)
2 FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	909,350	1,610,971	835,715	0	(100.0)
3 SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	600,317	649,944	317,759	114,797	(63.9)
4 ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP)	157,536	152,607	576,256	588,532	2.1
5 INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	449,948	395,029	511,498	0	(100.0)
6 PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO - PENSIONES	63,691	66,944	342,399	235,875	(31.1)
7 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	3,697,808	1,514,556	710,022	930,954	31.1
8 AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	28,164	26,095	-	-	
9 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL	461,090	499,508	273,489	158,220	(42.1)
10 SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO	1,360	2,575	139,483	26,000	(81.4)
11 FOMPOLICIA - GESTIÓN GENERAL	321,287	324,611	42,796	38,054	(11.1)
12 INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA	91,502	118,770	135,050	67,936	(49.7)
13 AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS	391,829	405,696	65,113	170,190	161.4
14 CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	215,000	184,255	45,455	20,530	(54.8)
15 FONDO PASIVO SOCIAL FFNN	106,325	84,632	63,866	53,709	(15.9)
16 CAJA DE SUELDO DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL	161,396	205,867	91,386	28,875	(68.4)
17 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	86,415	87,585	102,425	128,541	25.5
18 AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	768,595	811,732	64,580	53,881	(16.6)
19 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	110,807	72,540	27,025	48,332	78.8
20 FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	196,010	183,231	52,034	26,547	(49.0)
21 UNIDAD DE PLANIFICACIÓN MINERO ENERGÉTICA - UPME	26,250	37,335	11,085		(100.0)
22 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	115,226	69,724	44,382	48,467	9.2
23 DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES EN LIQUIDACIÓN	228,198	210,153	251,841	161,347	(35.9)
24 INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DE SOLUCIONES ENERGÉTICAS PARA LAS ZONAS NO INTERCONECTADAS -IPSE-	27,480	3,744	5,804		(100.0)
25 SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	180,671	182,950	41,064	42,296	3.0
26 FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA	40,708	54,123	2,410	-	(100.0)
27 FONDO DE BIENESTAR SOCIAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA	35,330	36,389	53,389	42,907	(19.6)
28 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	91,252	102,073	3,876	2,450	(36.8)
29 COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	36,099	51,314	32,735	31,135	(4.9)
30 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES	26,525	17,016	16,901	4,000	(76.3)
31 FONDO ROTATORIO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD	25,363	53,783	57,288	53,784	(6.1)
32 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL JUNTA CENTRAL DE CONTADORES	5,719	5,890	26,093	26,093	-
33 INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)	55,481	44,938	23,494	25,600	9.0
34 HOSPITAL MILITAR	178,450	183,804	16,798	11,144	(33.7)
35 INSTITUTO NACIONAL DE SALUD (INS)	3,796	3,991	17,340	16,545	(4.6)
36 INSTITUTO CASAS FISCALES DEL EJERCITO	35,000	36,403	5,000	1,800	(64.0)
37 SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	13,746	14,250	13,695	13,746	0.4
38 ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	8,631	9,575	9,660	9,572	(0.9)
39 INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	11,031	2,890	25,094	26,168	4.3
40 FONDO ROTATORIO DEL DANE	11,196	12,148	3,808	7,846	106.0
41 CLUB MILITAR DE OFICIALES	38,071	40,255	2,821	3,923	39.1
42 INSTITUTO DE HIDROLOGIA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES- IDEAM	6,635	7,503	1,413		(100.0)
43 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	6,205	5,904	1,294	22	(98.3)
44 INSTITUTO TÉCNICO CENTRAL	7,279	7,417	6,114	7,279	19.1
45 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC	114,648	112,888	14,034	11,369	(19.0)
46 INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC	52,805	54,389	6,435	9,293	44.4
47 INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA	472	936	111	61	(45.3)
48 INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL	4,303	5,034	911	998	9.5
49 DEFENSA CIVIL COLOMBIANA, GUILLERMO LEÓN VALENCIA	1,850	1,500	3,136	3,200	2.0
50 INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CESAR	2,650	3,404	1,668	1,827	9.5
51 INSTITUTO TÉCNICO NACIONAL DE COMERCIO SIMON RODRÍGUEZ DE CALI	1,629	1,678	33	81	147.0
52 INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)	689	663	115	207	79.7
53 INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS (INSOR)	11,497	363	0	0	
54 INSTITUTO CARO Y CUERVO	492	663	0	415	
55 INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	577	864	445	539	21.3
56 AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM	56,762	60,560	1,000	1,000	-
57 AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA - AUNAP	2,023	2,732	834	489	(41.4)
58 INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA - INM	807	1,200	76	76	0.6
59 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA	11,602	12,821	969	2,247	131.8
60 FONAM - GESTIÓN GENERAL	44,196	43,350	11,589	14,145	22.1
61 SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	12,044	12,392	43,156	46,656	8.1
62 FONDO SOCIAL DE VIVIENDA DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	7,524	6,599	6,263	6,407	2.3
65 AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO - ANE	28,164	26,095	-	-	
66 CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	1,906	1,000	0	0	
67 AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN	75,504	244,648			
68 UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS					
Total	11,635,062	9,911,921	6,317,282	4,146,074	(34.4)

P: Proyectado.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Fondos especiales, contribuciones parafiscales y establecimientos públicos cuentan con un portafolio de recursos producto de la acumulación de excedentes en vigencias fiscales sucesivas. Esta situación se ha venido ajustando en la programación presupuestal con objeto de fortalecer el principio de Unidad de Caja e incorporar la totalidad de los recursos en cada vigencia fiscal, en aras de una mayor transparencia y unos mejores resultados presupuestales.

El Gobierno Nacional considera que es oportuno evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de establecimientos públicos del orden nacional y fondos especiales con personería jurídica. Esta evaluación debe enmarcarse en la discusión sobre la estructura esperada del Estado, ya que la existencia de los fondos especiales y de los establecimientos públicos está ligada a la organización administrativa del Estado y, en especial, relacionada con los procesos de descentralización administrativa por servicios y desconcentración administrativa. A pesar de que la existencia de estos organismos introduce rigideces en la asignación más eficiente de los recursos públicos, sin embargo, también es cierto que muchos de ellos son necesarios para garantizar la prestación de los servicios públicos por parte del Estado.

VIII. BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)- AÑO GRAVABLE 2012¹

Este capítulo informa sobre el impacto fiscal de los beneficios tributarios durante el año gravable de 2011 y se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 788 de 2002.

Artículo 87. Transparencia Fiscal. Para efectos de la transparencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará anualmente con el proyecto de Ley del Presupuesto de Rentas y Apropriaciones un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como su fuente de financiación, ya sea por aumento de ingresos o disminución del gasto.

Este texto también hace parte del MFMP 2012, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Artículo 1º. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

(...);

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

(...).

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Los beneficios tributarios constituyen aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores recaudos para el Estado.

La legislación tributaria colombiana contempla diversos beneficios que involucran diferentes objetivos económicos, entre otros, el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de algunos sectores económicos, el desarrollo tecnológico, la protección y conservación ambiental y el fomento a la inversión nacional o extranjera.

¹ Este capítulo fue elaborado por la Coordinación de Estudios Económicos. SGAO de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

En este capítulo se presenta una cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto de renta y los sectores beneficiarios durante el año gravable 2012 y su costo fiscal para las finanzas de la nación en 2013. Asimismo, esta sección describe la incidencia de las exenciones y exclusiones sobre el recaudo tributario en el Impuesto al Valor Agregado, IVA.

1.1 Beneficios en el impuesto sobre la renta

En las declaraciones de renta se presenta un proceso de depuración encaminado a establecer la base gravable del contribuyente. Posteriormente, sobre tal base se aplica la tarifa fijada por la ley obteniendo el impuesto básico, que a su vez se afecta con descuentos tributarios para llegar finalmente al impuesto neto del contribuyente.

Los tratamientos preferenciales que afectan la base gravable se reflejan en tres grandes rubros que intervienen en este proceso de depuración. Se trata de los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las rentas exentas. Por otra parte, se encuentran los descuentos tributarios que afectan directamente el impuesto de renta.

Los ingresos no constitutivos de renta corresponden a aquellos ingresos que no implican un incremento del patrimonio, como son las indemnizaciones o las capitalizaciones. Sin embargo, también se incluyen algunos beneficios tributarios, como los aportes a las Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC), o los aportes a pensiones voluntarias.

Las deducciones también reducen la base gravable pero solo un subconjunto de las mismas constituye beneficio tributario, pues tales gastos no guardan razón de causalidad con la generación de renta. Son los casos de las inversiones en proyectos cinematográficos, en proyectos de investigación o desarrollo científico o tecnológico, en control y mejoramiento del medio ambiente y las donaciones, entre otros.

Como última categoría de beneficios que afectan la base gravable del impuesto se encuentran las rentas exentas, donde una fracción muy significativa corresponde a las rentas exentas laborales como indemnizaciones, cesantías y pensiones, así como la exención otorgada sobre 25% del valor total de los pagos laborales.

Además de las exenciones laborales se incluyen, entre otros, los beneficios otorgados a las empresas editoriales, las loterías y licorerías, los hoteles, la venta de energía eléctrica, el transporte fluvial de bajo calado, las nuevas plantaciones forestales, y los nuevos productos medicinales y software.

Finalmente, como descuentos tributarios se encuentran los impuestos pagados en el exterior, los que favorecen a las empresas colombianas con actividades de transporte internacional aéreo o marítimo, las empresas de acueducto y alcantarillado y las sociedades agropecuarias y el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas. Recientemente, se incluyeron algunos descuentos con el fin de incentivar la generación de empleo².

Con toda claridad las rentas exentas y los descuentos constituyen un beneficio tributario, pero no así el agregado de los ingresos no constitutivos de renta como tampoco el total de deducciones. En este informe se presenta la cuantificación de los conceptos que se pueden catalogar plenamente como beneficio tributario y que son identificables en el formulario de declaración de este impuesto, como son las rentas exentas, la deducción por inversión en activos fijos reales productivos³ y los descuentos tributarios.

1.2 Metodología y fuentes de información

El costo fiscal se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de cualquiera de los beneficios contemplados. De esta manera, en el cálculo de dicho costo, se establece el valor del impuesto que se habría generado si el beneficio en cuestión hubiera hecho parte de la base gravable de los declarantes.

En el caso de los beneficios tributarios en el impuesto de renta que afectan la base gravable de los declarantes, el costo fiscal se calcula como el producto obtenido entre el monto del beneficio solicitado y la tarifa del impuesto. Para las personas jurídicas la tarifa es de 33% (vigente para 2012) y, en el caso de las personas naturales, se determina una tarifa implícita del 13,0%⁴. En cuanto a los descuentos tributarios, que afectan directamente el valor del impuesto a pagar, el costo fiscal del beneficio equivale al valor descontado.

² Con la Ley 1429 de 2010, los pagos de aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina pueden convertirse en descuentos tributarios si están asociados con la vinculación laboral de nuevos empleados menores de 28 años; la vinculación de personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad; la contratación de mujeres mayores de cuarenta años, así como de trabajadores que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

³ Es importante anotar que la Ley 1430 de 2010 estableció la eliminación de la deducción por inversión en activos fijos reales productivos a partir del año gravable 2011, salvo para aquellos declarantes que hayan firmado un contrato de estabilidad jurídica con la Nación y que explícitamente hayan estabilizado la norma referente a esta deducción.

⁴ La tarifa implícita se calcula como la proporción entre el impuesto de renta y la renta líquida gravable de los declarantes que hicieron uso de las rentas exentas, ya que la deducción por inversión se eliminó para este tipo de declarantes.

Los cálculos se presentan discriminados por modalidad de declarante - personas jurídicas y personas naturales. A su vez, para las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta, se realiza la distinción entre contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial⁵. Por último, para efectos analíticos la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico⁶.

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones de renta para el año gravable 2012, cuya declaración se presentó en el mes de abril de 2013, por lo cual tiene el carácter de preliminar. Para las personas naturales declarantes, la información corresponde a una estimación realizada a partir de las declaraciones de renta del año gravable 2011; esto en razón a que la presentación de la declaración de renta del año gravable 2012 para estos contribuyentes se realizará entre los meses de agosto y septiembre del año en curso.

Un análisis más preciso de los beneficios tributarios y su potencial recaudatorio se efectúa sobre los contribuyentes del impuesto. Esto debido a que una eventual eliminación de los beneficios solicitados por las entidades pertenecientes al régimen especial (entidades sin ánimo de lucro) o por los catalogados como no contribuyentes, no necesariamente tendría un efecto positivo en el balance del Gobierno.

A continuación se resume el valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2012. El monto total de los beneficios tributarios para el total de declarantes por el año gravable 2012 ascendió a \$26.946 mm (3,8% del PIB), generando un costo fiscal de \$6.246 mm (0,9% del PIB). De este costo, el 77,7% (\$4.852 mm) correspondió a las rentas exentas; 11,7% (\$728 mm) a los descuentos tributarios; y 10,7% (\$666 mm) a la deducción por inversión en activos fijos.

Frente al costo observado en 2011, se registró un aumento de 3,7% (\$222 mm), lo cual obedece a una mayor utilización de la deducción por inversión en activos fijos de las empresas que todavía gozan del beneficio y al uso de las rentas exentas por las personas naturales (Cuadro 1).

⁵ Se consideran como declarantes del impuesto de renta el total de las personas naturales y jurídicas que, como sujetos pasivos de la obligación, deben presentar declaración de renta. A su vez, las personas jurídicas pueden clasificarse como contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial. En general, son contribuyentes de renta: las sociedades anónimas y limitadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Se consideran como no contribuyentes: los entes territoriales y sus asociaciones, las corporaciones autónomas, las superintendencias, unidades administrativas especiales y los establecimientos públicos, las sociedades de mejoras públicas, universidades, hospitales, organizaciones de alcoholicos anónimos, partidos y movimientos políticos. Por último, los contribuyentes del régimen tributario especial corresponden a las corporaciones, fundaciones, asociaciones, cooperativas y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro.

⁶ Para efectos de este documento, se conserva la desagregación por subsector económico establecida para las actividades económicas de la Resolución 00432 de 2008.

Cuadro 1

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta

Total declarantes

Tipo de beneficio	2011 ^{1/} \$MM		2012 ^{2/} \$MM		Cto. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2012/11	2012
Rentas exentas	8,581	2,832	8,553	2,822	(0.3)	45.2
Descuentos	727	727	700	700	(3.7)	11.2
Deducción por inversión en activos fijos	1,637	540	2,017	666	23.2	10.7
Total personas jurídicas	10,945	4,099	11,269	4,188	2.2	67.1
Rentas exentas	14,638	1,899	15,648	2,030	6.9	32.5
Descuentos	26	26	28	28	6.9	0.4
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	-	-
Total personas naturales	14,664	1,925	15,676	2,058	6.9	32.9
Rentas exentas	23,219	4,730	24,201	4,852	2.6	77.7
Descuentos	753	753	728	728	(3.3)	11.7
Deducción por inversión en activos fijos	1,637	540	2,017	666	23.2	10.7
Total	25,609	6,023	26,946	6,246	3.7	100.0

^{1/} La información presentada para este año difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2012, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

^{2/} Para personas naturales, los datos estimados se calculan a partir de la información de las declaraciones de renta del año gravable 2011. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2012.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Cuadro 2

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta

Total contribuyentes

Tipo de beneficio	2011 ^{1/} \$MM		2012 ^{2/} \$MM		Cto. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2012/11	2012
Rentas exentas	6,541	2,158	6,699	2,211	2.4	39.2
Descuentos	727	727	700	700	(3.7)	12.4
Deducción por inversión en activos fijos	1,637	540	2,017	666	23.2	11.8
Total personas jurídicas	8,904	3,425	9,416	3,576	4.4	63.5
Rentas exentas	14,638	1,899	15,648	2,030	6.9	36.0
Descuentos	26	26	28	28	6.9	0.5
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	-	-
Total personas naturales	14,664	1,925	15,676	2,058	6.9	36.5
Rentas exentas	21,179	4,057	22,347	4,240	4.5	75.3
Descuentos	753	753	728	728	(3.3)	12.9
Deducción por inversión en activos fijos	1,637	540	2,017	666	23.2	11.8
Total	23,568	5,350	25,092	5,633	5.3	100.0

^{1/} La información presentada para este año difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2012, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

^{2/} Para personas naturales, los datos estimados se calculan a partir de la información de las declaraciones de renta del año gravable 2011. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2012.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Del costo fiscal de los beneficios para las personas jurídicas declarantes, \$3.576 mm corresponden a los contribuyentes, que sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales (\$2.058 mm) genera un costo fiscal total de \$5.633 mm (0,8% del PIB). De este costo, el 75,3% (\$4.240 mm) correspondió a las rentas exentas; 12,9% (\$728 mm) a los descuentos tributarios; y 11,8% (\$666 mm) a la

deducción por inversión en activos fijos. Respecto del costo observado en 2011 para este grupo de declarantes, se observó un incremento del 5,3% (Cuadro 2).

2. CUANTIFICACIÓN DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

2.1 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos

La deducción por inversión en activos fijos reales productivos solicitada en las declaraciones de renta del año gravable 2012 ascendió a \$2.017 mm, presentando un aumento de 23,2% frente al valor del beneficio solicitado durante el año gravable 2011. Este valor corresponde en su totalidad a lo declarado por las personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación y que hicieron uso de la deducción.

El beneficio fue solicitado por 36 empresas, de las cuales 32 corresponden al sector privado, representando el 74,6% (\$497 mm) del costo fiscal, y el restante (\$168 mm) a las empresas del sector público/mixto (Cuadro 3). La inversión estimada por las empresas con el beneficio durante el año gravable 2012 fue de \$5.861 mm (0,8% del PIB).

Cuadro 3
Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Total declarantes - Año gravable 2012^{1/}

Tipo de contribuyente	\$ Miles de millones		
	Inversión estimada ^{2/}	Valor deducción	Costo Fiscal ^{3/}
Personas jurídicas			
Sector privado	4,303	1,507	497
Sector público / mixto	1,558	510	168
Total	5,861	2,017	666

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} Se calcula a partir de la deducción solicitada.

^{3/} Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta vigente para el año gravable.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Los sectores económicos que concentraron el mayor costo fiscal por este beneficio fueron: Electricidad, gas y vapor (28,9%); Servicios financieros (21,2%); Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones (16,4%); y Comercio al por menor (9,7%) (Cuadro 4).

Cuadro 4
Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Personas jurídicas - Año gravable 2012^{1/}

Subsector económico	\$ Miles de millones			Participación en el costo %
	Inversión estimada ^{2/}	Valor de la deducción	Costo Fiscal ^{3/}	
Electricidad, gas y vapor	1,856	582	192	28.9
Servicios financieros	1,106	427	141	21.2
Servicio de transporte y comunicaciones	1,017	330	109	16.4
Comercio al por menor	513	196	65	9.7
Comercio al por mayor	594	180	59	8.9
Manufactura alimentos	282	107	35	5.3
Minero	232	93	31	4.6
Otros servicios	169	67	22	3.3
Fabricación de sustancias químicas	68	25	8	1.3
Fabricación de productos minerales y otros	15	6	2	0.3
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	9	4	1	0.2
Total	5,861	2,017	666	100.0

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada.

^{3/} Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta vigente para el año gravable.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$56,0 mm, ahorrándose en el impuesto de renta un monto cercano a \$18,5 mm.

2.2 Rentas exentas

En el año gravable 2012, las rentas exentas solicitadas por los declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$24.201 mm (3,4% del PIB), que implica un incremento de 4,2% respecto al valor observado en 2011. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$ 4.852 mm (0,7% del PIB), del cual el 58,2% (\$2.822 mm) fue declarado por las personas jurídicas.

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 78,3% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de \$6.699 mm, en tanto que el 21,7% corresponde al régimen especial (\$1.853 mm) para un total de \$8.553 mm. Por subsector económico, el 78,0% de las rentas exentas se distribuyen en dos subsectores: Otros servicios con el 51,3%⁷, y Servicios financieros con una participación del 26,7% (Cuadro 5)

⁷ Incluye, entre otros, las actividades de las instituciones prestadoras de servicios de salud, actividades de seguridad social de afiliación obligatoria, actividades de educación superior y las de organizaciones religiosas.

Cuadro 5
Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante
Total declarantes - Año gravable 2012 ^{1/}

Subsector económico	\$ Miles de millones			Participación %
	Contribuyente	Régimen especial	Total	
Otros servicios	3,270	1,114	4,384	51.3
Servicios financieros	1,762	524	2,286	26.7
Construcción	398	12	410	4.8
Industria de la madera, corcho y papel	304	1	306	3.6
Manufactura alimentos	217	8	225	2.6
Minero	217	1	218	2.5
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	151	2	153	1.8
Electricidad, gas y vapor	135	7	142	1.7
Servicio de transporte y comunicaciones	69	36	104	1.2
Actividades deportivas y otras actividades	23	56	79	0.9
Comercio al por mayor	33	40	72	0.8
Agropecuaria, silvicultura y pesca	56	13	69	0.8
Comercio al por menor	22	24	46	0.5
Fabricación de sustancias químicas	22	9	31	0.4
Fabricación de productos minerales y otros	12	2	14	0.2
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos	3	5	8	0.1
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	4	1	5	0.1
Total	6,699	1,853	8,553	100.0
Participación dentro del total de declarantes	78.3	21.7	100.0	

^{1/} Datos preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Para efectos de este capítulo la importancia de la clasificación de declarantes entre contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial, se sustenta en determinar a cuánto asciende efectivamente el costo fiscal. Lo anterior, teniendo en cuenta que los no contribuyentes algunas veces registran en sus declaraciones rentas exentas sin que en realidad se presenten, ya que sólo se encuentran obligados a informar sus ingresos y patrimonio. En el caso del régimen especial, se ha observado que el valor registrado en las rentas exentas es equivalente a la renta líquida del ejercicio lo cual arroja una aproximación al valor de la exención del beneficio neto, característica relevante en la naturaleza tributaria de este régimen⁸.

Para el universo de los contribuyentes⁹, el costo fiscal de las rentas exentas asciende a \$4.240 mm, de los cuales \$2.211 mm corresponden a personas jurídicas y monto estimado de \$2.030 mm en las personas naturales. Para este último grupo, en la legislación no existe distinción entre contribuyente y otra clase de régimen tributario, por lo cual se mantiene el valor de las rentas exentas presentadas por las personas naturales declarantes (Cuadro 2)

⁸ El art. 358 del E.T establece la exención sobre el beneficio neto o excedente de las entidades del régimen especial cuando se destine directa o indirectamente a programas que desarrollen su objeto social. La parte del beneficio neto o excedente que no se invierte con este objeto es gravada a la tarifa del 20%.

⁹ Corresponde a las personas jurídicas pertenecientes al régimen ordinario del impuesto de renta, es decir, aquellos que no se encuentran dentro del conjunto de entidades no contribuyentes ni al régimen especial.

Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan el beneficio de rentas exentas, se destaca el subsector de Otros servicios con el 48,8% y el subsector de Servicios financieros, con una participación de 26,3%. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 15,8%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan (Cuadro 6).

Los subsectores que reducen en mayor medida su base gravable con la utilización de este tipo de beneficio son los de otros servicios (88,7%), actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento (82,6%), e industria de la madera, corcho y papel (79,0%).

Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a \$5.968 mm, de las cuales el 92,4% pertenecen al sector privado (\$5.513 mm) y el 7,6% al sector público/mixto (\$455 mm).

Cuadro 6
Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta
Año gravable 2012^{1/}

Subsector económico	Monto de renta exenta \$mm	Costo fiscal \$mm	Participación %	Rentas exentas / renta total ^{2/} (%)
Otros servicios	3,270	1,079	48.8	88.7
Actividades deportivas y otras actividades	23	8	0.4	82.6
Industria de la madera, corcho y papel	304	100	4.5	79.0
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	151	50	2.3	73.6
Agropecuaria, silvicultura y pesca	56	19	0.8	64.0
Comercio al por menor	22	7	0.3	62.6
Construcción	398	131	5.9	50.4
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos	3	1	0.0	34.5
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	4	1	0.1	25.8
Manufactura alimentos	217	72	3.2	19.6
Comercio al por mayor	33	11	0.5	19.6
Servicios financieros	1,762	582	26.3	19.4
Fabricación de productos minerales y otros	12	4	0.2	8.7
Electricidad, gas y vapor	135	44	2.0	6.7
Fabricación de sustancias químicas	22	7	0.3	5.5
Servicio de transporte y comunicaciones	69	23	1.0	2.6
Minero	217	72	3.2	1.0
Total	6,699	2,211	100.0	15.8

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso del beneficio.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

La mayor participación en el total de las rentas exentas de los grandes contribuyentes del sector privado corresponde a los subsectores otros servicios y servicios financieros, con 56,3% y 30,7%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 83,5% de las rentas exentas se concentra en tres subsectores: minero (\$201 mm); electricidad, gas y vapor (\$128 mm); e industria de la madera, corcho y papel (\$51 mm) (Cuadro 7).

Cuadro 7

Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes

Total contribuyentes - Año gravable 2012^{1/}

Subsector económico	Público/M ixto SMM	Participación sector público (%)	Privado SMM	Participación sector privado (%)	Total ^{2/}	SMM
Otros servicios	11	2.5	3,104	56.3		3,116
Servicios financieros	12	2.6	1,693	30.7		1,705
Construcción	-	-	244	4.4		244
Minero	201	44.3	12	0.2		213
Manufactura alimentos	31	6.8	179	3.2		210
Industria de la madera, corcho y papel	51	11.1	105	1.9		156
Electricidad, gas y vapor	128	28.1	4	0.1		131
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	5	1.0	85	1.5		89
Servicio de transporte y comunicaciones	1	0.2	23	0.4		24
Agropecuaria, silvicultura y pesca	-	-	20	0.4		20
Fabricación de sustancias químicas	-	-	20	0.4		20
Actividades deportivas y otras actividades	15	3.3	2	0.0		17
Comercio al por mayor	-	-	11	0.2		11
Fabricación de productos minerales y otros	-	-	7	0.1		7
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	-	-	2	0.0		2
Comercio al por menor	-	-	1	0.0		1
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos	-	-	1	0.0		1
Total	455	100.0	5,513	100.0		5,968
Participación (%)	7.6		92.4			100.0

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} La diferencia respecto al total de personas jurídicas contribuyentes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas contribuyentes, cuyas rentas exentas ascendieron a \$732 mm.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO, DIAN

En el caso de las rentas exentas de personas naturales, se desagrega la información entre las obligadas a llevar contabilidad y las no obligadas¹⁰. Para el año gravable 2012 se calcula un beneficio para este grupo de declarantes por \$15.648 mm, de los cuales el 98,0% corresponde a las personas no obligadas a llevar contabilidad (\$15.337 mm) (Cuadro 8).

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas se encuentra en los asalariados, al representar el 78,6% del total. Este valor corresponde principalmente a la exención del 25% sobre los ingresos laborales (Num. 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario). En el caso de las personas obligadas a llevar contabilidad, el 48,9% del monto total se concentra en los subsectores de otros servicios (17,2%), asalariados (16,2%) y comercio al por menor (15,5%) (Cuadro 8).

¹⁰ La obligación de llevar o no llevar contabilidad está contenida en el artículo 48 del Código de Comercio que señala que están obligados a llevar libros de contabilidad quienes tengan la calidad de comerciantes o quienes de manera habitual ejercen actos de comercio.

Cuadro 8
Rentas exentas de las personas naturales
Total declarantes - Año gravable 2012^{1/}

Subsector económico	No. Obligados \$MM	Participación (%)	Obligados \$MM	Participación (%)	Total \$MM	Participación (%)
Asalariados (solo para renta naturales)	12,057	78.6	50	16.2	12,107	77.4
Otros servicios	1,487	9.7	53	17.2	1,540	9.8
Servicios financieros	1,157	7.5	47	15.2	1,205	7.7
Servicio de transporte y comunicaciones	184	1.2	13	4.3	198	1.3
Agropecuaria, silvicultura y pesca	162	1.1	18	5.7	179	1.1
Comercio al por menor	110	0.7	48	15.5	158	1.0
Construcción	46	0.3	11	3.6	57	0.4
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	31	0.2	25	8.0	56	0.4
Comercio al por mayor	19	0.1	13	4.1	31	0.2
Actividades deportivas y otras actividades	28	0.2	2	0.8	30	0.2
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos	13	0.1	11	3.4	23	0.1
Industria de la madera, corcho y papel	11	0.1	6	2.1	17	0.1
Fabricación de productos minerales y otros	10	0.1	4	1.3	14	0.1
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	8	0.1	4	1.4	12	0.1
Minero	7	0.0	1	0.3	8	0.1
Manufactura alimentos	6	0.0	2	0.6	8	0.1
Fabricación de sustancias químicas	2	0.0	1	0.4	3	0.0
Electricidad, gas y vapor	1	0.0	0	0.0	1	0.0
Total	15,337	100.0	311	100.0	15,648	100.0
Participación (%)	98.0		2.0		100.0	

^{1/} Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2011.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

El porcentaje de reducción en la base gravable debido a las rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad es del 28,4%, siendo los subsectores económicos de servicios de hoteles, restaurantes y similares; industria de la madera, corcho y papel, y asalariados, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (50,7%, 50,2% y 41,9% respectivamente) (Cuadro 9).

Cuadro 9
Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad.
Total declarantes - Año gravable 2012^{1/}

Subsector económico	Monto renta exenta (\$MM)	Participación %	Rentas exentas / renta total ^{2/}
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	25	8.0	50.7
Industria de la madera, corcho y papel	6	2.1	50.2
Asalariados (solo para renta naturales)	50	16.2	41.9
Actividades deportivas y otras actividades	2	0.8	38.6
Agropecuaria, silvicultura y pesca	18	5.7	35.8
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	4	1.4	30.6
Comercio al por menor	48	15.5	27.5
Servicios financieros	47	15.2	27.2
Otros servicios	53	17.2	26.3
Electricidad, gas y vapor	0	0.0	26.2
Fabricación de productos minerales y otros	4	1.3	23.7
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos	11	3.4	23.6
Fabricación de sustancias químicas	1	0.4	22.5
Servicio de transporte y comunicaciones	13	4.3	20.5
Construcción	11	3.6	18.9
Manufactura alimentos	2	0.6	16.9
Comercio al por mayor	13	4.1	16.1
Minero	1	0.3	9.6
Total	311	100.0	28.4

^{1/} Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2011.

^{2/} Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas de las personas naturales que hacen uso del beneficio.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

2.3 Descuentos tributarios

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2012 ascendió a \$728 mm, de los cuales \$700 mm corresponde a personas jurídicas y se calcula que \$28 mm corresponden a personas naturales.

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 4,8%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de fabricación de productos minerales y otros, construcción, y otros servicios redujeron su impuesto de renta en 35,2%, 24,4% y 15,9%, respectivamente (Cuadro 10).

Cuadro 10
Descuentos tributarios personas jurídicas
Total declarantes - Año gravable 2012^{1/}

Subsector económico	Valor \$MM	Participación (%)	Descuentos / impuesto de renta ^{2/}
Fabricacion de productos minerales y otros	69	9.8	35.2
Construccion	21	3.0	24.4
Otros servicios	45	6.5	15.9
Industria de la madera, corcho y papel	3	0.4	12.7
Servicio de transporte y comunicaciones	107	15.4	9.8
Electricidad, gas y vapor	120	17.2	9.7
Servicios financieros	100	14.2	8.6
Agropecuaria, silvicultura y pesca	0	0.0	6.7
Fabricacion de sustancias quimicas	8	1.2	6.1
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos	0	0.1	5.7
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	1	0.1	5.6
Comercio al por mayor	16	2.2	5.1
Manufactura alimentos	19	2.7	5.1
Comercio al por menor	4	0.5	3.5
Miningero	186	26.5	2.0
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	1	0.1	1.8
Actividades deportivas y otras actividades	0	0.1	1.4
Total	700	100.0	4.8

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} Corresponde al impuesto de renta de las empresas que utilizaron el beneficio.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Si se discrimina entre los descuentos tributarios utilizados por el sector privado y el sector público/mixto, se observa que los primeros concentran el 76,6% del total de los descuentos (\$536 mm) (Cuadro 11).

Cuadro 11
Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes
Según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2012^{1/}

Subsector económico	\$ Miles de millones			Participación Sector privado (%)
	Total	Público/ Mixto	Privado	
Minero	186	44	141	26.3
Servicio de transporte y comunicaciones	107	0	107	20.0
Servicios financieros	100	0	99	18.5
Fabricación de productos minerales y otros	69	0	69	12.8
Otros servicios	45	1	44	8.2
Construcción	21	-	21	4.0
Manufactura alimentos	19	0	19	3.6
Comercio al por mayor	16	0	16	2.9
Fabricación de sustancias químicas	8	0	8	1.5
Comercio al por menor	4	0	4	0.7
Electricidad, gas y vapor	120	117	3	0.6
Industria de la madera, corcho y papel	3	-	3	0.5
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	1	0	1	0.2
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	1	0	0	0.1
Actividades deportivas y otras actividades	0	-	0	0.1
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos	0	-	0	0.1
Agropecuaria, silvicultura y pesca	0	-	0	0.1
Total	700	164	536	100.0

*: Datos preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$164 mm y se concentra en los subsectores electricidad, gas y vapor, y minero, que representan el 71,6% y 27,1%, respectivamente, dentro del total solicitado por este grupo de sociedades.

De otro lado, se calcula que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$28 mm en el año gravable 2012, de los cuales el 92,0% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y el 8,0% a las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. El subsector de asalariados agrupa el 40,1% del monto total de descuentos calculados, seguido por otros servicios y servicios financieros con 20,3% y 14,9%, respectivamente (Cuadro 12).

Cuadro 12
Descuentos tributarios de las personas naturales.
Total declarantes - Año gravable 2012 ^{1/}

Subsector económico	\$ Miles de millones			Participación (%)
	No. obligados	Obligados	Total	
Asalariados (solo para renta naturales)	11	0	11	40.1
Otros servicios	5	1	6	20.3
Servicios financieros	4	0	4	14.9
Actividades deportivas y otras actividades	2	-	2	8.2
Comercio al por menor	1	0	1	5.3
Servicio de transporte y comunicaciones	1	0	1	3.4
Agropecuaria, silvicultura y pesca	0	0	0	1.3
Comercio al por mayor	0	0	0	1.2
Construcción	0	0	0	1.1
Minero	0	0	0	0.7
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	0	0	0	0.7
Manufactura alimentos	0	0	0	0.7
Fabricación de productos minerales y otros	0	0	0	0.6
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos	0	0	0	0.6
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	0	0	0	0.4
Industria de la madera, corcho y papel	0	0	0	0.3
Fabricación de sustancias químicas	0	0	0	0.2
Electricidad, gas y vapor	-	-	-	-
Total	26	2	28	100.0
Participación	92.0%	8.0%	100.0%	

^{1/} Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2011.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

3. BENEFICIOS EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Por regla general el IVA grava los bienes y servicios con la tarifa del 16%. Sin embargo existe un amplio número de productos gravados con tarifas menores, incluyendo los bienes exentos cuya tarifa es cero y los bienes y servicios excluidos, que en la práctica también tienen tarifa cero, con la diferencia de que la exclusión no permite solicitar la devolución del IVA pagado en la compra de insumos.

En la presente sección se estimará el costo fiscal o gasto tributario de los tratamientos preferenciales empleando como punto de referencia legal la tarifa del 16%. El impacto fiscal por las modificaciones en el impuesto se estima a partir del Modelo de Evasión del IVA desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando cada uno de los productos evaluados a la tarifa general, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

3.1 Cuantificación del costo fiscal de exclusiones y exenciones

En la presente sección se estimará el costo fiscal o gasto tributario de los tratamientos preferenciales empleando como punto de referencia o *benchmark* legal la tarifa del 16%. El impacto fiscal por

las modificaciones en el impuesto se estima a partir del Modelo de Evasión del IVA desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando cada uno de los productos evaluados a la tarifa general, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

3.1.1 Bienes y servicios excluidos

Actualmente el Estatuto Tributario incorpora en los artículos 424 hasta 428-2 los bienes excluidos y en el artículo 476 los servicios excluidos.

En el Cuadro 13 se presentan los resultados de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general (16%), agrupados según los productos de la matriz de utilización de Cuentas Nacionales del DANE y desagregado al nivel requerido por tipo de producto según el tratamiento tributario.

El efecto total resultante de adicionar los costos marginales de cada exclusión sugiere que el fisco colombiano incurre en un gasto tributario por exclusiones del IVA alrededor de \$34 billones de pesos (aproximadamente \$2,1 billones por punto de tarifa). Sin embargo, es necesario tener en cuenta que algunos productos que figuran en las Cuentas Nacionales no deben considerarse tributariamente puesto que las particularidades de la legislación impositiva no permiten que el IVA se aplique en tales casos, tal como se indica a continuación:

- Otros productos agrícolas incluidos en las plantaciones, a su vez contabilizadas en Cuentas Nacionales dentro del grupo 02, que figuran como activo fijo y por tanto están al margen de los bienes muebles cubiertos por el IVA.
- Producción de los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana que no se contemplan en la contabilidad del mercado formal. Un caso similar se presenta en el grupo 28 donde se incluye la cocaína y la heroína.
- Los grupos 41 y 42 que corresponden a construcción. De acuerdo con la ley no se gravan toda vez que en Colombia el IVA no aplica sobre bienes inmuebles.
- Dentro de los servicios financieros (grupo 51), los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente, que no están gravados en ningún país, y el GMF.
- Los servicios de administración pública, servicios domésticos y servicios de no mercado.

Cuadro 13

Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos al 16%

C.N.	DESCRIPCIÓN	IMPACTO FISCAL (\$MM)
054	Administración púb. y defensa, administ.sistema de seguridad social	4,970.8
042	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	4,903.4
041	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones	4,749.7
052	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	4,516.3
051	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	2,774.2
056	Servicios de enseñanza de no mercado	1,881.8
057	Servicios sociales y de salud de mercado	1,718.6
02	Otros productos agrícolas	1,637.1
055	Servicios de enseñanza de mercado	1,326.9
38	Energía eléctrica	1,050.8
28	Sustancias y productos químicos	621.5
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	538.2
61	Servicios domésticos	472.4
46	Servicios de transporte terrestre	430.8
59	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos	413.0
40	Agua	311.8
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	294.8
58	Ss. Alcantarillado , saneamiento y de protección del medio ambiente	231.8
39	Gas domiciliario	205.9
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	190.7
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos	186.0
15	Azúcar y panela	163.9
30	Productos minerales no metálicos	131.8
18	Bebidas	103.6
4	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	103.3
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	77.5
32	Maquinaria y equipo	77.1
1	Productos de café	60.9
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	47.7
5	Productos de la pesca	45.2
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	29.9
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	29.7
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	25.0
17	Productos alimenticios n.c.p.	14.7
26	Edición, impresión y artículos análogos	11.0
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	5.8
29	Productos de caucho y de plástico	4.6
9	Minerales no metálicos	4.3
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	3.6
48	Servicios de transporte por vía aérea	3.3
34	Equipo de transporte	2.5
47	Servicios de transporte por vía acuática	1.9
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	0.4
8	Minerales metálicos	0.0
10	Carnes y pescados	0.0
11	Aceites y grasas animales y vegetales	0.0
12	Productos lácteos	0.0
16	Cacao, chocolate y productos de confitería	0.0
19	Productos de tabaco	0.0
22	Tejidos de punto y ganchillo; prendas de vestir	0.0
23	Curtido y preparado de cueros, productos de cuero y calzado	0.0
35	Muebles	0.0
37	Desperdicios y desechos	0.0
43	Comercio	0.0
44	Ss. Reparación de automotores, de artículos personales y domésticos	0.0
45	Servicios de hotelería y restaurante	0.0
25	Productos de papel, cartón y sus productos	(0.5)
14	Productos de café y trilla	(15.0)
6	Carbón mineral	(15.9)
7	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	(72.2)
3	Animales vivos y productos animales	(145.9)
TOTAL		34,124.5

Fuente: Modelo IVA. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional - DIAN

El agregado de estos efectos para estos cinco grupos ascendería a \$20,1 billones. Por lo tanto el costo fiscal de gravar las exclusiones con racionalidad tributaria mencionadas en el cuadro inicial se reduce a \$14,0 billones de 2012.

3.1.2 Bienes y servicios exentos

Tradicionalmente en Colombia la categoría de exentos se aplicó a las exportaciones y a tres clases de bienes: libros, cuadernos de tipo escolar y revistas de carácter científico y cultural. Con la Ley 788 de 2002 se amplió la calidad de exentos a carnes, pescado, leche, queso fresco y huevos.

En el cuadro 14 se presenta el impacto fiscal de gravar estos bienes a la tarifa general. En este caso, al gravar los productos exentos, el resultado es independiente a la calidad de gravados o excluidos que tengan los animales vivos, ya que en caso de estar gravados los animales, estos productos tendrían derecho a la devolución del IVA generado en sus insumos. Así, el gasto tributario asociado a los bienes exentos asciende a \$ 2,7 billones.

Cuadro 14

Impacto fiscal de gravar los bienes exentos a la tarifa general

Miles de millones de pesos de 2012

Productos	Impacto fiscal
1. Leche, carnes, huevos	2,454
Leche sin elaborar	170
Leche procesada	381
Queso fresco	182
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	254
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	101
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	545
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	253
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca	4
Carnes y despojos comestibles de aves frescos	564
2. Libros, revistas y cuadernos	212
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico y cultural	146
Revistas de carácter científico y cultural	26
Cuadernos de tipo escolar	40
Total	2,666

Fuente: Modelo IVA. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional - DIAN

El artículo 7 de la Ley 1005 de 2005, estableció la calidad de exentos a las materias primas y bienes terminados que se vendan a los usuarios industriales de zonas francas; por su parte la Ley 1111 de 2006 en el artículo 56 adicionó la calidad de exentos de IVA los alimentos de consumo humano y animal que se importen de los países limítrofes de los departamentos de Vichada, Guajira, Guainía, Amazonas y Vaupés (inciso segundo del Artículo 477 del Estatuto Tributario), siempre que sea para consumo local. Este efecto tributario no está incluido en estas estimaciones debido a la disponibilidad de la información para estos casos específicos.

IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2014

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional a través del Presupuesto General de la Nación ha programado alrededor de \$15 billones para los programas de atención y reparación a víctimas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, que junto con los recursos apropiados por las entidades territoriales para atender los componentes de educación y salud suman un presupuesto sin precedentes en la atención a víctimas a lo largo de la historia del conflicto armado interno nacional.

El artículo 175 de la Ley 1448 de 2011 indica que el Gobierno Nacional determinará anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades contempladas para implementar las medidas de atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno. Así mismo, en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 se define que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deben velar porque los presupuestos presentados por las entidades encargadas de la ejecución de las medidas, contempladas en la Ley 1448 de 2011, incluyan de manera prioritaria los rubros para implementarla eficientemente dentro del espacio fiscal asignado.

De acuerdo con lo anterior, este informe contextualiza el monto programado de recursos para 2014 y muestra, en términos generales, la composición del presupuesto tanto por sectores como por componentes de la política para la población víctima. Posteriormente presenta un avance en el cronograma de dichos CONPES mediante las inversiones programadas en 2012 - 2014. Finalmente, se resumen las metas más relevantes.

2. PRESUPUESTO 2014

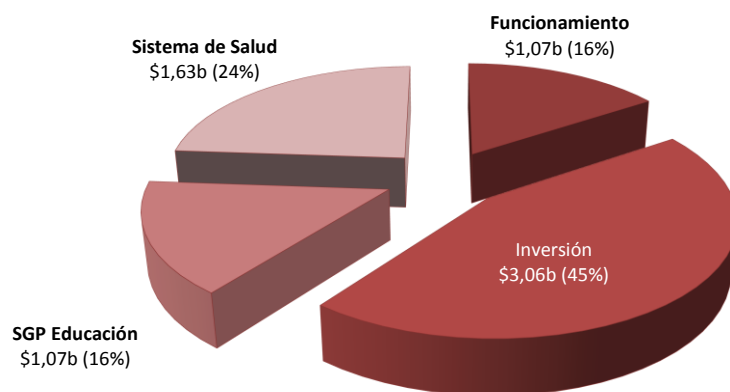
El presupuesto asignado en 2014 para adelantar la política para la población de víctimas del conflicto armado interno asciende a \$6,83 billones, de los cuales \$3,06 billones corresponden a inversión (45%) con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), \$1,63 billones pertenecen al componente de salud¹ (24%), \$1,07 billones a educación (16%) que se financian a través del Sistema General de

¹ De acuerdo al artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, un porcentaje de los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) son destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud; por lo tanto, una parte de estos recursos son de este recaudo y entra al rubro de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación.

Participaciones (SGP)² y se ejecutan directamente por las entidades territoriales; y finalmente, \$1,07 billones (16%) en gastos de personal, generales y transferencias de funcionamiento dentro de las entidades de orden nacional (Gráfico 1).

Es importante aclarar que los recursos del Sistema de Salud y Educación corresponden a los costos estimados en el CONPES 3712 de 2011 y a su actualización en el CONPES 3726 de 2012. Este presupuesto se incluyó así, toda vez que la estimación de costos fue universal al igual que la programación anual de estos recursos en el Presupuesto General de la Nación y la financiación del Sistema de Salud.

Gráfico 1
Recursos programados en 2014 para la política de víctimas
Billones de pesos corrientes



Fuente: DNP-MHCP

El presupuesto total para 2014 presenta un incremento nominal del 5% (\$330 miles de millones, mm) con respecto a 2013. Este presupuesto es consistente con el escenario fiscal de mediano plazo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014-2017, así como con el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712 de 2011) y su actualización de acuerdo al CONPES 3726 de 2012 (Cuadro 1).

² Estos recursos tanto del sistema de Salud como de Educación están dispuestos en el cronograma del CONPES 3712 de 2011 y en su actualización CONPES 3726 de 2012, a precios corrientes. Los mismos tienen sustento legal en el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011: "Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas... con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico".

Cuadro 1
Recursos Víctimas por Tipo de Fuente 2013-2014
Millones de pesos corrientes

Fuente	2013		2014		Var % 2014/2013
	Presupuesto	Part. %	Presupuesto	Part. %	
Inversión PGN	2,949,904	45%	3,059,779	45%	4%
Sistema de Salud	1,382,132	21%	1,631,570	24%	18%
Funcionamiento *	1,052,113	16%	1,073,185	16%	2%
SGP Educación	1,120,091	17%	1,070,334	16%	-4%
Total general**	6,504,240	100%	6,834,869	100%	5%

* Incluye Fondo Reparación de Víctimas (\$621mm)

Fuente: DNP-MHCP, Ajustado a CONPES 3726 de 2012.

Para los recursos de educación del Sistema General de Participaciones, el valor es tomado del CONPES 3726 de 2012, cuya proyección es decreciente toda vez que los costos se hicieron con un universo fijo de población que con el tiempo culminaba su ciclo educativo, sin embargo el crecimiento del SGP está atado al PIB nominal y es superior al 4%.

Por su parte, los recursos del Sistema de Salud se incrementan en un 18% respondiendo al plan de unificación del régimen subsidiado dispuesto por el Ministerio de Salud y la Protección Social. Asimismo los recursos de inversión presentan un incremento del 4% explicado fundamentalmente por la política de Atención Humanitaria de Emergencia, en respuesta al Auto 099 de 2013 proferido por la Honorable Corte Constitucional³, en el marco del seguimiento a la sentencia T-25 de 2004.

2.1 Total Presupuesto 2014 por componente

Cabe destacar los esfuerzos presupuestales para la política de atención a víctimas, que permite generar un crecimiento nominal del 5% con respecto al año anterior como se puede apreciar en el cuadro 2. En este sentido, el presupuesto para la atención a víctimas se concentra en las medidas de Asistencia (43%) y Reparación; y en los componentes de Salud (26%), Atención Humanitaria (20%), Educación (16%), Indemnización por Vía Administrativa (9%), Vivienda (8%) y Fortalecimiento Institucional (8%).

El esfuerzo adicional se refleja considerablemente en los componentes de Atención Humanitaria que pasa de invertir \$1,2 billones a \$1,4 billones (crecimiento del 13%) especialmente para los pagos de Atención Humanitaria de Emergencia, Fortalecimiento institucional de \$533 mm a \$579 mm (crecimiento de 8%) en

³ Auto 099/13 de Corte Constitucional, 21 de Mayo de 2013: Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia.

donde se priorizan nuevos proyectos para apoyar la participación y visibilización de las víctimas, el fortalecimiento en la capacidad de coordinación con el SNARIV y para mejorar los canales de atención y comunicación con las víctimas (cuadro 2); Garantías de no repetición de \$15 mm a \$16 mm (crecimiento de 7%) en gran medida para el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo para prevenir y atender el desplazamiento forzado; Asistencia Judicial de \$36 mm a 38 mm (crecimiento de 6%), y finalmente, el componente de Vivienda al mantenerse estable, vela por la continuidad efectiva del programa de subsidio de vivienda familiar para población en situación de desplazamiento. Por su parte, los componentes con disminuciones se explican en gran medida por la reformulación de los programas al interior de las entidades, lo cual implica en algunos casos una solicitud de menos recursos y en otros la priorización de algunos componentes de la política, en especial para atender las órdenes de la Honorable Corte Constitucional.

Cuadro 2
Recursos Víctimas por componente 2013-2014
 Millones de pesos corrientes

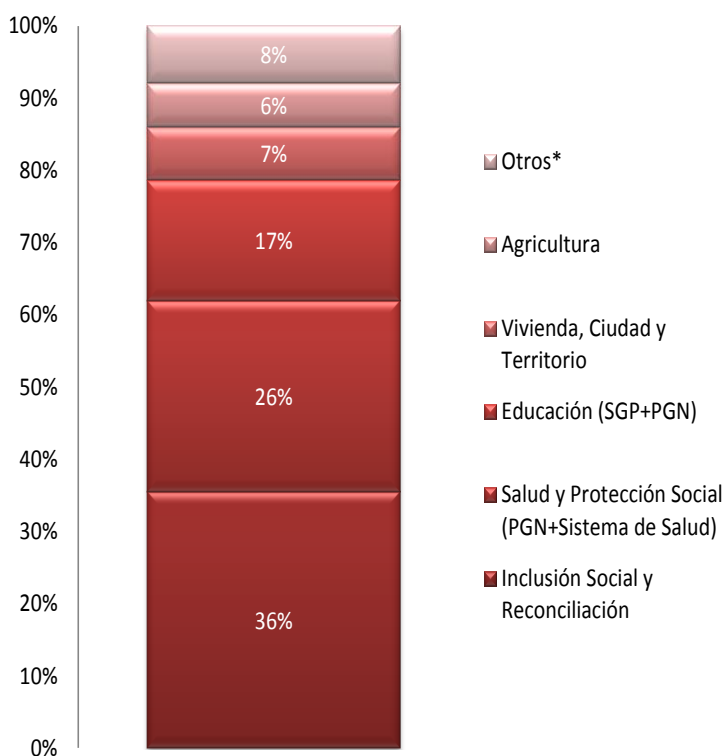
Medida / Componente		2013		2014		Var % 2013 - 2014
		Presupuesto	Part. %	Presupuesto	Part. %	
Asistencia	Asistencia Judicial	36.050	1%	38.310	1%	6%
	Educación (SGP)	1.120.091	17%	1.070.334	16%	-4%
	Salud (PGN+Sistema de Salud)	1.546.492	24%	1.800.094	26%	16%
	Identificación	3.167	0%	945	0%	-70%
	(1) Total Asistencia	2.705.800	42%	2.909.684	43%	7%
Atención	Atención Humanitaria	1.205.452	19%	1.392.083	20%	15%
	Rebros y Reubicaciones	111.937	2%	108.408	2%	-3%
	Centros Regionales de Reparación	27.000	0%	28.644	0%	6%
	(2) Total Atención	1.344.390	21%	1.529.135	22%	12%
Reparación	Restitución de Tierras	249.753	4%	231.705	3%	-7%
	Indemnización	654.613	10%	621.655	9%	-5%
	Vivienda	580.000	9%	580.000	8%	0%
	Generación de Ingresos	240.199	4%	238.650	3%	-1%
	Educación Superior	33.484	1%	28.484	0%	-15%
	Medidas de Satisfacción	41.851	1%	33.125	0%	-21%
	Reparaciones Colectivas	45.000	1%	22.000	0%	-51%
	Garantías de no repetición	15.012	0%	16.165	0%	8%
	(3) Total Reparación	1.859.912	29%	1.771.785	26%	-5%
Otros	(4) Enfoque diferencial	31.000	0%	27.286	0%	-12%
	(5) Fortalecimiento Institucional	533.139	8%	578.980	8%	9%
	(6) Coordinación Nación - Territorio	30.000	0%	18.000	0%	-40%
Total (1+2+3+4+5+6)		6.504.240	100%	6.834.869	100%	5%

Nota: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto. Es por esta razón que los ejercicios pueden variar entre una versión y otra, dado que en la medida en la que se asignan y se ejecutan los recursos, se avanza en la identificación de estos componentes.

2.2 Total Presupuesto 2014 por Sectores y Entidades Adscritas

Del total de los recursos para 2014, el **92%** se concentra en los siguientes sectores: Inclusión Social y Reconciliación (36%), Salud y Protección Social (26%), Educación (17%), Vivienda Ciudad y Territorio (7%) y Agropecuario (6%) (Gráfico 2 y Cuadro 3).

Gráfico 2
Participación Sectorial en el Presupuesto Total de Inversión



*Otros incluye Trabajo, Justicia, Fiscalía, Organismos de Control, Estadística, Interior, Comercio, Rama Judicial, Registraduría, Planeación, Hacienda, y Defensa.

Fuente: DNP-MHCP

Cuadro 3

Recursos Víctimas (Participación por Entidad) 2013-2014

Millones de pesos corrientes

ENTIDAD	2013		2014		Var % 2014/2013
	Presupuesto	Part. %	Presupuesto	Part. %	
Ministerio de Salud Y Protección Social	1,390,598	21%	1,644,466	24%	18%
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1,484,193	23%	1,410,887	21%	-5%
Ministerio Educación Nacional	1,159,105	18%	1,140,348	17%	-2%
Fondo Nacional de Vivienda	500,265	8%	500,274	7%	0%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	439,388	7%	490,498	7%	12%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	429,428	7%	456,587	7%	6%
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	251,754	4%	219,448	3%	-13%
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	160,010	2%	164,044	2%	3%
Ministerio del Trabajo	58,853	1%	140,551	2%	139%
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	78876	1%	115,895	2%	47%
Defensoría del Pueblo	24,200	0%	106,025	2%	338%
Ministerio de Agricultura	80,000	1%	80,000	1%	0%
Fiscalía	67,980	1%	70,356	1%	3%
Otros	379,591	6%	295,489	4%	-22%
Total general***	6,504,240	100%	6,834,869	100%	5%

* Otros incluye: Centro de Memoria Histórica, Consejo Superior de la Judicatura, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Servicio Nacional De Aprendizaje (SENA), Ministerio del Interior, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, Procuraduría General de la Nación, Unidad de Protección, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fondo Rotatorio de la Registraduría, Departamento Nacional de Planeación, Artesanías De Colombia S.A., Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Defensa Civil Colombiana, Ministerio de Cultura y Organizaciones Solidarias.

Fuente: DNP-MHCP

2.3 Avances presupuestales según cronograma CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, Presupuesto 2012-2013 y Programación 2014

Con respecto a los esfuerzos presupuestales del Gobierno Nacional entre los años 2012-2014 en materia de atención a la población víctima y al Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712 de 2011 – CONPES 3726 de 2012), se logra un avance del 28% frente al total de gastos programados para víctimas. Cabe destacar que según el cronograma de diez años dispuesto en el CONPES 3712 de 2011, las inversiones anuales más grandes pesan sobre el primer quinquenio, es decir, estos avances expresan los grandes esfuerzos presupuestales iniciales frente al total de inversión programada.

De las medidas contempladas en la Ley, el avance en términos presupuestales frente al plan de financiación de la Ley en la medida de atención es de un 67% con respecto al total programado, en la medida de asistencia un 29% y en la de reparación un 17%. Se destaca el progreso en la inversión para los

componentes de Retornos y Reubicaciones (405%), Enfoque Diferencial (344%), Atención Humanitaria (65%), Fortalecimiento Institucional (65%), Asistencia Judicial (35%), Indemnización en efectivo (28%) y Reparaciones Colectivas (13%).

Cuadro 4

Avance -CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2013-2014

Miles de millones de pesos de 2014

Medida/Componente		Conpes 3726 de 2012	Total Invertido 2013- 2014	% de Avance (Inversión Vs. Conpes)
Asistencia	Asistencia Judicial	319	113	35%
	Educación	8,486	3,382	40%
	Salud	20,302	4,904	24%
	Identificación	78	7	9%
Subtotal Asistencia		29,185	8,405	29%
Atención	Atención Humanitaria	6,204	4,054	65%
	Retornos y reubicaciones	76	309	407%
	Centros Regionales Reparación	356	60	17%
Subtotal Atención		6,635	4,422	67%
Reparación	Restitución Tierras	4,480	510	11%
	Indemnización en efectivo	8,327	2,310	28%
	Indemnización Vivienda	9,141	1,664	18%
	Empleo y GI (+Educación Superior)	7,094	834	12%
	Créditos y Pasivos	312	-	
	Medidas de satisfacción	508	96	19%
	Reparaciones Colectivas	523	68	13%
	Garantías de no repetición	1,906	35	2%
Subtotal Reparación		32,291	5,519	17%
Enfoque diferencial y de género		26	91	350%
Costos Institucionales *		2,399	1571	65%
Otros Costos **		482	49	10%
Total		71,020	20,057	28%

* Inversión -Fortalecimiento Institucional-

** Inversión - Coordinación Nación - Territorio

2012: Recursos ejecutados

2013: Recursos vigentes sin Ley de Traslados

2014: Recursos programados.

Fuente: DNP-MHCP

Nota: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto. Es por esta razón que los ejercicios pueden variar entre una versión y otra, dado que en la medida en la que se asignan y se ejecutan los recursos, se avanza en la identificación de estos componentes.

3. METAS 2014

De acuerdo a la asignación presupuestal dispuesta para la vigencia 2014 en el Plan Operativo Anual de Inversiones en materia de atención y reparación integral a las víctimas y la priorización anteriormente expuesta, en el cuadro 5 se destacan metas tales como: 100% de solicitudes de Atención Humanitaria de Emergencia pagadas, 100.230 víctimas acompañadas en la formulación de los planes de reparación individual, 277.478 solicitudes atendidas de alimentación en la transición a las familias víctimas, 11 Centros regionales de reparación construidos, 1.000 planes de retorno o reubicación atendidos, 11.764 hogares

beneficiados en el programa de subsidio familiar de vivienda, 350.000 familias en situación de desplazamiento acompañadas por la Red Unidos y 475.000 familias beneficiadas en el programa Más Familias en Acción (Cuadros 5 y 6).

Cuadro 5
Metas Generales 2014

No	INDICADOR / UNIDAD DE MEDIDA	ENTIDAD RESPONSABLE	META 2014
1	Víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento	Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas	385.486
2	Víctimas con planes de atención psicosocial y que reciben dicha atención.	Ministerio de Salud y Protección Social	74.323
3	Hogares con solución de vivienda rural	Ministerio de Agricultura	11.800
4	Centros regionales de reparación construidos	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	11
5	Solicitudes de atención humanitaria de emergencia pagadas	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	100%
6	Investigaciones publicadas difundidas para propiciar el esclarecimiento de la memoria y la verdad histórica del conflicto armado y la dignificación de las víctimas.	Centro de Memoria Histórica	5
7	Solicitudes de Atención Humanitaria de Transición atendidas en el componente de alimentación	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF	277.478
8	Número de familias beneficiadas en el programa de subsidio de vivienda familiar	FONVIVIENDA	11.764
9	Familias beneficiadas por el programa Más Familias en Acción para población desplazada que cumplen con corresponsabilidades	Departamento para la Prosperidad Social	475.000
10	Número de hogares acompañados en el programa de retornos y reubicaciones	Departamento para la Prosperidad Social	38.058
11	Familias en situación de desplazamiento acompañadas por la Red UNIDOS.	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	350.000
12	Víctimas de 5 a 17 años que asisten al sistema educativo	Ministerio de Educación	94%

Fuente: DNP-DIFP /CONPES 3712 de 2012