

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2017:

“PARA LA NUEVA ECONOMIA”

CONTENIDO

PRIMERA PARTE

MENSAJE PRESIDENCIAL

ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA 2017

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2017

- I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO*
- II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO 2017*
- III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2017*
- IV. RESUMEN HOMOLOGADO PRESUPUESTO NACIÓN Y PLAN FINANCIERO 2017*
- V. PANORAMA PRESUPUESTAL 2015*
- VI. PANORAMA PRESUPUESTAL 2016*
- 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 2015*
- IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA*

SEGUNDA PARTE

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2017

ANEXO DE GASTO SOCIAL DEL PGN 2017

DETALLE DE LA COMPOSICION DE INGRESOS PGN 2017

**MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2017**

MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2017
UN PRESUPUESTO PARA LA NUEVA ECONOMÍA

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 2017¹. Esta es una de las más importantes iniciativas que el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos.

El Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2017 asciende a \$224,4 billones, de los cuales \$209,3 billones se financia con aportes de la Nación y \$15,2 billones con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN. Este proyecto de ley incorpora las partidas necesarias para garantizar la operación de los órganos que lo integran², la atención de las obligaciones de la Nación y para avanzar en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*³.

En consecuencia, el proyecto de ley que se propone incluye las apropiaciones que hacen parte del plan anual de inversiones así como las autorizadas en años anteriores mediante el mecanismo de vigencias futuras; atiende la financiación de programas sociales que benefician a la población más vulnerable, acata las sentencias y mandatos de los jueces y de las altas cortes, y honra los compromisos de la Nación con sus servidores y pensionados, y con sus acreedores, internos y externos, entre otras obligaciones.

Este presupuesto se ha estructurado para ser un apoyo al crecimiento económico y social del país en cumplimiento de las metas fiscales. Contribuye a la consolidación de una Nueva Economía que atenúa los choques generados por la desaceleración de la economía global y la reducción del precio internacional del petróleo.

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 2017".

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 1753 del 9 de junio de 2015.

1. PRESENTACIÓN

Durante la primera parte del actual decenio, el país contó con ingresos fiscales originados en el buen comportamiento de la actividad económica y en el auge minero-energético que hizo crecer significativamente la renta petrolera de la Nación y de las entidades territoriales. Esto facilitó la ejecución de las políticas públicas que contribuyeron a la reducción de la tasa de desempleo, la desigualdad social y las brechas regionales.

La economía colombiana atraviesa una coyuntura diferente a la vivida en años anteriores. Enfrenta el efecto de choques externos asociados con la caída del precio internacional del petróleo y la desaceleración económica de nuestros principales socios comerciales. La magnitud de sus efectos sobre los ingresos corrientes de la Nación es mayor a la experimentada con la crisis de inicios de la década de los ochenta, la de finales de siglo y a la vivida en los años 2008-2009 por efecto de la crisis mundial.

El cambio que se ha producido requiere de una profunda transformación en diferentes campos de la actividad pública y privada. Por una parte, es indispensable identificar otros liderazgos sectoriales para construir una Nueva Economía, basada en sectores transables y con mayor valor agregado. Como lo comienzan a mostrar las cifras más recientes del DANE, la industria, la agricultura y los servicios, en particular el turismo, están llamados a desempeñar un papel fundamental, sustentado en el mejoramiento de los niveles de competitividad y productividad por la ejecución de los proyectos de infraestructura de cuarta generación – 4G, las acciones de transformación productiva y el apoyo a la innovación.

Los cambios en la estructura de ingresos fiscales hace necesario repensar el nivel y la composición del gasto público. Un gobierno responsable, como ha sido éste, tiene que adaptarse a estos hechos, de forma que con menos recursos se pueda hacer más.

La programación presupuestal para los próximos años debe reconocer esta realidad. Esto implicará decisiones en materia de gastos de personal, de adquisición de bienes, y servicios y de transferencias. Se requiere de una política salarial austera y un control estricto de las nóminas de personal, decisiones sobre el monto y composición de la inversión pública, y un permanente monitoreo del gasto público, que evalúe la pertinencia y efectividad del mismo.

El gasto público tendrá que focalizarse en sectores estratégicos que contribuyan al crecimiento, a la reducción de la pobreza y a la generación de empleo, y que mejoren la competitividad y productividad del país. La inversión debe ajustarse a aquella que sea estrictamente prioritaria con mayor impacto en los indicadores sociales y

económicos. En esta situación, el sector privado debe de jugar un papel más importante en la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en la construcción de infraestructura mediante el mecanismo de Asociación Público Privada, APP, que se mantendrá como un pilar fundamental para adelantar muchas de las inversiones en los diferentes sectores.

Así mismo, las asignaciones para gasto social tendrán que ir a la par con la nueva realidad fiscal. Su programación debe focalizarse en los más pobres y los subsidios eliminarse o reorientarse a medida que se cumpla con metas, claras y medibles, que evidencien que los grupos menos favorecidos están superando las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de estos subsidios.

Todas las medidas que se proyecten deben buscar enfrentar el reto que se ha fijado esta administración: reducir el déficit, "hacer más con menos", y consolidar una economía moderna y sostenible—, más diversificada y, por ende, más resistente a los choques externos.

Una condición necesaria para mantener la confianza en la economía es la responsabilidad fiscal. Con esta convicción, la primera reforma constitucional que se presentó ante el Congreso de la República fue la de incluir en la Constitución Política el criterio de sostenibilidad fiscal⁴, para que todas las ramas del poder público, estén obligadas a tener en cuenta este principio en sus decisiones, sus fallos y actuaciones.

No ha sido la anterior la única reforma en esta área de la política. Como complemento al Acto Legislativo sobre sostenibilidad fiscal, el Gobierno impulsó la adopción de la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (**GNC**)⁵. Esta es el fundamento para el diseño de la política fiscal y ha exigido que el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), y el proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) se construyan bajo su amparo. Su aplicación sobre las finanzas del GNC ha permitido reducir progresivamente el déficit estructural.

El cumplimiento de la regla fiscal constituye un compromiso de ley al que tienen que ceñirse la programación y ejecución de los presupuestos públicos, de manera que se produzca en el mediano plazo un ajuste progresivo que permita eliminar gradualmente el desbalance de las finanzas públicas, reducir los niveles de endeudamiento y ubicar el gasto en niveles consistentes con las posibilidades estructurales del país. En ella descansa la credibilidad del país

⁴ Acto Legislativo 03 de 2011, por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

⁵ Ley 1473 del 5 de julio de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC. Esta ley, entre otras disposiciones, establece la obligatoriedad de seguir una senda decreciente anual de déficit en el balance fiscal estructural que permita alcanzar unas metas puntuales de balance estructural, así: déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1% del PIB o menos en 2022.

ante las agencias internacionales. Desde 2014 se ha adoptado una estrategia que ha mostrado sus bondades: La *Austeridad Inteligente*. Su aplicación continuada permitirá garantizar la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas.

Para proteger dicha sostenibilidad se iniciará el trámite en las próximas semanas de una reforma tributaria. Dado el carácter temporal de algunos impuestos, así como la caída de las rentas provenientes del sector petrolero, es inaplazable una reforma que le imprima al estatuto tributario más equidad, competitividad y simplicidad. La transición hacia una Nueva Economía debe apoyarse en un nuevo estatuto. Adicionalmente, el país requiere recursos para poder sostener una política social redistributiva, que permita ayudar a los colombianos que están en situación de mayor vulnerabilidad y atender los requerimientos que surjan en el futuro con ocasión del posconflicto y la construcción de una sociedad más incluyente.

El Gobierno busca construir una propuesta que logre un consenso de las partes involucradas, para lo cual ha escuchado los planteamientos de la Comisión de Expertos, del Congreso de la República, de los gremios de la actividad productiva, de la ciudadanía, y las recomendaciones de distintos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Es indispensable construir un consenso en el que se dejen de lado los intereses especiales y de corto plazo. Este gran pacto ojalá incluya a los sectores de oposición. Cada vez que se ha requerido la defensa de la solidez fiscal del país, el Congreso de la República ha actuado con una gran responsabilidad y sentido patriótico, lejos de intereses partidistas. Sobre esto existe una larga tradición que es deseable que continúe. Y hay una buena razón: no se trata de una reforma a favor de un gobierno, sino de una reforma para el país.

Su aprobación es además muy importante pues le permitirá dar un paso gigante para consolidar la credibilidad del país ante los inversionistas internacionales, fundamentales para la generación de empleo. Esta reforma permitirá mantener el grado de inversión que las más importantes calificadoras internacionales de riesgo han otorgado al país. Es una reforma pensada para el mediano y largo plazo para promover la inversión y apoyar el crecimiento y el empleo.

Respecto a las calificadoras internacionales de riesgo, firmas como Standard and Poor's, Fitch Ratings y Moody's han mantenido su calificación BBB con perspectiva estable para Colombia. Coinciden en que esto se hace gracias al buen manejo macroeconómico en la actual coyuntura. Esto es importante puesto que esa decisión refleja la credibilidad y solidez de la política económica.

Es muy probable que en 2017, en la próxima reunión del Consejo de Ministros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se confirme el ingreso de Colombia a esta organización. Ya ha sido aprobado su ingreso en 17 comités, de un total de 23. Este acceso se daría en un momento histórico para el país, la firma de la paz. Dos iniciativas independientes pero muy complementarias van a permitir que Colombia acelere su desarrollo económico y reduzca las desigualdades sociales: la paz y el ingreso del país a esta organización.

Se ha hecho bien la tarea pero no nos podemos quedar cruzados de brazos frente a los enormes retos que tenemos por delante. Lo mismo han expresado diversos organismos multilaterales. Para no ir muy lejos, el pasado mes de marzo el FMI hizo un elogio de la economía colombiana (que reafirmó el pasado 20 de julio). El informe de la Misión realizada en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI señaló que Colombia es una de las economías que ha mostrado mayor capacidad de resistencia frente a los choques y las condiciones de la economía mundial. Es una economía sólida, que ha hecho una transición económica ordenada, y ha tenido una respuesta prudente y bien coordinada con resultados destacables, a pesar de las dificultades, mediante el uso de los instrumentos de política a su disposición.

De acuerdo con la conclusión de este informe, los logros más importantes de Colombia se relacionaron con avances en el ámbito social, mejoras en la reducción de la pobreza, reducción de la desigualdad del ingreso y en la inclusión financiera de los colombianos. El FMI señaló que estos resultados se deben al buen manejo macroeconómico del país y resaltó el cumplimiento de las metas de la regla fiscal, la reducción del gasto con la estrategia de *Austeridad Inteligente*, así como el compromiso gubernamental de tramitar una reforma tributaria estructural.

Para reafirmar esta buena opinión sobre la economía colombiana, el pasado 13 de junio el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó la ampliación de la Línea de Crédito Flexible (LCF) por un monto equivalente a US\$11.500 millones, lo cual demuestra el apoyo internacional a las políticas económicas que se han implementado desde el Gobierno nacional: cuentas sanas y claras, que muestran que el país cuenta con una economía que estimula la inversión, la competitividad y el crecimiento. Este es un motivo para pensar con optimismo, para que el país siga por esta ruta del éxito en materia económica.

2. ENTORNO MACROECONÓMICO⁶

Varios hechos han caracterizado la coyuntura económica internacional desde mediados de 2014, entre los que sobresalen la desaceleración de la economía china y el inicio hacia normalización de la política monetaria en Estados Unidos (y ahora el denominado *Brexit*). Todos con repercusiones globales que han impactado la economía colombiana a través de diferentes canales: caída de los precios del petróleo, volatilidad de los mercados financieros internacionales y desaceleración económica de nuestros principales socios comerciales. Este conjunto de eventos se han materializado en una elevada depreciación del peso y en un fuerte deterioro de nuestros términos de intercambio, que han sometido a la política económica del país a desafíos muy importantes.

En el contexto internacional de mediano plazo se vislumbran diferentes dinámicas que, en el agregado, muestran una recuperación mundial moderada. Por esta razón, las previsiones sobre crecimiento global para los próximos años son prudentes, no muy alejadas de los registros de 2015⁷. El Fondo Monetario Internacional, FMI, en su más reciente informe sobre *Perspectivas de la economía mundial*⁸ ha estimado que el PIB global alcanzaría un 3,1% en 2016, el mismo de 2015, y solo para 2017 se calcula un ligero repunte, 3,4%, con una recuperación más robusta en los años siguientes hasta alcanzar 3,9% en 2021. Se cree que nuevamente los mercados emergentes y en desarrollo, aún en medio de las dificultades por las que muchos de estos atraviesan⁹, jalonarán parte sustancial del crecimiento, con una baja participación de las economías avanzadas.

Para América Latina y el Caribe, el FMI también ha revisado a la baja sus estimaciones y prevé que en 2016 el PIB de esta región se contraiga por segundo año consecutivo en un -0,4%¹⁰. Debe advertirse que los resultados de los países de esta zona son bastante heterogéneos. Para los pertenecientes al grupo de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú) se estima una trayectoria positiva en el mediano plazo hasta alcanzar niveles de crecimiento por encima del 3%. Para las otras grandes economías del continente, tales como Brasil y Venezuela, se prevé que la incertidumbre política y los desbalances macroeconómicos afecten con mayor dureza su desempeño económico, que los hace más vulnerables ante los riesgos externos latentes en la región.

⁶ La información macro, fiscal y de políticas públicas, entre otras fuentes, proviene del PND 2014-2018, MFMP 2016, MGMP 2017-2020, prensa, informes y boletines de prensa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, DANE, Presidencia de la República y FMI.

⁷ El *Brexit* o salida del Reino Unido de la Unión Europea aprobada por sus ciudadanos en reciente referendo introduce factores nuevos de incertidumbre. El impacto de esta decisión sobre la capacidad de recuperación económica de esta región es aún difícil cuantificar. Sin embargo, el pasado 19 de julio el FMI estimó que el efecto sobre el crecimiento global podría ser del 0,1% del PIB en este y en cada uno de los próximos años, con mayor efecto sobre el Reino Unido y la economía europea.

⁸ FMI. *World Economic Outlook*, WEO, abril de 2016 y revisión de julio de 2016.

⁹ Como es el caso de la desaceleración de los países exportadores de petróleo y de otras materias primas; la profunda recesión de Rusia y Brasil y los resultados insatisfactorios en materia de crecimiento de algunas otras economías en América Latina y en el Oriente Medio

¹⁰ FMI. *Perspectivas económicas: Las Américas*, Abril de 2016.

Respecto al crecimiento de nuestros principales socios comerciales (Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Estados Unidos y Venezuela) se espera una lenta recuperación al pasar de -0,7% en 2016 a 2,1% en 2021, gracias al destacado desempeño de los países de la Alianza del Pacífico que serán los llamados a jalonar el aumento de las exportaciones en los próximos años, lo cual permitirá fortalecer la nueva economía del país.

La economía colombiana no solo ha sentido el impacto de los choques externos, también se ha visto afectada por los efectos de la sequía provocada por el fenómeno de El Niño, el más severo que ha sufrido el país en términos de bajas precipitaciones, que ha afectado la producción agropecuaria y de rebote el nivel de precios. Todos estos eventos se han reflejado en las cuentas de 2015 y 2016, y afectarán, sin duda, la actividad económica de los próximos años.

En efecto, durante 2015 la economía colombiana creció en 3,1%, 1,3 puntos porcentuales (pp) por debajo del registro de 2014, 4,4%. A diferencia de años anteriores, el aumento de 2015 estuvo jalonado por los buenos resultados de los sectores de la construcción, el comercio y los servicios financieros, con incrementos de 3,9%, 4,1% y 4,3%, respectivamente. Estos logros estuvieron en línea con la política activa del Gobierno a través de los programas del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, (PIPE y PIPE 2.0).

El registro de 2015 se produjo en medio de una recuperación gradual del ritmo de crecimiento en el transcurso del año. Mientras en el primer semestre el PIB se expandió a una tasa de 2,9%, en la segunda mitad del año lo hizo al 3,3%. Desde el punto de vista de los componentes de oferta, es para resaltar la expansión que mostraron algunos sectores en los dos últimos trimestres de 2015, en especial industria y agricultura, así como el dinamismo de la construcción de edificaciones. La dinámica de la industria es importante puesto que por primera vez en 8 años esta creció por encima del PIB y el comportamiento de la manufactura sin refinación indica que se ha iniciado un proceso en el que la producción manufacturera nacional sustituye importaciones.

La recuperación de la industria es una gran noticia para el país. No solo porque se trata de un sector que genera empleo de calidad, sino porque sería la evidencia, no de un fenómeno coyuntural o cíclico, sino del inicio de un proceso productivo sostenido capaz de sustituir importaciones. También es destacable que la agricultura empiece a mostrar cifras positivas a pesar de las difíciles condiciones climáticas de los últimos meses del año pasado. Su crecimiento contribuirá a reducir la presión sobre el nivel de precio de los alimentos.

Desde el punto de vista de los componentes de demanda, la demanda interna fue el motor del crecimiento económico, aumentó 3,6%, principalmente por el avance del consumo privado, 3,9%, mientras que el consumo público se mantuvo en terreno positivo (2,8%) a pesar de la disminución en los ingresos del Gobierno. El comercio exterior,

por su parte, contribuyó negativamente al crecimiento agregado, mientras que el crecimiento de la inversión perdió su dinamismo, al pasar de 11,6% en 2014 a 2,6% en 2015. Pese a ello, Colombia logró la tasa de inversión más alta entre las principales economías de la región (29,6%). Más aún, al comparar el comportamiento de la inversión frente al de nuestros pares en Latinoamérica, Colombia y México fueron los únicos países que mostraron variaciones positivas durante 2015.

Por lo anterior, la tasa de crecimiento de 2015 constituye un resultado sobresaliente si se considera el efecto de los choques externos mencionados. Este registro fue el segundo más alto de las principales economías de América Latina, después de Perú (3,3%), superior a los de México (2,5%), Chile (2,1%) y Brasil (-3,8%). La recuperación gradual de algunos sectores como la industria, la agricultura y la construcción de edificaciones reflejan el paso exitoso a una economía con nuevos liderazgos sectoriales, menos dependiente de la producción minero-energética, y con el apoyo de un sector prestador de servicios financieros, el turismo y los demás servicios que se expanden a buen ritmo.

Por otra parte, las proyecciones macroeconómicas para 2016 consignadas en el MFMP estiman un crecimiento de la economía cercano al 3,0%, impulsado principalmente por la industria, servicios financieros y la construcción¹¹.

De acuerdo con los componentes de demanda, para 2016 se calcula una recomposición que favorecerá a la demanda externa en un contexto de menor crecimiento de la demanda interna. Se estima que esta crezca un 1,8% en 2016, puesto que el consumo y la inversión se verán afectados por el proceso de ajuste macroeconómico. Respecto a la demanda externa, se prevé que esta va a contribuir positivamente al crecimiento por la mayor caída de las importaciones en relación con las exportaciones.

Hay que destacar el reciente comunicado del Banco de la República sobre la reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, al pasar de 7,0% del PIB (US\$5.200 millones) en el primer trimestre de 2015 a 5,6% del PIB (US\$3.400 millones) en el mismo periodo de 2016. El país está en camino de reducir significativamente el desequilibrio que tenía de sus cuentas externas, lo que demuestra que las políticas económicas y las decisiones fiscales y monetarias que se han implementado han dado buenos resultados. Las exportaciones netas mejoraron su balance gracias a la corrección de las importaciones. Sin embargo, se espera un mayor dinamismo de las exportaciones en los próximos meses, sobre todo de productos no tradicionales.

¹¹ El MFMP fue presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio. El MFMP es la base para la formulación del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2017-2020 (MGMP) y de este proyecto de ley de presupuesto.

Por componentes de oferta, para 2016 se prevé un comportamiento del PIB agregado similar al de 2015, pero con diferencias en la composición sectorial, en la que la industria es el principal motor, con una variación de 8,0% y una contribución al PIB de 0,9 pp. Se espera una industria cada vez más competitiva y dinámica, sumada al efecto positivo de la reapertura de la Refinería de Cartagena, REFCAR. El principal factor que impulsará este repunte es el mayor nivel de la tasa de cambio, que acentuará la sustitución de productos manufactureros importados por bienes elaborados por la industria doméstica, proceso que se comenzó a observar desde mediados de 2015.

Respecto a 2017, las proyecciones del MFMP muestran que a partir de este año la economía colombiana mejorará su dinamismo. Los cálculos indican que el aumento previsto del PIB de 3,0% en 2016 se acelerará hasta 3,5% en 2017, especialmente impulsado por la demanda privada que compensará la menor demanda pública. No obstante, este ritmo de expansión se mantendrá por debajo del nivel calculado del PIB potencial, de manera que la brecha seguirá ampliándose durante estos años¹². De 2018 en adelante, se proyecta un repunte de la actividad productiva que permitiría un crecimiento del PIB hasta de 4,8% en 2021, año en el cual la economía moderaría su ritmo de expansión para converger al PIB potencial en 2023, cuando se estima se cierre la brecha del producto.

Visto desde los componentes de la oferta, el comportamiento anteriormente descrito estaría explicado por una importante contribución de los sectores transables (industria, servicios de turismo y agricultura), que responderían a mejores condiciones de demanda externa, así como por los aportes directos de la construcción de las vías 4G y sus subsecuentes impactos en materia de avances en competitividad que generará beneficios transversales a las diversas ramas de actividad productiva. Todos estos resultados marcan el inicio de una transición firme hacia un modelo de crecimiento más diversificado, con mayor capacidad de innovación, apoyado por una tasa de cambio más competitiva y por la construcción de infraestructura moderna.

En una perspectiva de largo plazo, se espera que para 2030 Colombia sea una sociedad moderna y cuente con una economía basada en 3 sectores: agro productivo, industria competitiva, servicios con alto valor agregado y turismo pujante. Estos sectores serán protagonistas durante los próximos años, pues son los sectores que van a prosperar en una Colombia en paz. La dinámica de los precios del petróleo se ha reflejado en mayores niveles de la tasa de cambio y ha hecho que los productos colombianos tengan precios más competitivos frente a los de otros países. En estas circunstancias, la recuperación de nuestros socios comerciales, principalmente de los Estados Unidos, representará mejores condiciones de demanda externa en el mediano plazo, que deberán aprovecharse junto

¹² El PIB potencial es el nivel de valor agregado hacia el cual tiende la economía en el largo plazo. El cálculo de la senda de PIB potencial la suministra el subcomité de expertos en el marco de la regla fiscal. Este grupo de expertos ha estimado que durante la próxima década oscilará en el rango de 3,7%-3,9% promedio anual, más bajo que el 4,3% calculado en el MFMP anterior, debido a la reducción permanente en los precios del petróleo. Esta senda constituye una restricción que debe cumplirse en el análisis de mediano plazo.

con las de otros tratados de libre comercio ya firmados La integración regional de Colombia con la Alianza del Pacífico y el ingreso a la OCDE traerá nuevas y favorables oportunidades en los próximos años.

3. EMPLEO Y EQUIDAD

El propósito final de las políticas adoptadas por esta administración a lo largo de este decenio ha sido la generación de empleo. Esto ha permitido la reducción del desempleo y la creación de más puestos de trabajo que en cualquier otro país del hemisferio en relación con su población económicamente activa: más de 3 millones de puestos de trabajo de calidad creados entre agosto de 2010 y diciembre de 2015. La tasa de desempleo del total nacional se situó en 8,9% en diciembre de 2015, inferior al 9,1% registrado un año atrás. Es la tasa promedio más baja desde 2001 y es la primera vez, que la tasa anual se ubica por debajo de 9,0%. Así se ha podido alcanzar en pocos años la meta propuesta: consolidar una tasa de desempleo en niveles de un dígito, pese a la desaceleración económica y a los fuertes choques externos recibidos en los últimos tiempos.

La reducción en la tasa de desempleo obedece en parte a las políticas encaminadas a promover la generación de empleo y más específicamente, empleo formal. Tal es el caso la "Ley de Primer Empleo" y la Reforma Tributaria de 2012, con la cual se recortaron las cargas parafiscales totales en 13,5 pp. A la fecha, la tasa de desempleo continúa en niveles de un dígito situándose en el mes de mayo de 2016 en 8,8%, con una mejora en los ocupados asalariados formales. Esta tasa estuvo acompañada por una tasa de participación de 63,9% y una tasa de ocupación de 58,2% que se mantienen estables respecto a las cifras de mayo de 2015. La reducción en la tasa de desempleo nacional se explica por el comportamiento de las 13 ciudades y Áreas Metropolitanas, donde el desempleo en el mes de mayo de 2016 fue de 9,0 %, el más bajo de los últimos 16 años para ese mes.

Un aspecto que se debe destacar es que el aumento del empleo (y la reducción del desempleo) ha estado acompañado de un crecimiento progresivo del empleo asalariado frente al no asalariado, especialmente en los principales centros urbanos, que concentran cerca del 50% del empleo total del país. Este es empleo formal con todas las prestaciones sociales. Un empleo de calidad que ha contribuido a la generación de una nueva clase media y que ha favorecido de manera significativa la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en el país. Cifras del DNP muestran que en 2015 la clase media llegó a los 14,2 millones de personas, que representan el 30,5% por ciento de la población, con un ingreso por hogar entre \$1,8 y \$7 millones mensuales. Respecto a 2014, a este grupo ingresaron 118.000 personas. De esta manera, cerca de dos tercios de la reducción de la pobreza entre 2010 y 2015 se convirtieron en aumento de la clase media.

El aumento en el empleo y en la calidad del mismo ha llevado a un mejoramiento en la equidad. Este es un punto importante para resaltar. En efecto, en materia de pobreza, los datos del DANE muestran que el porcentaje de población en condición de pobreza pasó de 37,2% en 2010 a 27,8% a finales de 2015, cerca de 9,5 pp menos, que equivalen a 4,6 millones de personas que en ese lapso han salido de la pobreza. La pobreza extrema pasó en el mismo periodo de 12,3% a 7,9%, 2,6 millones de personas superaron la situación de pobreza extrema en los últimos seis años. Colombia es el país donde el mayor número de personas ha dejado de ser pobre.

Por su parte, la pobreza multidimensional, que tiene en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda, las condiciones laborales, entre otros, pasó de 21,9% en 2014 a 20,2% en 2015 para el total nacional, una reducción de más de 10 pp respecto a 2010. La mejoría de este índice significó que 700 mil personas dejaron esa condición; esto demuestra el compromiso y la efectividad de los programas sociales en un contexto de desaceleración de la economía ocasionada por choques externos.

Esta reducción en la pobreza y en la pobreza extrema demuestra que la estrategia de *Austeridad Inteligente* ha sido efectiva. Y lo más importante, significa que el país puede acomodarse exitosamente al nuevo escenario. Hay obstáculos en el camino, la inflación es posiblemente el más importante. Al cierre de 2015 la inflación registró un nivel de 6,77%, superior al rango meta establecido por el Banco de la República (2 - 4%). Con las medidas que ha adoptado la Junta Directiva del Banco Central es de esperar que el próximo año la inflación converja nuevamente hacia este rango, para luego confluir hacia la meta de 3% en los años siguientes. El Gobierno hará los esfuerzos que se requieran para contribuir al logro de este objetivo, sin desproteger el crecimiento y el empleo.

El Gobierno es consciente de que queda mucho por hacer para erradicar totalmente la pobreza extrema en una década, para el año 2025, como es el propósito desde 2010. Esta es la máxima prioridad y se persistirá en cerrar las brechas sociales (educación, salud, empleo, vivienda y servicios públicos, etc.), para mejorar la calidad de vida de los colombianos más vulnerables. Por eso, al constatar los resultados obtenidos llena de confianza y optimismo saber que es factible lograrlo y que se va por el camino correcto. Cada vez son más los colombianos que ingresan a una clase media grande y fortalecida, por medio de las estrategias incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*.

Debe destacarse, finalmente, que el avance en los indicadores de pobreza estuvo acompañado de mejoras en la distribución del ingreso, lo cual es muy importante: El coeficiente de Gini, que mide qué tan equitativos somos como sociedad (Es cero cuando hay equidad perfecta y uno si hay total desigualdad), pasó de 0,538 en 2014 a 0,520 en 2015, que es el mayor avance anual desde 2003.

4. LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL 2017 Y LA ESTRATEGIA DE AUSTERIDAD INTELIGENTE

La programación del presupuesto para la vigencia de 2017 se ha efectuado en un contexto global de incertidumbre y bajo crecimiento económico. El desequilibrio que se ha producido en las cuentas externas pone de presente que es indispensable propiciar un ajuste a nivel macroeconómico mediante una transición productiva que lleve hacia una menor dependencia tanto fiscal como externa del sector minero-energético, que impulse las exportaciones no tradicionales y que contribuya a cerrar los desbalances con la ayuda de la depreciación real que se ha producido como consecuencia de esta situación. Aun así, el sector petrolero mantiene su importancia para la economía del país. El Gobierno nacional buscará fortalecer su dinamismo, en el entendido de que si se quiere construir una nueva economía se necesita que este sector permanezca sólido y que el país mantenga la producción de más de 900 kbd, tal como se ha proyectado.

La reducción del precio del petróleo entre 2013 y 2016 ha provocado una contracción en los ingresos que recibe la Nación del sector de hidrocarburos por más de \$23 billones. El monto de los recursos pasó de ser el 3,3% del PIB en 2013 a representar aproximadamente el 1,2% en 2015 y para 2016 se calculan ingresos petroleros negativos equivalentes a -0,1% del PIB. Esto porque las retenciones y anticipos de impuestos realizados en el año gravable anterior superaron el saldo a pagar de este año, que significan un saldo a favor del sector petrolero que se suma a que la asamblea de accionistas de Ecopetrol decidió no repartir dividendos en 2016.

El efecto por la reducción de ingresos fiscales entre 2013 y 2016, cerca a 3,4% del PIB, sólo se revertirá parcialmente en los próximos años. Por esta razón, desde 2014 se formuló la estrategia de política denominada *Austeridad Inteligente*, con la cual se busca compensar la reducción de los ingresos mediante el uso de las herramientas fiscales disponibles para distribuir el peso del ajuste entre las diferentes políticas sin sobrecargar ninguna de ellas, de manera que se puedan cumplir las metas de la regla fiscal. En concreto, hasta el momento esos 3,4 puntos del PIB se han acomodado con más ingresos de sectores no petroleros, con menor gasto y con más déficit, es decir, más endeudamiento. Este mayor déficit es de carácter temporal y debe desaparecer en un plazo corto. No hay otra opción que sea sostenible fiscalmente. Por ahora, este acomodamiento se ha dado así:

- i) Generación de mayores ingresos. La aplicación de las reformas tributarias de 2012 y 2014 ha permitido reducir la dependencia de ingresos asociados al sector minero-energético, al sustituirlos por fuentes alternas, diferentes a endeudamiento. La implementación del Plan de Gestión y Antievasión a cargo de la DIAN ha contribuido a aumentarlos, como también lo hará en los próximos años la reforma tributaria estructural, que se presentará al Congreso de la República en esta legislatura.

- ii) Austeridad en el gasto público. Se redujo el gasto del Gobierno sin afectar la inversión en programas sociales. En 2014, en concordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto se recortaron las apropiaciones del PGN en un valor equivalente al 0,8% del PIB. En 2015, en un 1,1% del PIB (Decreto 2240 de 2015), y en marzo pasado se aplazó el presupuesto vigente (Decreto 378 de 2016) en el 0,7% del PIB.
- iii) Mayor endeudamiento, esto es, mayor déficit. Esto se ha hecho en concordancia con los lineamientos que permite el mecanismo de la regla fiscal. Es decir, que los ingresos que se dejan de percibir por la desviación de los niveles estructurales puedan ser compensados por un mayor déficit total, con base en mayores ciclos económico y energético. El balance total permitido en el MFMP para 2016 se ha calculado en 3,9% del PIB, que resulta de sumar al déficit estructural de 2,1% los efectos cíclicos estimados por las desviaciones del PIB de su nivel potencial (ciclo económico) y las desviaciones del precio del petróleo de su nivel de largo plazo (ciclo minero-energético). Estos dos ciclos equivalen a 1,8% del PIB.

En términos de recaudo, 2017 no será muy diferente de 2016, puesto que las proyecciones muestran ingresos petroleros nulos y ausencia de dividendos de Ecopetrol. Además, el MFMP prevé para ese año un crecimiento inferior al nivel potencial de la economía.

En estas condiciones, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) estimó pertinente establecer metas puntuales más bajas de déficit total para los años 2017 y 2018, de 3,3% del PIB y 2,7% del PIB, respectivamente. Esta senda de déficit total recomendada por el Comité implica que a partir de 2017 se empiece la reducción consistente del balance total hasta que se equipare con el balance estructural en el año 2022, año en que será igual a 1,0% del PIB, como lo ordena la ley.

Desde esta perspectiva se requiere de un esfuerzo adicional para retornar a la senda que marca la regla fiscal. Es de esperar que el país, congruente con lo que se ha hecho en el pasado, haga un ajuste de 2,9% del PIB, que es lo que se calcula que se ha perdido de manera permanente en materia de ingresos provenientes del sector petrolero. Este ajuste habrá que hacerse la mitad con menos gasto y la otra mitad con más impuestos. De esta forma se producirá el acomodamiento a la menor renta petrolera desde el lado fiscal, lo cual se puede considerar como una gestión presupuestal responsable por parte de esta Administración, consistente y realista con las circunstancias actuales de la economía.

En línea con el cumplimiento de esta exigencia, la programación presupuestal se mantendrá dentro de los preceptos de la política de *Austeridad Inteligente*, mediante la cual se pueda soportar e integrar el choque petrolero permanente a las cuentas fiscales, e impulsar una nueva economía enfocada en la industria, la agricultura y los

servicios. La adopción de esta estrategia en el mediano plazo permitirá una reducción de la deuda neta de activos financieros del SPNF desde un nivel de 35,3% del PIB en 2015, a 28,8% del PIB en 2020, para alcanzar un nivel de 11,9% del PIB para la vigencia 2026.

En síntesis, el Gobierno nacional tiene el convencimiento de que ha estructurado una estrategia clara de política para los próximos años, que incorpora los cambios generados por los choques que ha enfrentado la economía. Esta estrategia propende por la responsabilidad fiscal sin que ello vaya en detrimento del impulso a la actividad económica, la creación de empleo y la reducción de la pobreza, razón por la cual el ajuste se dará de manera gradual y sin traumatismos. No obstante, la realidad económica es muy cambiante, lo que representa grandes retos en materia de planeación fiscal y macroeconómica, que el Gobierno enfrentará responsablemente, sin que se descarten ajustes adicionales de gasto en el mediano plazo, si éstos se identifican como necesarios para asegurar el cumplimiento de la regla fiscal.

5. EL PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2017

En el contexto anterior, el proyecto de presupuesto que se desprende del MGMP 2017-2020, aprobado por el CONPES el pasado 14 de julio, mantiene el principio de responsabilidad fiscal de rango constitucional, lo cual será esencial para garantizar una senda sostenible de gasto. Este proyecto cumple con la normatividad vigente y con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal contenidas en el MFMP 2016. Se formuló de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)¹³, y demás normas vigentes, en especial la Ley 819 de 2003; la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se establece la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC, y el Decreto Único Reglamentario 1608 de 2015, y sus actualizaciones.

La formulación del presupuesto de gastos para 2017 se hizo mediante un cuidadoso proceso de priorización en consonancia con la disponibilidad de recursos. Esto significa que se encuentra correctamente financiado.

La programación presupuestal privilegia el gasto público social, como lo ordena la Constitución Política¹⁴, protege la inversión pública prioritaria, atiende oportunamente el servicio de la deuda y garantiza el funcionamiento de los órganos públicos. A pesar de ser un presupuesto formulado para cumplir las metas dispuestas en la regla fiscal, también ha sido pensado para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*.

¹³ 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, 1473 de 2011 y 1687 de 2013, explícitamente también tienen carácter de normas orgánicas y así lo ha avalado la Corte Constitucional.

¹⁴ El Gasto Público Social representa el 69,65% del total de las apropiaciones para funcionamiento e inversión incluidas en el proyecto de Ley de PGN 2017.

La formulación del presupuesto de 2017 mantiene el control sobre las apropiaciones 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, sin contemplar incrementos significativos en los gastos de administración, pero que busca sí, aumentar la eficiencia. En materia salarial se atiende el mandato de la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo previsto en el MFMP para el periodo 2016-2027, aprobado por el CONPES el pasado 13 de junio, el Gobierno nacional deberá cumplir en 2016 y 2017 con las metas de déficit estructural de 2,1% y 2,0% del PIB, respectivamente, consistentes con un déficit total de 3,9% y 3,3% del PIB, para los mismos años, que incluyen parcialmente los ajustes por ciclo energético y ciclo económico¹⁵, como se explicó en la sección anterior. Estas metas del GNC, con las que se programa el Presupuesto General de la Nación para 2017, son consistentes con un déficit de 2,3% del PIB en el Sector Público Consolidado, SPC, en cada uno de esos años.

La programación del presupuesto para 2017 y la formulación del MGMP 2017-2020, que constituye su marco de referencia, han privilegiado la inversión de calidad y atienden las restricciones de mediano plazo incluidas en el documento del MFMP 2016. Su cumplimiento permitirá al país avanzar hacia los objetivos sociales y de crecimiento económico y empleo que nos hemos propuesto para este período de gobierno.

Buena parte de los logros en materia fiscal que han sido elogiados por los organismos internacionales y que han permitido avanzar en el ajuste de las finanzas públicas del GNC se han logrado gracias a los esfuerzos para aumentar los ingresos, y por un manejo controlado y responsable de los gastos. Cuando ha sido necesario se han recortado las apropiaciones, en especial aquellas con menor efecto sobre el gasto social y el crecimiento.

El presupuesto de inversión para 2017 será de 3,6% del PIB, equivalente a \$32,9 billones. Mantener el nivel de inversión que se traía no es sostenible de acuerdo con el nivel de ingresos actual, ni con la estructura que impone la regla fiscal. Razón por la cual será el sector privado el responsable de jalonar la actividad económica del país en los próximos años. Las previsiones muestran que este sector está en capacidad de hacerlo y asumirá un papel protagónico en tanto que la inversión pública acompañará su desarrollo, con la creación de un ambiente propicio para que pueda desenvolverse exitosamente, como debe ser en una economía de mercado.

¹⁵ Las cifras en detalle se encuentran en el documento del MFMP 2016 presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio. Su texto se puede consultar en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: <http://www.minhacienda.gov.co>

No se desatenderá la provisión de bienes y servicios públicos a que la población tiene derecho ni el apoyo al crecimiento y la generación de empleo. Los recursos se han gestionado con responsabilidad, aplicándolos donde estos muestren ser más necesarios. En consonancia con lo expuesto en la primera parte de este documento se seguirá en la búsqueda de que cada peso rinda el mayor fruto posible; en donde cada peso sea más efectivo en solucionar problemas y satisfacer necesidades, en especial de la población más vulnerable. Para ello se mantendrá la política de *Austeridad Inteligente*, que tan buenos resultados ha dado.

1. El objetivo de este presupuesto es asegurar el crecimiento económico con responsabilidad fiscal, para:

- Contribuir a mitigar el choque externo que ha representado para la economía del país la caída del precio internacional del petróleo y de otros productos básicos;
- Cumplir las metas de déficit de la regla fiscal, en el entendido de que este es un factor fundamental para el buen comportamiento de la economía;
- Apoyar a la autoridad monetaria en sus medidas de política para el cumplimiento de las metas de inflación, que protejan el poder adquisitivo de las familias colombianas;
- Retomar la senda de crecimiento y creación de empleo, y renovar los esfuerzos para reducir la tasa de desempleo en búsqueda de la meta del 8%;
- Continuar la disminución del número de colombianos en condiciones de pobreza y de pobreza extrema.
- Propiciar por una inversión pública eficiente y de calidad para mejorar los resultados hasta hoy alcanzados;
- Proporcionar más y mejor educación y salud;
- Avanzar en la preparación institucional y presupuestal para el postconflicto con base en las negociaciones que se adelantan en La Habana;
- Atender lo dispuesto, entre otras, por la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia;
- Mitigar aquellos otros efectos sobre la población y la economía provocados por el cambio climático que se ha manifestado en intensos periodos de lluvias, en algunas ocasiones, o de sequía, en otras, según predomine el fenómeno de La Niña o El Niño;
- Mantener la política de austeridad en los gastos de funcionamiento del Gobierno, sin menoscabar los derechos de los trabajadores del Estado;
- Cumplir con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000 en materia de gastos de personal;
- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen en los respectivos presupuestos de las entidades que integran 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.

2. Este proyecto de presupuesto se ha formulado en el marco de la estrategia de *Austeridad* Inteligente y cumple a cabalidad con los principios presupuestales y demás normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, para lo cual se han tenido en cuenta los siguientes criterios, consideraciones y supuestos:

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

- Con el fin de no afectar la inversión social, el gasto de funcionamiento será el mínimo requerido para garantizar el cumplimiento del objeto misional de los órganos que hacen parte del PGN. Se controla y reduce en algunos casos los gastos relacionados con la nómina de los servidores públicos y la contratación a través de la modalidad prestación de servicios.

Así mismo, se reducen las asignaciones destinadas a gastos generales, sin afectar los pagos obligatorios por servicios públicos. En transferencias se reducen las asignaciones de *otras transferencias* diferentes de las relacionadas con el Sistema General de Participaciones, pensiones y recursos para las universidades públicas.

SERVICIOS PERSONALES

- En materia de gastos de personal no existe espacio fiscal para incrementar la nómina de las entidades. Esta corresponde al valor de la nómina certificada a febrero de 2016, lo que implica que el valor de la nómina se encuentra congelado desde esa fecha;
- No existe disponibilidad de recursos para modificar o reestructurar la planta de personal de las entidades. Lo anterior implica ausencia de nombramientos, reclasificaciones o modificaciones de planta que impliquen nuevos nombramientos;
- Se garantiza el empleo de quienes laboran actualmente al servicio de las entidades que hacen parte del PGN;
- Controlar los gastos de funcionamiento del Gobierno sin menoscabar los derechos de los trabajadores del Estado, y sin afectar las transferencias de ley destinadas a cubrir las obligaciones pensionales de la Nación ni el sistema general de participaciones territoriales;
- Se garantiza el cumplimiento de los acuerdos establecidos con los sindicatos y asociaciones de empleados públicos y de las sentencias de la Corte Constitucional en materia de incrementos salariales. La estimación del costo de personal para 2017 se ha efectuado con el supuesto de un aumento salarial equivalente al 6,5%, que es el supuesto de la inflación para 2016;
- Para efecto de los concursos únicamente se podrán proveer cargos nombrados anteriormente en provisionalidad. Ningún concurso podrá proveer vacantes;

- En el caso de los servicios personales indirectos en 2017 no se incrementará su valor nominal respecto a las apropiaciones contempladas para 2016;

GASTOS GENERALES

- Para 2017 los gastos generales se reducirán en 5% respecto al valor apropiado en 2016;
- Su reducción se hará de manera que no afecte el pago de servicios públicos u otros gastos o servicios de ineludible responsabilidad del órgano. Esto implica que se debe aumentar la eficiencia de los órganos, mediante las sustituciones que permitan llevar a cabo la mencionada reducción.

TRANSFERENCIAS

- Se apropiarán en su integridad las transferencias amparadas por la constitución y la ley, como las del Sistema General de Participaciones Territoriales, las obligaciones pensionales, las asociadas a la garantía por destinación específica del CREE y las de las universidades públicas, entre otras.
- Aquellas clasificadas como *Otras Transferencias* se reducirán en un valor equivalente al 0,2% del PIB. Todas las entidades priorizarán el pago de las obligaciones que se encuentren en esta cuenta;
- Se cumplirá con lo dispuesto por la Corte Constitucional en materia de incremento salarial a los servidores públicos, formalización de las madres comunitarias, unificación de los regímenes subsidiado y contributivo en salud y atención a la población víctima de la violencia, que incluye la población desplazada, entre otros mandatos de esa alta corporación¹⁶;
- Se mantendrán los programas sociales que benefician a la población más vulnerable, como el programa de “Cero a Siempre”; los subsidios al adulto mayor; las becas de educación superior para sostenimiento y pago de matrícula a estudiantes de escasos recursos;
- Se apoyará el desarrollo de la ciencia y la tecnología;
- Se priorizará la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y la población desplazada.

INVERSIÓN

- Maximizar la calidad de las inversiones y lograr un buen ritmo de ejecución de las mismas;
- Tener como criterio que el recorte en las apropiaciones, cuando se requiera, se haga en aquellas con menor efecto sobre el gasto social y el crecimiento.

¹⁶ En especial 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.

6. SÍNTESIS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2017

El presupuesto de 2017 asciende a \$224,5 billones. De estos, \$34,6 billones (15,4%) corresponden a gastos de personal y gastos generales, \$100,3 billones (44,7%) corresponden a transferencias de ley, \$2,2 billones (1%) corresponden a operación comercial, \$54,3 billones (24,2%) al pago del servicio de la deuda y \$32,9 billones (14,7%) a inversión (Cuadro 1). Sin considerar el servicio de la deuda, el presupuesto propuesto crece un 4,1% respecto al vigente para 2016; cuando se considera, lo hace en un 6,6%.

Cuadro 1
Composición Presupuesto General de la Nación 2016-2017
Miles de millones de pesos

Concepto	2016*	2017 Proyecto	Variación porcentual	Variación absoluta
GASTOS DE PERSONAL Y GENERALES	33.646	34.634	2,9	987
Defensa y Seguridad	17.924	18.585	3,7	661
Rama, Fiscalía y Justicia	7.427	7.690	3,5	263
Nivel central (130 Entidades)	8.295	8.359	0,8	64
TRANSFERENCIAS DE LEY	91.386	100.342	9,8	8.956
Transferencias para Inversión	47.270	50.270	6,3	3.001
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	33.258	36.547	9,9	3.290
Aseguramiento en Salud	11.487	11.172	(2,7)	(315)
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	1.439	1.492	3,7	54
Otros sectores	1.086	1.059	(2,6)	(28)
Otras Transferencias	44.116	50.071	13,5	5.956
Pensiones	33.214	38.240	15,1	5.027
Otras Transferencias para Educación (Universidades, FOMAG)	4.527	4.777	5,5	250
Cuotas a entidades y organismos	1.755	2.656	51,3	901
Resto	4.620	4.399	(4,8)	(222)
OPERACIÓN COMERCIAL	1.688	2.199	30,3	512
DEUDA	47.201	54.336	15,1	7.134
Amortizaciones	23.657	25.759	8,9	2.102
Intereses	23.544	28.576	21,4	5.032
INVERSIÓN	36.674	32.911	(10,3)	(3.763)
TOTAL	210.595	224.422	6,6	13.826
TOTAL SIN DEUDA	163.394	170.086	4,1	6.692

Nota: 2016* apropiación vigente menos aplazamiento, incluye modificaciones en trámite y se reclasifica el régimen subsidiado.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Los gastos de personal y generales presentan un incremento del 2,9%, al pasar de \$33,6 billones en 2016 a \$34,6 billones en 2017 incremento inferior al que presenta la totalidad del proyecto de presupuesto que es de 6,6%.

Las transferencias de ley presentan un incremento de 9,8%, al pasar de \$91,4 billones en 2016 a \$100,3 billones en 2017.

Las apropiaciones del SGP se liquidan con la variación promedio de cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación (2013 - 2016) una vez terminado el periodo de transición en 2016, 7,16%, como lo establece el artículo 357 constitucional.

Las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Para inversión en:
 - Salud, educación, agua potable y propósito general a través del Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP): \$36,5 billones.
 - Salud régimen contributivo y subsidiado: \$11,2 billones
 - Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos: \$1,5 billones
- Otras transferencias para:
 - Pensiones: \$38,2 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación
 - Otras transferencias para educación (Universidades, FOMAG): \$4,8 billones
 - Cuotas a entidades y organismos: \$2,7 billones



Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

Honorables Congressistas:

El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, somete a consideración del Congreso de la República 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 2017.

Tenemos un compromiso con todos nuestros compatriotas en materia de paz, equidad y educación, sobre el cual nos hemos fijado metas muy estrictas que deben materializarse en más empleo, menos pobreza y menores desigualdades sociales entre los colombianos. Con este propósito, hemos preparado un presupuesto fiscalmente sensato y responsable, que cumple estrictamente las metas de la regla fiscal, macroeconómicamente consistente y realista, y comprometido con las políticas sociales.

Para lograrlo implementamos la estrategia denominada *Austeridad Inteligente* que nos permite distribuir el peso del ajuste entre las diferentes políticas disponibles, sin sobrecargar ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y endeudamiento. En su aplicación priorizamos la asignación de los recursos de manera que la ejecución del gasto tenga impactos positivos sobre la economía y en los ingresos de los colombianos, en especial de aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad y de las regiones más necesitadas del apoyo estatal. Esto nos permitirá darle paso a una nueva economía, enfocada en la industria, la agricultura, los servicios y el turismo, sectores que hemos identificado como estratégicos para impulsar el crecimiento económico y para minimizar nuestra dependencia de las oscilaciones de los precios internacionales de los productos básicos, en especial del petróleo, que tanto han afectado nuestra economía en años recientes.

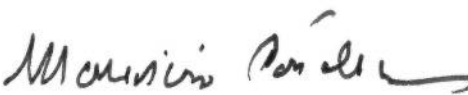


Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

Estamos seguros de que los miembros del Congreso de la República, que ahora inicia una nueva legislatura, nos acompañarán en este propósito. Razón por la cual solicitamos respetuosamente se dé trámite al proyecto de ley que hoy sometemos a su estudio y aprobación, y lo acoja favorablemente.



JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
Presidente de la República



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2017**

**ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN- VIGENCIA FISCAL 2017
UN PRESUPUESTO PARA LA NUEVA ECONOMÍA**

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 1o. de enero al 31 de diciembre de 2017”.

INTRODUCCIÓN

El proyecto de presupuesto que se somete a consideración del Congreso de la República asciende a \$224,4 billones y guarda consistencia con las metas de déficit, tal como se han definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP 2016. Así mismo, 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 del programa de gobierno para el periodo 2015-2018, establecido en la Ley 1753 de 2015, o Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*, y coincide con las metas para el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP 2017-2020, como lo dispone el artículo 2.8.1.3.4 del Decreto 1068 de 2015. Este proyecto de PGN incluye los recursos para la ejecución de programas y proyectos de interés nacional, la atención de las necesidades de funcionamiento y el costo del servicio de la deuda pública de la Nación y de sus establecimientos públicos nacionales.

En el marco de la disponibilidad de recursos y de las restricciones fiscales, con los recursos aforados en el PGN de 2017 se garantiza 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; atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado y víctimas de la violencia¹, de conformidad con lo previsto en la Ley 1448 de 2011 y la sentencia

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

T/025 del 2004; la atención de emergencias invernales, los efectos derivados del fenómeno de El Niño y de otros desastre naturales, así como el cumplimiento de leyes de destinación específica, entre otros gastos.

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 puso de presente que aquel deberá ajustarse a un nuevo tipo de economía basada en el liderazgo de nuevos sectores de la actividad y menos dependiente del sector minero energético. Para esto el Gobierno nacional aprovechará la institucionalidad fiscal que creó y ha desarrollado con relativo éxito a lo largo de este decenio, que ha fortalecido su capacidad para hacer frente a situaciones de crisis originadas por choques externos o internos. En el mismo aparte se resaltaron también los logros obtenidos y los retos y desafíos que se prevén en el nuevo contexto.

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

La primera sección del anexo 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. Así mismo, se describen las características más importantes del proyecto de ley. Análisis que 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. Esta primera sección se divide 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 detalla 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 2005², entre otras normas.

² Este y otros decretos reglamentarios de leyes orgánicas del presupuesto han sido recogidos y compilados en el Decreto Único Reglamentario (**DUR**) del Sector Hacienda y Crédito Público número 1608 de 2015.

En ejercicio del principio de transparencia, se espera que la información adjunta contribuya a enriquecer el proceso de análisis y evaluación del proyecto de ley por parte del Congreso de la República y la opinión pública. 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 2015;
- vi) Informe de la ejecución presupuestal en el primer semestre de 2016;
- vii) Evaluación del cumplimiento de los objetivos en leyes que autorizan la creación de rentas de destinación específica;
- viii) Evaluación del costo de los beneficios tributarios,
- ix) Informe sobre los medios previstos en el PGN de 2017 para atender a la población víctima de la violencia.

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 2017 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 2016. Se formuló de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)³, y demás normas vigentes, en especial la Ley 819 de 2003, el Decreto 1608 de 2015, 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 ha dispuesto que acompañe su presentación. En estas circunstancias cumple con 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 Ley

³ 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, 1473 de 2011 y 1687 de 2013, explícitamente también tienen carácter de normas orgánicas y así lo ha avalado la Corte Constitucional. En Sentencia C-142/15 la Corte Constitucional declaró inexequibles los artículos 81 y 82 Ley 1687 de 2013.

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 las Leyes 788 de 2002, 819 de 2003 y del Decreto 1608 de 2015.

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, que incluye 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.***
(...). (Negritas fuera de texto)

Dando cumplimiento al mandato legal, el proyecto de presupuesto 2017 cumple con la disposición constitucional, pues el GPS para 2017, programado en funcionamiento e inversión, es prioritario y representa

un 69,65% del presupuesto total sin deuda, superior en términos relativos al registrado en el año 2016, 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 2015, 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 cumplido durante el transcurso de la actual vigencia fiscal, razón por la cual no es necesario incorporar valor alguno en el presupuesto de 2017.

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 comportamiento que ha registrado el recaudo de los tributos, ha contribuido a los resultados fiscales observados respecto de los que se previeron en la

formulación inicial de los presupuestos de cada vigencia, lo cual contribuye a la explicación de por qué no se requiere operación alguna en el presupuesto de 2017 para subsanar el déficit de años anteriores.

Como lo dispone el artículo 12 de la ley 1473 de 2011, el Gobierno nacional en informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República reportó el cumplimiento de la meta de déficit estructural fijado en dicha ley, de manera que al cierre de la vigencia de 2015 se mantuvo en la senda decreciente definida por la legislación y se ubicó en 2,2%, 0,1 pp del PIB por debajo del déficit estructural observado en el año anterior de 2,3%.

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 da 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 Apropriaciones 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 la Presidencia de la República presentó al Congreso de la República el respectivo informe preparado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP. Este mismo órgano formuló el Programa Operativo Anual de Inversiones, POAI, cuyo contenido constituye el fundamento del proyecto de presupuesto de inversión para 2017. El texto base sobre la inversión pública para ese año se incluye más adelante.

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 2016, 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 2017. Este análisis incluye, entre otros temas, el programa macroeconómico plurianual hasta el año 2027, muestra la reducción esperada en el nivel de endeudamiento de la Nación y evalúa la sostenibilidad fiscal del país.

Un resumen del MFMP 2016, preparado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se incluye en la sección del Mensaje correspondiente a Aspectos Complementarios⁴, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1608 de 2015.

Decreto 1608 de 2015: Artículo 2.8.1.4.1. 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. (...).(Art. 14 Decreto 4730 de 2005)*

Presupuesto, coherencia macroeconómica, y sostenibilidad y estabilidad fiscal. Este proyecto es consistente con el MFMP 2016 y replica el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP, 2017-2020, según lo dispuesto en el artículo 2.8.1.3.4 del Decreto 1068 de 2015 (Artículo 10 del Decreto 4730 de 2005) y en la Ley 1473 de 2011, con un crecimiento compatible con el comportamiento esperado de la economía para 2017, la sostenibilidad fiscal y el resultado estructural del GNC que ordena la regla fiscal.

Así mismo, es compatible con las metas macroeconómicas y es 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 2016. Por esta razón, se puede

⁴Véase el capítulo 1 de la segunda sección de este Anexo.

afirmar que el presente proyecto cumple con los principios presupuestales de Coherencia Macroeconómica y de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal, previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁵.

Ley 1473 de 2011: “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”.

Por otra parte, es importante señalar que el Artículo 2.8.1.4.1 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 dispone que el mensaje presidencial, entre otros anexos, incluirá un resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso de la República el pasado 10 de junio. El decreto en mención estipula que en el caso de que en la programación del presupuesto dicho marco haya sido actualizado se debe hacer explícita la respectiva modificación. Sobre este punto hay que señalar que el CONFIS en el momento de dar su previo concepto al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2016) y luego el CONPES al aprobar el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2017-2020), autorizaron, cada uno en su momento, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para ajustar los techos de los sectores en los eventos en que se identificaran recursos adicionales a los que soportaron el MGMP con la única condición de que no se varíen las metas de déficit establecidas para el GNC en el MFMP.

Sobre este punto es de señalar que durante el proceso de programación presupuestal para la vigencia 2017 se identificaron recursos adicionales por valor de \$895 mm que pueden incorporarse en el presupuesto nacional. Estos mayores recursos se originan de las siguientes fuentes: i) \$649 mm que corresponden a la participación porcentual del 10% de la venta de ISAGEN que deben destinarse al FONPET, los cuales se incorporan en el PGN para realizar la respectiva transferencia de acuerdo con la normatividad vigente; ii) \$274 mm de mayores excedentes financieros para transferir a la Nación por parte de algunos establecimientos públicos nacionales (Fontic \$104 mm, Aeronáutica \$160 mm y ANH \$10 mm), i) de \$24 mm que corresponden a un ajuste neto entre el impuesto al turismo y algunos fondos especiales. Estos recursos, por ser ingresos corrientes, podrán financiar gastos de funcionamiento y de inversión en el proyecto de presupuesto sin afectar la meta establecida de resultado fiscal. Así, la incorporación presupuestal de estos recursos para atender previsiones adicionales de gasto no alteran el resultado fiscal previsto, con lo que se mantiene la consistencia con la regla fiscal y las metas del MFMP 2016, y cumple con la autorización en los términos en que fue otorgada.

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

Informe sobre recaudo y destinación de recursos de 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 2015. 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 2015, 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;

Evaluación del costo de los beneficios tributarios. En el capítulo octavo de la segunda sección se incluye el informe sobre Evaluación del costo de los beneficios tributarios⁷, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 788 de 2002, que establece:

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 Apropiaaciones 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.

2. PROPÓSITOS, OBJETIVOS Y SUPUESTOS GENERALES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2017

El ejercicio de programación presupuestal considera 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; tienen como criterio central 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 social.

Para mantener el gasto dentro de los límites permitidos por la programación macroeconómica y fiscal, 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

⁶ Es de aclarar que el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012 derogó el artículo 470 del Estatuto Tributario (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.

⁷ La evaluación del impacto fiscal de los beneficios tributarios también hace parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo como lo dispone el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

en las autorizaciones del EOP, en particular del primer inciso del artículo 39, y del artículo 2.8.1.1.1. del Decreto 1608 de 2015, 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 1608 de 2015. Artículo 2.8.1.1.1. 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 disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia. (...). (Art.2 Decreto 4730 de 2005)

2.1 SUPUESTOS GENERALES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2017

El Gobierno nacional, consciente de su responsabilidad de proteger la sostenibilidad financiera del país, ha tenido 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 2017, sea consistente con los fundamentales macroeconómicos previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2016 (MFMP 2016) y con las metas estructurales determinadas por la Ley 1473 de 2011.

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.

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.

Debido a la profundización de los choques externos, el balance cíclico permitido por la regla fiscal para 2016 se ha estimado en el nuevo MFMP 2016 en 1,8% del PIB, superior en 0,3% al previsto en el MFMP

2015, 1,5% del PIB⁸. Con esta revisión, el nuevo balance total para 2016 será de 3,9% del PIB, que resulta de sumar al déficit estructural de 2,1% previsto en la ley, el 1,8% del PIB mencionado.

Por razones similares, para 2017 se prevé un ciclo económico cercano a 0,4% del PIB y los diferenciales entre el precio de largo plazo y el precio estimado resultarían en un ciclo energético de 1,5% del PIB. Estos niveles cíclicos, dado un balance estructural de 2,0% del PIB según la Ley 1473 llevarían el déficit total a niveles cercanos a 4,0% del PIB.

Sin embargo, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) consideró en su reunión ordinaria de mayo de 2016, que estos niveles de déficit no resultaban consistentes con la realidad económica, en particular con el desbalance externo, y el objetivo de sostenibilidad de la deuda pública y financiamiento a tasas competitivas implícitos en la Regla. Por esta razón, el CCRF consideró conveniente establecer metas puntuales de déficit total más bajas para los años 2017 y 2018, de 3,3% del PIB y 2,7% del PIB, respectivamente, y señaló que a partir de 2019 se vuelva a aplicar la metodología paramétrica definida para el balance cíclico del GNC⁹. Recomendación que ha sido acogida favorablemente por el Gobierno Nacional.

Esta nueva senda de déficit total permitida por el CCRF exige que el impacto de las variables externas sea incluido de manera permanente en las cuentas fiscales de tal manera que a partir del 2017 se empiece la reducción consistente del balance total hasta que se equipare con el balance estructural en el año 2022, año en que deberá ser igual a 1,0% del PIB, como lo ordena la ley. En el cuadro 1 se presenta el balance fiscal del SPNF y del GNC para 2016 y 2017.

Cuadro 1
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2016-2017
Miles de millones de pesos

BALANCES POR PERIODO	(\$ Miles de millones)		(% PIB)	
	2016*	2017*	2016*	2017*
1. Sector Público No Financiero	(21.989)	(23.235)	(2,6)	(2,6)
Gobierno Nacional Central	(33.319)	(30.330)	(3,9)	(3,3)
Sector Descentralizado	11.330	7.095	1,3	0,8
Seguridad Social	4.936	4.738	0,6	0,5
Empresas del Nivel Nacional	4.201	(890)	0,5	(0,1)
Empresas del Nivel Local	(413)	(368)	(0,0)	(0,0)
Regionales y Locales	2.606	3.616	0,3	0,4
Del cual SGR	212	402	0,0	0,0
2. Balance del Banrep	808	785	0,1	0,1
3. Balance de Fogafin	1.244	1.281	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	0	0	0,0	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**	(19.938)	(21.169)	(2,3)	(2,3)

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁸ Las mediciones del balance cíclico son función de sendos comités consultivos creados para el efecto por la misma Ley 1473 de 2011, que operan de manera independiente del gobierno.

⁹ Para mayor información al respecto consultar Acta No. 007 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal.

La programación presupuestal se basó en los supuestos macroeconómicos empleados para la formulación del MFMP 2016. Los más importantes se presentan en el cuadro 2. Más adelante, en la sección de aspectos complementarios del PGN 2017, se presenta la homologación entre el presupuesto nacional y el plan financiero¹⁰.

Cuadro 2
Supuestos para la programación presupuestal de 2017

Supuestos	2016	2017
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	6,5	4,0
Devaluación promedio período, %	0,0	(4,6)
Tasa de cambio promedio período, \$	3.150,5	3.005,1
PIB real (variación %)	3,0	3,5
PIB nominal (miles de millones de \$)	849.277	905.371
PIB nominal (variación %)	6,0	6,6
Importaciones (millones US\$)	45.908	49.004
Crecimiento importaciones totales, %	(12,0)	6,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Viceministerio Técnico. Junio de 2016.

2.2 PROPÓSITOS GENERALES DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL 2017

Con el fin de alcanzar el mejor balance posible entre la disponibilidad prevista de recursos de la Nación, las prioridades de política definidas en la programación presupuestal y las demandas de los diferentes sectores que conforman el PGN en sus propuestas de presupuesto de mediano plazo, PMP, el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2017 tuvo en cuenta los propósitos generales, criterios específicos y bases de la programación que se mencionan a continuación, los cuales adicionan o complementan los enunciados en la sección 5 del Mensaje Presidencial, así:

- Guardar la consistencia con la política fiscal de mediano plazo y considera los ciclos económico y energético;
- 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;
- Destinar recursos que contribuyan al crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales;

¹⁰ Véase el capítulo 4 de la segunda sección de este Anexo.

- Apoyar proyectos que estimulen la participación del sector privado y contribuyan al crecimiento económico y la generación de empleo, y que fomenten la ejecución de proyectos estratégicos que permitan elevar la competitividad y la productividad del país;
- 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 que se generen desequilibrios en el comportamiento de la tasa de cambio y la tasa de interés;
- Garantizar 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 programan las apropiaciones, con respeto del criterio de sostenibilidad y estabilidad fiscal;
- Presupuestar los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios;
- Hacer uso eficiente de los recursos financieros disponibles en cabeza de las entidades públicas para los fines que fueron definidos;
- Promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, eficiencia y probidad, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad;
- 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.
- 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;
- Garantizar los recursos para el pago cumplido de las pensiones y las asignaciones de retiro;
- Incluir los recursos necesarios para servir la deuda puntualmente;
- Presupuestar los recursos para financiar las iniciativas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, de acuerdo con los programas incorporados en el Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) para 2017, la disponibilidad de recursos y en consonancia con lo previsto en el MFMP 2016 y en el MGMP 2017-2020;
- 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 que empezarán a ejecutarse;
- Mantener o aumentar las coberturas de los principales programas sociales del Gobierno nacional y cumplir 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, adulto mayor, y la población víctima de la violencia o desplazada por el conflicto armado interno;

- Reconocer los recursos del SGP de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política, una vez finalizada la fórmula transitoria vigente hasta el 2016.

2.3 CRITERIOS ESPECÍFICOS Y BASES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2017

- **Ejecución plena del presupuesto.** En concordancia con la Ley 819 de 2003 y el Decreto 1608 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el presupuesto se programó bajo el supuesto de que éste se ejecutará durante la misma vigencia fiscal de 2017;
- **Complementariedad de recursos.** La programación del presupuesto general de la Nación buscará que los proyectos que se incluyen en éste, sean complementarios con los incluidos en el presupuesto bienal (2017-2018) del Sistema General de Regalías, cuyo proyecto de ley se presentará a consideración del Congreso de la República el próximo 1 de octubre. Se buscará compatibilizar los dos proyectos de manera que se favorezca y potencie el desarrollo de la Nación y de las regiones. También se estimulará la participación de la actividad privada, especialmente a través del mecanismo de Asociaciones Público – Privadas, APP;
- **Consistencia presupuestal.** Los recursos incluidos en el proyecto de ley de presupuesto para 2017 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero que hace parte del MFMP 2016 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.** Su proyección se ha basado en la evolución esperada de la actividad económica en 2016 y 2017, conforme a las estimaciones del MFMP 2016, que incluyen los resultados esperados de las reformas tributarias, Ley 1607 de 2012 y 1739 de 2014, y los planes de gestión tributaria y antievasión de la DIAN;
- **Dividendos de Ecopetrol.** Se estima que la financiación del presupuesto nacional en 2017 mediante dividendos de Ecopetrol será nula, como se espera ocurra en 2016. Esta situación es un efecto de los resultados de la actividad de la empresa y de los bajos precios internacionales del crudo que no permitirán la asignación de recursos al presupuesto nacional;

- **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, que les permita garantizar la máxima cobertura de los programas sociales a su cargo;
- **Austeridad en el gasto.** Los gastos de funcionamiento se programaron con criterios de austeridad, de manera que se puedan cumplir las metas fiscales buscando no afectar la asignación de recursos para inversión social e 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 relacionados con infraestructura, gasto social, y defensa y seguridad, así como a aquellos relacionados con atención a las víctimas de la violencia y a la población en condiciones de desplazamiento.
- **Cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.** Desde el año 2012 se cumple estrictamente con la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este sentido se ha privilegiado la política gubernamental de atención a las víctimas de la violencia con ocasión del conflicto armado interno. Fortaleceremos este proceso y 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.

2.4 BASES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2017

Con el fin de no afectar la inversión social, el gasto de funcionamiento será el mínimo requerido para garantizar el cumplimiento del objeto misional de los órganos que hacen parte del PGN. Se controla y reduce en algunos casos los gastos relacionados con la nómina de los servidores públicos y la contratación a través de la modalidad prestación de servicios. También se reducen las asignaciones destinadas a gastos generales, sin afectar los pagos obligatorios por servicios públicos. En transferencias se reducen las asignaciones de *otras transferencias* diferentes de las relacionadas con el Sistema General de Participaciones, pensiones y recursos para las universidades públicas.

- **Gastos de personal.** En la programación de los gastos de personal incluidos en el presupuesto de 2017 se tuvieron en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional en materia salarial y los objetivos de la 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, como mínimo, para reconocer su poder adquisitivo.

Este criterio se refleja en la programación del presupuesto de 2017. Para este año los gastos de personal se programaron con base en el costo efectivo de la nómina certificada a febrero de 2016, es decir, el costo de los cargos realmente ocupados a esa fecha, ajustado con la inflación esperada para 2016.

- **Gastos indirectos de personal.** Se programan con el objetivo de continuar las políticas de racionalización del gasto y dar cumplimiento a las directrices sobre austeridad que ha formulado el Gobierno nacional, por lo que las entidades deberán realizar los ajustes correspondientes, con criterios de austeridad, en caso de que se requiera su contratación. Se ha previsto que para 2017 se reduzca su valor nominal respecto a las apropiaciones contempladas para 2016. En todos los casos deberán observarse los requisitos que este tipo de contratación requiere, acorde con la sentencia C-614 de 2009 de la Corte Constitucional.
- **Gastos generales.** Se programan con el objetivo de continuar las políticas de racionalización del gasto y dar cumplimiento a las directrices sobre austeridad que ha formulado el Gobierno nacional. Para 2017 los gastos generales se reducirán en 5% respecto al valor apropiado en 2016. Su reducción se hará de manera que no se afecte el pago de servicios públicos ni de otros gastos o servicios de ineludible responsabilidad del órgano.
- **Transferencias.** La formulación para 2017 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 (SGP), las destinadas a cubrir obligaciones pensionales, las transferencias de garantías asociadas al CREE, para los beneficiarios explícitamente señalados por la norma, y las de las universidades públicas. Aquellas clasificadas como *Otras Transferencias* se reducirán en un valor equivalente al 0,2% del PIB. Todas las entidades priorizarán el pago de las obligaciones que se encuentren en esta cuenta
- **Sistema General de Participaciones:** Las apropiaciones del SGP se liquidan con la variación promedio de cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación (2013 - 2016) una vez terminado el periodo de transición en 2016, 7,16%, como lo establece el artículo 357 constitucional. De acuerdo con lo previsto,

la aplicación del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó el artículo 357 de la Constitución Política, y en el parágrafo 6 artículo 28 de la Ley 1607 de 2012, se toman por primera vez como criterios para el porcentaje de incremento anual del SGP, el promedio de la variación porcentual que han tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el aforo del presupuesto en ejecución¹¹.

Para efectos de calcular la variación de los ingresos corrientes de la Nación de la base de liquidación se excluyen los tributos que se arbitraron por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les haya otorgado el carácter de permanentes¹², se incluye como base del cálculo del crecimiento de los ingresos corrientes el 83,33% del recaudo anual¹³ del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE¹⁴. Adicionalmente, se incluyen reconocimientos del periodo transitorio de ajuste por inflación causada en el 2015 (2,77% superior a la prevista) y el reconocimiento por diferencia en el crecimiento de la economía superior al 4% con destino exclusivo para la atención integral a la primera infancia por el año 2013 (0,6% superior al dato preliminar). Como resultado de lo anterior el valor programado para el 2017 asciende a \$36,5 billones, que reflejan un crecimiento del 9,9% respecto de 2016, dicho monto incluye los siguientes conceptos:

- Las once doceavas (11/12) del 2017 de los sectores diferentes a educación, (Acto Legislativo 04 de 2007);
- La doceava (1/12) del mes de diciembre de 2016 para sectores diferentes a educación.
- Las doce doceavas (12/12) del 2017 para el sector educación (Acto Legislativo 04 de 2007),
- El ajuste positivo de 2,77% que se presenta en la liquidación 2016 correspondiente a la diferencia entre la inflación inicialmente prevista para el año 2015 (4,0%) y la informada por el DANE mediante certificación No. 87136 expedida el 18 de enero de 2016 (6,77%) \$840 mm, y

¹¹ Se toman como base los registros de recaudo por concepto de ICN de los años 2012 a 2015, el aforo 2016 para obtener las variaciones anuales 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 y 2015/2016.

¹² Mediante Decreto Ley 4825/2010 se adoptó como medida tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada por la Ola Invernal que azotó al País, un impuesto al patrimonio y una sobretasa al impuesto al patrimonio destinado a la conjuración y prevención de la extensión de los efectos del estado de emergencia.

¹³ Para la vigencia 2016 que se encuentra en curso, se toma el % sobre el aforo en la Ley anual del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital.

¹⁴ Parágrafo 6°. Artículo 28. Ley 1607 de 2012- "A partir del 1° de enero de 2017, y solamente para los efectos descritos en el presente parágrafo, la suma equivalente 83.33% del recaudo anual del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE se incluirá como base del cálculo del crecimiento de los ingresos corrientes durante los 4 años anteriores al 2017 y de ahí en adelante, de tal forma que el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación entre el 2013 y el 2016 incluyan este 83.33% como base del cálculo de liquidación del Sistema General de Participaciones según lo determinado por el artículo 357 de la Constitución Política. Lo anterior no implica que los recursos del CREE hagan parte de los ingresos corrientes de la Nación. El recaudo del CREE en ningún caso será transferido a las entidades territoriales como recurso del Sistema General de Participaciones, ni será desconocida su destinación específica, la cual se cumplirá en los términos de la presente ley".

- El valor adicional por diferencia de 0,6% en crecimiento de la economía con destino exclusivo para la atención integral a la primera infancia por el año 2013 entre el valor de 4,9% definitivo frente al 4,3% preliminar reportado por el DANE¹⁵ por \$154,2 mm.
- **Pensiones.** Se garantizará el pago de pensiones a cerca de dos millones cien mil personas. En particular se destaca:
 - Colpensiones: se programan \$12,3 billones para 2017, frente a \$10,4 billones en 2016, para atender una nómina que pasa de 1.249.484 a 1.285.656 pensionados, considerando la indexación de las pensiones ya sea por inflación o por salario mínimo. Este crecimiento del 18% refleja una reducción en el ritmo de los traslados de cotizantes de régimen de ahorro individual al régimen de prima media, respecto del que se venía presentando en los últimos años dada la entrada en vigencia de la doble asesoría previo a un cambio de régimen. Esto se refleja en la disminución de los ingresos previstos en Colpensiones por devolución de aportes entre 2016 y 2017.
 - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: se programa un crecimiento equivalente a la inflación de 2016;
 - FOPEP- Cajanal: la programación de los recursos asume la inflación esperada para 2016 y un crecimiento vegetativo de 7%;
 - Pensiones del Sector Defensa ajustadas con el IPC 2016 (6,5%), más 6,4% anual de crecimiento vegetativo promedio. En particular las asignaciones de retiro están ajustadas con IPC causado 2016 (6,5%), más 6,6% de crecimiento vegetativo esperado. En el caso de las asignaciones de retiro, su crecimiento está determinado por el principio de oscilación, es decir, con el crecimiento esperado de los salarios del personal activo, y
 - Resto de pensiones, con IPC 2016 más 3% anual de crecimiento vegetativo estimado.

¹⁵ De conformidad con el artículo 28 de la Ley 1176, mediante comunicación No. 20161510031501 del 14 de abril de 2016, el DANE certificó para el año 2013 un crecimiento definitivo de la economía de 4,9%, esto implica un ajuste positivo de 0,9% de la Liquidación del 2013. En el valor programado para el año 2017 se reconoce 0,6% entre 4,9% definitivo y 4,3% preliminar. La diferencia entre 4,3% preliminar y 4,0% había sido apropiada ya en la vigencia 2015.

De conformidad con la Ley 1176 de 2007: "**Artículo 28.** Ajuste del Sistema General de Participaciones por crecimiento real de la economía. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, certificará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el mes de mayo del año siguiente, el crecimiento real de la economía de la respectiva vigencia. Con base en esta certificación, si el crecimiento certificado es superior al 4%, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá la respectiva partida en el siguiente Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la Nación, que el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República.

Parágrafo. Si el DANE modifica de manera definitiva el crecimiento real de la economía previamente certificado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará el ajuste positivo o negativo correspondiente y lo aplicará en la programación del siguiente Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la Nación, que el Gobierno Nacional presente a consideración del Congreso de la República." (Subrayado fuera de texto)

- **Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015).** Conforme a lo explicado antes, el componente en salud del Régimen Subsidiado que hasta la vigencia 2016 se apropió en gastos de inversión pasará a formar parte de los gastos de funcionamiento en la cuenta de transferencias y será administrado por la entidad gestora de dichos recursos.
- **Aseguramiento en salud.** El presente presupuesto busca que la programación de los recursos destinados al aseguramiento en salud sea consistente con el marco conceptual y normativo actual del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La implementación de la Ley Estatutaria de Salud, así como la de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, representan un avance hacia la eliminación de las reglas diferenciales de operación, administración y financiación entre los regímenes contributivo y subsidiado, lo que permite asegurar la materialización del acceso universal y efectivo a los servicios de salud, bajo un enfoque de derechos, en condiciones de sostenibilidad y eficiencia. Por su parte, los artículos 66 y 67 de la Ley del PND, establecen que los recursos del SGSSS harán unidad de caja (excepto los de propiedad de las entidades territoriales), bajo el entendido de que se debe asegurar la sostenibilidad global del sistema de salud. La supresión del Fondo de Solidaridad y Garantías - Fosyga y la entrada en operación de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema de Salud, hace innecesaria la discriminación actual por Subcuentas de los recursos y su presupuestación diferenciada entre funcionamiento e inversión.

Por lo anterior, a partir de la vigencia 2017, y de acuerdo con el catálogo actual de rubros del gasto del PGN, el componente en salud del Régimen Subsidiado que hasta la vigencia 2016 se apropió en gastos de inversión, pasará a formar parte de los gastos de funcionamiento en transferencias, para ser administrados por la Entidad Administradora, junto con los recursos que también por transferencias de funcionamiento se encuentran apropiados por concepto del CREE y del SGP.

Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)¹⁶. Mediante el CREE, establecido por la Ley 1607 de 2012, se sustituyeron los aportes parafiscales a la nómina que realizaban las empresas privadas por aquellos empleados con menos de 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes –SMLV, los cuales se destinaban al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y al Régimen Contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud –SGSSS. Igualmente, esta ley aprobó recursos con destino a los sectores de agricultura,

¹⁶ Se creó mediante la Ley 1607 de 2012 (modificado por la Ley 1739 de 2014), con el propósito de sustituir parcialmente 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. 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.

educación y salud como parte del recaudo de un punto porcentual de la tarifa del 9%. A partir de la Ley 1739 de 2014, los recursos del punto adicional se distribuyen al sector de educación y para programas de asistencia a la primera infancia.

De acuerdo con lo previsto por las Leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014, con los recursos del impuesto que han constituido el fondo especial, éste se distribuye entre los beneficiarios en los porcentajes determinados por la ley, así:

- a) Para 2017 se programan \$14 billones, de los cuales \$8,6 billones provendrían del recaudo neto del Impuesto en la vigencia, mientras que \$5,4 billones provendrían de otras fuentes, esto con el ánimo de cumplir con la garantía de las entidades señaladas en la Ley 1607 de 2012.
- b) Mientras que los recursos necesarios para la garantía del SENA, el ICBF y la sustitución de aportes al régimen contributivo suman \$12,9 billones, los recursos del CREE asociados a esos conceptos llegan a \$7,5 billones, de manera que se requieren de \$5,4 billones de otras fuentes para cubrir dicha garantía.

De los \$14 billones programados, \$8,6 billones se incluyen en el presupuesto de funcionamiento y \$5,4 billones, en el de inversión. Sectorialmente, \$9,2 billones se incorporan en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, y los \$4,8 billones restantes, directamente en las unidades ejecutoras correspondientes. De manera más detallada, los recursos tienen la siguiente distribución.

- \$8,6 billones corresponden a la sustitución de aportes del régimen contributivo del SGSSS, de los cuales \$4,1 billones son financiados con recursos CREE y los restantes \$4,5 billones se nutren de otros recursos con el ánimo de cubrir la garantía asociada. Cabe anotar que de lo anterior lo correspondiente exclusivamente a la vigencia 2017 equivale a \$7,9 billones; sin embargo, dentro del total de recursos se incluyen \$717 mm correspondientes a la reliquidación de periodos anteriores que no habían sido apropiados, en vista del diferencial entre lo programado y el comportamiento de los aportes al régimen contributivo de los cotizantes hasta de 10 SMLV, de los cuales \$308 mm corresponden a la reliquidación del año 2014 y los \$409 mm restantes a la reliquidación del año 2015.
- \$2,75 billones para la garantía asociada al ICBF destinados a inversión social, de los cuales \$2,05 billones corresponden a 2,2 puntos de los 9 puntos que se esperan recaudar en la vigencia por concepto CREE, y los restantes \$700 mm a lo necesario para cubrir la garantía.

- \$1,5 billones a la garantía asociada al SENA para inversión social, de los cuales \$1,3 billones corresponden a 1,4 puntos de los 9 puntos que se esperan recaudar en la vigencia por concepto CREE, y los restantes \$200 mm a lo necesario para cubrir la garantía.
- \$1,14 billones restantes, de la siguiente manera:
 - En virtud del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, \$54,4 mm se encuentran presupuestados en el presupuesto de inversión del Ministerio de Hacienda para atender requerimientos del sector agropecuario;
 - En cumplimiento del artículo 72 de la Ley 1607 de 2012, en el presupuesto de inversión del Ministerio de Hacienda se presupuestan \$91 mm para las universidades e institutos técnicos públicos; \$63,1 mm para nivelación de la UPC del Régimen Subsidiado de Salud y \$373 mm, para la financiación de programas destinados a la asistencia de la primera infancia.
 - De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1739 de 2014, se presupuestan \$559,3 mm en el Ministerio de Educación Nacional para inversión social en financiación de instituciones de educación superior públicas, créditos beca a través del ICETEX y mejoramiento de la calidad y la educación superior.
- **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 para 2017 tiene como punto de referencia el cumplimiento de las líneas de política fijadas en el Programa Operativo Anual de Inversiones, POAI, aprobado por el Conpes. El Gobierno nacional ha manifestado su compromiso con una gestión responsable de las finanzas públicas, en donde el cumplimiento de la regla fiscal seguirá como una pieza clave del engranaje fiscal. En el MFMP 2016 se espera para 2017 que el sector privado esté en capacidad de liderar el crecimiento previsto de la actividad económica. Desde este punto de vista, el presupuesto de inversión para 2017 no podrá alcanzar los elevados niveles que tuvo en años anteriores.

Con estas consideraciones, la programación de la inversión, que corresponde a las partidas incluidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, para 2017, ha sido cuidadosa con el cumplimiento, entre otros, de los siguientes criterios:

- Atender los compromisos adquiridos mediante contratos y convenios vigentes, garantizando los recursos para las vigencias fiscales futuras debidamente autorizadas;
- Incluir la financiación de las obligaciones derivadas de leyes y sentencias de ineludible cumplimiento;
- Incorporar 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, Familias en Acción, Red Unidos, Programas de Educación Escolar, atención de zonas y poblaciones afectadas por pasadas temporadas invernales y otros desastres naturales, entre otros);
- Maximizar la calidad de las inversiones y lograr un buen ritmo de ejecución de las mismas;
- Programar los recursos para los subsidios al consumo de energía eléctrica y gas de acuerdo con la Ley 142 de 1994;
- Programar los proyectos que apoyen el crecimiento económico y la generación de empleo, le otorguen espacio a la actividad privada y eviten que se generen presiones indeseables sobre el balance fiscal de la Nación, y
- Tener como criterio que el recorte en las apropiaciones, cuando se requiera, se haga en aquellas con menor efecto sobre el gasto social y el crecimiento.

3. COMPOSICIÓN Y COSTOS DE LA NÓMINA ESTATAL

En el cuadro 3 se presenta la composición y costo de la nómina estatal para 2017 con cargo a recursos del PGN. El costo total de la nómina de los órganos que componen el PGN es de \$47,8 billones, e incluye la nómina financiada con las transferencias territoriales.

Respecto a la composición de la nómina de funcionarios vinculados a la Administración Pública, 635.786 cargos (58,6%) 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, 448.469 (41,3%), es personal que se remunera con cargo a las transferencias de la Nación, así: docentes y administrativos de las universidades públicas 40.186 cargos (9% del personal con cargo a transferencias) y del Sistema General de Participaciones, SGP, en educación, 360.880 cargos (80,5%) y en salud, 47.403 cargos (10,6%).

Dentro del grupo de cargos remunerados con recursos directos del PGN se destacan 496.275 cargos del sector de defensa y seguridad para los que se asignan \$12,9 billones. En la Rama Judicial 30.350 cargos y \$3,1 billones, en Fiscalía 26.089 cargos con \$2,8 billones, en el sector Justicia \$0,9 billones para un total de 17.999 cargos. En este sector sobresale INPEC con 14.759 cargos y una asignación de \$706 mm.

Cuadro 3
Nóminas 2017: Cargos y costo anual
Gobierno Central y Establecimientos Públicos
 Millones de pesos corrientes

Sector	Número de Cargos (1)	Costos			Participación porcentual	
		Nación (2)	Propios (3)	Total (4)=(2+3)	Cargos (5)	Costos (6)
1. RAMA EJECUTIVA	67.853	4.045.405	1.381.047	5.426.452	10,7	20,9
Agropecuario	2.754	176.639	-	176.639	0,4	0,7
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.427	160.885	-	160.885	0,2	0,6
Ciencia y Tecnología	119	10.903	-	10.903	0,0	0,0
Comercio, Industria y Turismo	1.813	62.487	116.493	178.979	0,3	0,7
Comunicaciones	670	51.933	20.716	72.649	0,1	0,3
Cultura	620	40.573	238	40.811	0,1	0,2
Deporte y Recreacion	176	16.193	-	16.193	0,0	0,1
Educacion	1.255	79.974	352	80.326	0,2	0,3
Empleo Publico	510	14.700	24.059	38.759	0,1	0,1
Hacienda	10.776	1.085.047	153.248	1.238.296	1,7	4,8
Inclusion Social y Reconciliacion	7.049	191.434	295.709	487.143	1,1	1,9
Informacion Estadistica	2.169	115.816	-	115.816	0,3	0,4
Inteligencia	518	61.177	-	61.177	0,1	0,2
Interior	1.143	72.959	-	72.959	0,2	0,3
Justicia y del Derecho	17.999	770.263	140.223	910.485	2,8	3,5
Minas y Energia	1.359	73.959	64.507	138.467	0,2	0,5
Planeacion	652	37.457	24.110	61.568	0,1	0,2
Presidencia de la Republica	1.488	149.563	-	149.563	0,2	0,6
Relaciones Exteriores	2.959	443.016	-	443.016	0,5	1,7
Salud y Proteccion Social	4.406	166.270	125.457	291.727	0,7	1,1
Trabajo	2.492	126.398	44.409	170.807	0,4	0,7
Transporte	5.100	97.082	371.525	468.608	0,8	1,8
Vivienda, Ciudad y Territorio	399	40.677	-	40.677	0,1	0,2
2. DEFENSA Y POLICIA	496.275	12.756.413	142.629	12.899.042	78,1	49,7
Fuerzas Militares	64.003	3.559.791	-	3.559.791	10,1	13,7
Policias	151.109	5.783.223	-	5.783.223	23,8	22,3
Soldados y Alumnos Defensa	227.515	2.773.597	-	2.773.597	35,8	10,7
Auxiliares y Alumnos Policia	30.590	99.838	-	99.838	4,8	0,4
Ministerio de Defensa (Civiles)	18.148	347.371	142.629	490.000	2,9	1,9
Policia Nacional (Civiles)	4.910	192.594	-	192.594	0,8	0,7
3. RAMA, FISCALIA Y ORG. AUTONOMOS	71.658	7.614.768	24.104	7.638.872	11,3	29,4
Congreso de la Republica	856	387.824	-	387.824	0,1	1,5
Empleo Publico	510	14.700	24.059	38.759	0,1	0,1
Fiscalia	26.089	2.773.626	-	2.773.626	4,1	10,7
Organismos de Control	10.085	1.063.070	45	1.063.115	1,6	4,1
Rama Judicial	30.350	3.129.907	-	3.129.907	4,8	12,1
Registraduria	3.768	245.641	-	245.641	0,6	0,9
4. TOTAL SIN DEFENSA Y POLICIA (1+3)	139.511	11.660.172	1.405.151	13.065.324	21,9	50,3
5. TOTAL PGN (1+2+3)	635.786	24.416.585	1.547.780	25.964.366	100,0	100,0
6. TRANSFERENCIAS	448.469	21.870.581	-	21.870.581		
SGP Educacion	360.880	17.384.501	-	17.384.501		
SGP Salud	47.403	2.396.183	-	2.396.183		
Docentes y administrativos Universidades	40.186	2.089.897	-	2.089.897		
7. GRAN TOTAL (5+6)	1.084.255	46.287.167	1.547.780	47.834.947		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

4. LAS DISTRIBUCIONES PRESUPUESTALES COMO HERRAMIENTAS BÁSICAS DE GESTIÓN PÚBLICA

Por las características del presupuesto y por la forma como este se clasifica y presenta, es importante señalar que la Corte Constitucional ha validado 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”*¹⁷.

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.

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

¹⁷Pronunciamiento 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 Apropriaciones 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.

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, en especial si se considera 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 decreta en 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 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;

- vi) La distribución de recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) apropiados en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional con destino a las instituciones de educación superior públicas, tanto del orden nacional como territorial, según lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012 y el artículo 72 de la Ley 1739 de 2014, y
- vii) Las provisiones que en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se puedan hacer para, entre otras, cubrir costos no previsibles para la atención de víctimas de la violencia y población desplazada, atención de emergencias y desastres causados por fenómenos naturales o de otro tipo que afecten gravemente a la población o a las actividades económicas, financiar consultas de las comunidades indígenas, 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, fortalecimiento de la justicia, costos relacionados con el 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, definidos por la H. Corte Constitucional: 1) contingentes; 2) eventuales; 3) futuros o 4) indefinidos que solo se precisarán, aclararán y definirán en el transcurso de la vigencia fiscal de 2017, sin que con ello se cambie su destinación y cuantía.

5. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2017

Este proyecto de ley de presupuesto incorpora las necesidades reales de gasto conocidas a la fecha de su presentación. El PGN para 2017 asciende a \$224,4 billones, suma que representa un incremento del 6,6% respecto al presupuesto vigente. De esta cifra, \$137,2 billones (61,1%) corresponde a gastos de funcionamiento, \$54,3 billones (24,2%) al pago del servicio de la deuda y \$32,9 billones (14,7%) a inversión. Como porcentaje del PIB, el presupuesto equivale al 24,8%, el mismo nivel registrado en 2016 (Cuadro 4).

Cuando se analiza el comportamiento del gasto respecto al año 2016, sin considerar el servicio de la deuda, se debe resaltar que los gastos de funcionamiento e inversión proyectados para 2017 registran un crecimiento del 4.1%. Este comportamiento se traducirá en una reducción del gasto como porcentaje del PIB de 0,4 puntos, al pasar de 19,2% de PIB en 2016 a 18,8 de PIB en 2017. Es una demostración de que el Gobierno obra con moderación en materia de gasto, sin propiciar el desbordamiento del mismo y con respeto a las metas que fija la regla fiscal.

Cuadro 4
Presupuesto General de la Nación 2016-2017
Miles de millones de pesos

Concepto	2016	2017 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
FUNCIONAMIENTO	126.720	137.175	8,3	14,9	15,2
Gastos de personal	26.141	27.614	5,6	3,1	3,1
Gastos generales	7.506	7.020	(6,5)	0,9	0,8
Transferencias de Ley	91.386	100.342	9,8	10,8	11,1
Transferencias para Inversión	47.270	50.270	6,3	5,6	5,6
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	33.258	36.547	9,9	3,9	4,0
Aseguramiento en Salud	11.487	11.172	(2,7)	1,4	1,2
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	1.439	1.492	3,7	0,2	0,2
Otros sectores	1.086	1.059	(2,6)	0,1	0,1
Otras Transferencias	44.116	50.071	13,5	5,2	5,5
Pensiones	33.214	38.240	15,1	3,9	4,2
Otras Transferencias para Educación (Universidades, FOMAG)	4.527	4.777	5,5	0,5	0,5
Cuotas a entidades y organismos	1.755	2.656	51,3	0,2	0,3
Resto	4.620	4.399	(4,8)	0,5	0,5
Operación comercial	1.688	2.199	30,3	0,2	0,2
DEUDA	47.201	54.336	15,1	5,6	6,0
Amortizaciones	23.657	25.759	8,9	2,8	2,8
Intereses	23.544	28.576	21,4	2,8	3,2
INVERSIÓN	36.674	32.911	(10,3)	4,3	3,6
TOTAL	210.595	224.422	6,6	24,8	24,8
TOTAL SIN DEUDA	163.394	170.086	4,1	19,2	18,8

Nota: 2016* apropiación vigente menos aplazamiento, incluye modificaciones en trámite y se reclasifica el régimen subsidiado.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Del total del proyecto de presupuesto para 2017, el 93,2% se financia con recursos de la Nación, \$209,3 billones, y el 6,8% restante, \$15,2 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales (EPN).

El gasto de funcionamiento se incrementa en 8,3%. Las transferencias es el concepto de gasto que explica parte significativa del comportamiento de este rubro y secundariamente los gastos de personal y los gastos generales. Estos dos presentan un incremento del 2,9%, al pasar de \$33,6 billones en 2016 a \$34,6 billones en 2017.

Las transferencias de ley, por su parte, se estima que crecerán 9,8%, al pasar de \$91,4 billones en 2016 a \$100,3 billones en 2017. Las partidas presupuestales con mayor incidencia son especialmente las siguientes:

- Transferencias para inversión social para:
 - Salud, educación, agua potable y propósito general y asignaciones especiales a través del Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP): \$36,5 billones

- Aseguramiento a Salud \$11,2 billones, sin incluir lo que para este propósito se destina del SGP
- Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos: \$1,5 billones
- Otras transferencias de ley para:
 - Pensiones: \$38,2 billones.
 - Otras transferencias para educación (Universidades y FOMAG): \$4,8 billones, sin incluir pensiones.
 - Cuotas a entidades y organismos: \$2,7 billones

El servicio de la deuda pública crece en 15,1%, al pasar de \$47,2 billones a \$54,3 billones, de los cuales \$25,8 billones se destinan a amortizar la deuda y los restantes \$28,6 billones, a pago de intereses y otros costos asociados.

La inversión pública pasa de \$36,7 billones en 2016 a \$32,9 billones en 2017. El presupuesto de inversión para 2017 será equivalente a 3,6% del PIB. En el marco de los principios del buen gobierno consideramos un gesto de responsabilidad no programar inversión en exceso de las disponibilidades ni crear falsas expectativas. El Gobierno nacional se ha comprometido con el cumplimiento de la regla fiscal en el entendido de que esta es la mejor manera de retornar a la senda de crecimiento y de generación de empleo.

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

6. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2017

Las rentas previstas para 2017 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: \$119,3 billones, 53,1% del total, corresponde a ingresos corrientes; \$69,8 billones, 31,1%, a recursos de capital; \$20,2 billones, 9,0%, a rentas parafiscales y fondos especiales. El 6,8% restante, \$15,2 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 2017, se detallan en el cuadro 5.

Cuadro 5
Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2016 – 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	2016	2017	Variación porcentual 17/16 (3)=(2/1)	Diferencia Absoluta 17-16 (4)=(2-1)	Porcentaje del PIB	
	Recaudo (1)	Proyecto (2)			2016 (5)	2017 (6)
PRESUPUESTO NACIÓN	196.708	209.264	6,4	12.556	23,2	23,1
Ingresos Corrientes	113.574	119.296	5,0	5.722	13,4	13,2
Recursos de Capital	62.871	69.800	11,0	6.928	7,4	7,7
Fondos Especiales	18.703	18.508	(1,0)	(196)	2,2	2,0
Rentas Parafiscales	1.559	1.660	6,5	101	0,2	0,2
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	14.265	15.157	6,3	892	1,7	1,7
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	210.973	224.422	6,4	13.448	24,8	24,8

Nota: Impuesto CREE se programa en Fondos Especiales. Art 28 L.1607/2012

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

6.1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

El total de ingresos corrientes de la Nación (ICN) asciende a \$119,3 billones, lo que representa un incremento de 5% sobre el recaudo estimado para 2016¹⁸. Su participación como porcentaje del PIB se reduce en 0,2 puntos porcentuales entre 2016 y 2017 al pasar de 13,4 a 13,2% del PIB, respectivamente. En particular por los recursos del impuesto a la riqueza, que reduce su tarifa de acuerdo a lo estableció en la ley. De igual forma, por la reducción de los ingresos del sector externo, parcialmente compensados por los recaudos de la sobretasa del CREE, la cual aumenta su tarifa.

De igual forma, la demanda interna no muestra mayor crecimiento, por lo que se ven afectados los recursos por recaudos de IVA interno. Por tanto, los recursos de la sobretasa del CREE y el programa previsto en la DIAN de gestión de recaudo buscan compensar los efectos del menor aporte en el impuesto de renta del sector minero-energético.

Dentro de estos Ingresos los de origen tributario, internos y externos, ascienden a \$118,6 billones, que equivale a una variación nominal del 5,0%, mientras los de origen no tributarios ascienden a \$722 mil millones (mm), con una variación de 6,6% (Cuadro 6).

Los tributos que gravan la actividad económica interna representan cerca del 83,2% de los ingresos corrientes. Para 2017, se estima que ascenderán a \$99,3 billones, esto es, el 11,0% del PIB. Esta cifra representa un aumento del recaudo de \$5,2 billones respecto al previsto para 2016, que equivale a un incremento nominal del 5,5%. Este comportamiento recoge las estimaciones del comportamiento esperado de la economía para el próximo año.

¹⁸ 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, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1607 de 2012.

Cuadro 6

Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2016-2017

Miles de millones de pesos

Concepto	2016	2017	Variación porcentual 17/16 (3)=(2/1)	Diferencia Absoluta 17-16 (4)=(2-1)	Porcentaje del PIB	
	Recaudo (1)	Proyecto (2)			Recau (5)	2017 (6)
I.- Ingresos Tributarios	112.897	118.575	5,0	5.677	13,3	13,1
Actividad Económica Interna	94.059	99.268	5,5	5.209	11,1	11,0
Renta	41.480	44.778	8,0	3.298	4,9	4,9
Impuesto a la Riqueza	4.738	2.112	(55,4)	(2.626)	0,6	0,2
Impuesto al Valor Agregado	30.849	31.995	3,7	1.146	3,6	3,5
GMF	7.209	7.685	6,6	476	0,8	0,8
Sobretasa CREE	4.280	6.797	58,8	2.517	0,5	0,8
Gasolina y ACPM	3.254	3.438	5,6	183	0,4	0,4
Impuesto Nacional al consumo	1.912	2.054	7,5	143	0,2	0,2
Resto	338	410	21,4	72	0,0	0,0
Actividad Económica Externa	18.838	19.306	2,5	469	2,2	2,1
Impuesto al Valor Agregado	14.172	14.532	2,5	360	1,7	1,6
Aduanas y Recargos	4.666	4.775	2,3	109	0,5	0,5
II- Ingresos No Tributarios	677	722	6,6	45	0,1	0,1
III- TOTAL (I +II)	113.574	119.296	5,0	5.722	13,4	13,2

Nota: Impuesto CREE se programa en Fondos Especiales. Art 28 L1607/2012

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Así, el presupuesto del impuesto de renta y complementario se incrementará nominalmente para el 2017 en 8,0%, aproximadamente \$3,3 billones más que el de 2016 por el efecto del programa de gestión y los aportes que hacen otros sectores de la economía, tales como el financiero, pues sobre este impuesto recaen los impactos del menor recaudo por renta petrolera. El recaudo esperado por este impuesto es de \$44,8 billones, representa el 4,9% del PIB, similar al estimado en el 2016. Se destaca que la renta petrolera para el fisco no aportará recursos, producto de la caída del precio de referencia de la canasta de crudo colombiano, que ha afectado el resultado financiero de Ecopetrol y del resto de las empresas del sector petrolero que tributan a la Nación.

La Ley 1739 de 2014 creó en su artículo 1o, que adiciona el Artículo 292-2 del Estatuto Tributario, un impuesto extraordinario denominado impuesto a la riqueza, por los años 2015, 2016, 2017 y 2018. Por dicho impuesto se estima recaudar para la vigencia 2017 \$2,1 billones. Aporta 0,2% del PIB y reduce su aporte en \$2,6 billones producto de la reducción de la tarifa impositiva respecto de 2016, del orden de 0,05% para patrimonios inferiores a \$2,0 mm, y entre 0,15% al 0,60% para los patrimonios superiores a \$2,0 mm.

De igual forma, la misma ley creó una Sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad, artículo 21, por los años gravables 2015, 2016, 2017 y 2018 a cargo de los contribuyentes señalados en el artículo 20

de la Ley 1607 de 2012. Por este concepto rentístico se estima recaudar \$6,8 billones con una variación de cerca de 58,8% producto del incremento de la tarifa que rige para la vigencia 2017 que pasa del 6% al 8% y aporta \$2,5 billones a los recursos corrientes respecto a 2016, con una participación del 0,8% del PIB.

Por su parte, el IVA interno presenta un incremento del 3,7%, superior en \$1,1 billones a la proyección de recaudo por este concepto para 2016, en línea con el comportamiento esperado de la demanda interna. Con este aumento, los ingresos por IVA interno ascenderán en 2017 a \$32,0 billones.

El impuesto nacional al consumo - Impoconsumo, gravamen surgido a partir del 1o. de enero de 2013 en virtud de la Ley 1607 de 2012, introdujo 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 bienes y servicios específicos y el servicio de la telefonía móvil celular con tarifas que están entre el 4% y el 16%. Para 2017 se estima un recaudo de \$2,1 billones, con un crecimiento de 7,5%, y un peso de 0,2% del PIB.

En resumen, el recaudo por impuesto a la renta, impuesto a la riqueza, sobretasa Cree, IVA interno e Impoconsumo, representan el 73,5% de los ICN.

Respecto al gravamen a los movimientos financieros, GMF, que de acuerdo con la Ley 1739 de 2014 mantiene su tarifa en 4 por mil hasta el 2018, se prevé un recaudo para 2017 de \$7,7 billones, 0,8% del PIB. Por concepto de impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, que sustituyó al impuesto global a la gasolina y ACPM, se estima recaudar \$3,4 billones, 0,4% del PIB que representa una variación de 5,6% sobre el recaudo esperado para 2016, esto es, \$183 mm adicionales.

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 2,5%, que reduce su participación en términos del PIB, 0,1%, al esperado para la economía en el 2016, aunque aumenta su recaudo en \$470 mm. El ingreso proveniente de la tributación sobre las importaciones constituye el 16,3% 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 2017, se esperan ingresos por \$14,5 billones, 1,6% del PIB. El recaudo por concepto de gravamen arancelario se proyecta en \$4,8 billones, 0,5% del PIB.

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 \$0,4 billones al año.

6.2. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y FONDOS ESPECIALES

En contribuciones parafiscales se afora la suma de \$1,7 billones y para los fondos especiales, \$18,5 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 \$18,5 billones, se reducen en 0,6% respecto a 2016. En particular por el no crecimiento de los recursos del CREE, respecto de la vigencia 2016. De igual manera, la reducción que experimentan los fondos del sector Defensa, Justicia e Interior.

Los fondos más importantes por el monto de los recursos son: Fondo CREE, \$8,6 billones; Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud; \$1,6 billones; Fondo de Solidaridad Pensional, \$1,4 billones; Fondo de Salud de la Policía Nacional, \$784 mm; Fondo de Pensiones Telecom y Teleasociadas, \$783 mm; Fondo de Salud de las Fuerzas Militares, \$706 mm; Fondo Sector Justicia¹⁹, \$479 mm; Fondos Internos de Defensa, \$281 mm, estos representan cerca del 79,1% 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.

¹⁹ El Fondo de Financiación Sector Justicia contempla los recursos provenientes de la Ley 55 de 1985 y Ley 6 de 1992. De acuerdo con la Ley 1743 de 2014, los rendimientos de los depósitos judiciales de que trata la Ley 66 de 1993 hacen parte del Fondo de Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Cuadro 7

Comportamiento estimado de los fondos especiales de la Nación 2016-2017

Miles de millones de pesos

Concepto	2016	2017	Variación	Diferencia	Porcentaje	
	Recaudo	Proyecto	porcentual	Absoluta	del PIB	
	(1)	(2)	17/16 (3)=(2/1)	17-16 (4)=(2-1)	2016 (5)	2017 (6)
Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad	8.578	8.598	0,2	19,4	1,0	0,9
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.368	1.555	13,7	187,0	0,2	0,2
Fondo de Solidaridad Pensional	1.422	1.429	0,4	6,3	0,2	0,2
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	712	706	(1,0)	(6,8)	0,1	0,1
Fondo de Salud de la Policía	815	784	(3,8)	(31,0)	0,1	0,1
Fondo pensiones Telecom y Telesociadas	717	783	9,2	65,8	0,1	0,1
Fondo Financiación del Sector Justicia	604	479	(20,6)	(124,4)	0,1	0,1
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	383	281	(26,6)	(101,8)	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	310	188	(39,6)	(122,8)	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	275	291	5,8	16,0	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	198	125	(37,0)	(73,1)	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.319	3.289	(0,9)	(30,1)	0,4	0,4
TOTAL FONDOS ESPECIALES	18.703	18.508	(1,0)	(196)	2,2	2,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

6.3. RECURSOS DE CAPITAL

Los recaudos de los ICN, Fondos Especiales y las rentas parafiscales cubren más de la mitad de las apropiaciones del gasto, 66,7% de los recursos de la Nación. El resto debe ser cubierto mediante otras fuentes de financiamiento, que provienen de recursos de capital como el endeudamiento interno y externo, entre otros (Cuadro 8).

Cuadro 8

Recursos de Capital

Miles de millones de pesos

Concepto	Recaudos		Variación	Porcentaje	
	2016	2017		2016	2017
	(1)	Proyecto (2)	(3)=(2/1)	(6)	(7)
Crédito Interno	31.042	33.442	7,7	3,7	3,7
Crédito Externo	15.010	18.199	21,2	1,8	2,0
Utilidades y Excedentes Financieros	3.639	1.098	(69,8)	0,4	0,1
Rendimientos Financieros	505	847	67,8	0,1	0,1
Enajenación de Activos	-	649	-	-	0,1
Reintegros y Recursos No Apropriados	705	447	(36,6)	0,1	0,0
Recuperación de cartera	202	201	(0,7)	0,0	0,0
Otros Recursos de Capital	11.769	14.917	26,7	1,4	1,6
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	62.871	69.800	11,0	7,4	7,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El monto de recursos de capital previsto para 2017 asciende a \$69,8 billones, representa el 33,3% del Presupuesto de la Nación y equivale a 7,7% del PIB. Estos recursos se componen de desembolsos de crédito interno y externo (\$51,6 billones); utilidades de empresas y excedentes financieros de entidades

descentralizadas (\$1,1 billones); rendimientos financieros (\$847 mm); enajenación de activos (\$649 mm); reintegros (\$447 mm); recuperación de cartera (\$201 mm) y otros recursos de capital (\$14,9 billones).

Los desembolsos de crédito por \$51,6 billones se distribuyen así: \$33,4 billones para crédito interno mediante colocaciones de Títulos de Tesorería (TES) y \$18,2 billones para crédito externo entre bonos y banca multilateral. Los primeros se proyecta emitirlos una vez colocados mediante el mecanismo de subastas (\$26,2 billones) y otras, incluidas entidades del sector público (\$7,2 billones). La estrategia de financiamiento interno se soporta en el positivo desarrollo del mercado de deuda pública local que continúa 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 por lo que ha sido muy atractivo para los inversionistas extranjeros²⁰.

Al igual que en el 2016, dentro del monto de colocaciones de TES en moneda local, se incluyen las transferencias que la Nación hará a Colpensiones (\$9,3 billones) para el pago de pensiones de 2017.

En Excedentes Financieros se incluyen \$1,1 billones, de los que corresponden a las utilidades de la Agencia Nacional de Hidrocarburo - ANH \$261 mm; el sector eléctrico por \$239 mm y sector financiero \$412 mm, entre las más importantes entidades que aportan a los excedentes financieros para 2017.

Adicionalmente, dentro de los recursos de capital se encuentran el 10% de producto de la enajenación de Isagén que se destina al FONPET, así como los reintegros por \$447 mm. Estos recursos corresponden a saldos no ejecutados que las entidades financiadas con aportes del presupuesto nacional de vigencias anteriores, devuelven a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, DGCPTN. Además, se incluyen recursos por recuperación de cartera por concepto de préstamos concedidos en vigencias anteriores por \$201 mm.

El rubro otros recursos de capital por \$14,9 billones contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para una total ejecución del presupuesto aprobado. En consecuencia, 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 2016, equivalente a \$6,7 billones, así como a operaciones de tesorería que durante la vigencia generarían recursos por \$1,5 billones. Traslado de recursos originados por los rendimientos de operaciones de liquidez y de las reservas internacionales del Banco de la República por \$0,8 billones, entre los más destacable.

²⁰ "... en momentos en que se mantienen altos niveles de liquidez mundial, los fondos internacionales buscan alternativas que ofrezcan una buena combinación entre rentabilidad y seguridad." "... y Colombia luce como uno de los mercados más atractivos." Colombia: el tercer mercado emergente más atractivo para invertir. Portafolio, julio 13 de julio de 2016, ed. on line.

Toda vez que el Gobierno nacional cuenta con cerca de 18 meses para aplicar una estrategia definitiva de financiamiento que posibilite una financiación adecuada de los compromisos presupuestales, esta requiere conocer en detalle el ritmo con el cual se presenta la ejecución del presupuesto y la forma en que se hace exigible el pago de las obligaciones que de él se derivan, también es prudente conocer el comportamiento de los mercados para ver cuáles serán las condiciones que mejor alternativa brindan en el evento en que se ejecute y sea exigible la totalidad la totalidad del presupuesto programando.

7. PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DEL SERVICIO DE LA DEUDA PARA 2017

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

7.1. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA NACIÓN

El presupuesto nacional asciende a \$209,3 billones (93,2% del PGN) con la siguiente composición del gasto: funcionamiento, \$130,6 billones, que representa el 62,4% del total; servicio de la deuda²¹, \$54,3 billones, 26%, e inversión, \$24,3 billones, que equivale al 11,6% restante (Cuadro 9).

Las apropiaciones previstas para gastos de funcionamiento, financiadas con recursos de la Nación, se destinan a gastos de personal, \$26 billones; gastos generales, \$6,4 billones, y transferencias, \$98,2 billones. Aunque el gasto de funcionamiento crece 8%, esto es, \$9,7 billones, respecto a 2016, la mayor parte de su crecimiento en 2017, el 75,3%, se explica por el aumento en las transferencias. Como se verá, una parte significativa de estas corresponde a transferencias originadas en normas constitucionales, orgánicas o mandatos de las altas cortes, respecto a las cuales el Gobierno nacional se limita a darles estricto cumplimiento. Es el caso, por ejemplo, de las transferencias relacionadas con el Sistema General de Participaciones Territoriales (\$36,5 billones), destinadas en lo fundamental a atender gastos en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y primera infancia. Las transferencias para pensiones (\$37,5), son erogaciones ineludibles de la Nación con aquellos que han cumplido con los requisitos y gozan del derecho a recibirlas. Otras transferencias para el sector educación proveen el gasto de las universidades públicas y contribuyen al pago de prestaciones sociales del magisterio, sin tener en cuenta pensiones (\$4,8 billones), y las transferencias para aseguramiento en salud que ascienden a \$11,2 billones dan cumplimiento a mandatos legales. Sin mencionar otras, solo este grupo de transferencias representa el 86,8% del total de las mismas y como todas ellas deben cumplirse obligatoriamente.

²¹El 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.

Cuadro 9

Presupuesto General de la Nación 2016-2017 – Recursos de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto	2016	2017	Variación	Porcentaje	
	(1)	Proyecto (2)	porcentual (3)=(2/1)	del PIB 2016 (4)	2017 (5)
FUNCIONAMIENTO	120.945	130.623	8,0	14,2	14,4
Gastos de personal	24.550	25.965	5,8	2,9	2,9
Gastos generales	6.888	6.400	(7,1)	0,8	0,7
Transferencias de Ley	89.484	98.235	9,8	10,5	10,9
Transferencias para inversión	47.214	50.213	6,4	5,6	5,5
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	33.258	36.547	9,9	3,9	4,0
Aseguramiento en Salud	11.487	11.172	(2,7)	1,4	1,2
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	1.392	1.445	3,8	0,2	0,2
Otros sectores	1.077	1.049	(2,6)	0,1	0,1
Otras Transferencias	42.270	48.022	13,6	5,0	5,3
Pensiones	32.563	37.512	15,2	3,8	4,1
Otras Transferencias para Educación (Universidades, FOMAG)	4.526	4.775	5,5	0,5	0,5
Cuotas a entidades y organismos	949	1.766	86,0	0,1	0,2
Resto	4.232	3.969	(6,2)	0,5	0,4
Operación comercial	22	24	5,0	0,0	0,0
DEUDA	47.200	54.334	15,1	5,6	6,0
Amortizaciones	23.656	25.758	8,9	2,8	2,8
Intereses	23.544	28.576	21,4	2,8	3,2
INVERSIÓN	28.902	24.307	(15,9)	3,4	2,7
TOTAL	197.046	209.264	6,2	23,2	23,1
TOTAL SIN DEUDA	149.847	154.930	3,4	17,6	17,1

Nota: 2016* apropiación vigente menos aplazamiento, incluye modificaciones en trámite y se reclasifica el régimen subsidiado.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Los cambios en las apropiaciones que componen el denominado gasto de funcionamiento se explican en seguida.

7.1.1. Gastos de personal

Los gastos de personal para 2017 equivalen al 2,9% PIB, el mismo valor de 2016. El monto apropiado para este gasto representa un incremento del 5,8% respecto a 2016, esto es, \$1,4 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 54,1% de los gastos de nómina financiados con recursos de la Nación se concentra en el sector defensa y seguridad, los cuales suman \$14 billones; un 25,8% en el sector justicia (justicia, Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación: \$6,7 billones), y el 20,1% restante se distribuye entre los demás órganos de la Administración Pública Nacional que hacen parte del PGN.

En el Sector Judicial se destina un billón para el reconocimiento de la Bonificación Judicial prevista en los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, para 54 mil funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

7.1.2. Gastos generales

Los gastos generales son inferiores en 7,1% respecto a 2016, muestra de la moderación con que se ha manejado este rubro. El 67,7% (\$4,3 billones) de las erogaciones por gastos generales se concentra en el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional y financia la adquisición de elementos como combustibles y lubricantes, 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. Un 12,4% se asigna a los componentes del sector Justicia, Rama y Fiscalía \$796 mm y el 19,9% restante (\$1,3 billones) permite atender las necesidades del resto del nivel nacional.

7.1.3. Transferencias

Las transferencias por \$98,2 billones representan el 75,2% del total de los gastos de funcionamiento financiados con recursos de la Nación, crecen 9,8% respecto a 2016 y explican la mayor parte de las variaciones en el gasto presupuestal. Del total de las transferencias financiadas con recursos de la Nación, \$36,5 billones (37,2%) se destina al Sistema General de Participaciones; \$37,5 billones (38,2%) cubre obligaciones pensionales; \$11,2 billones aseguramiento en salud (11,4%), y el resto, \$13 billones, se destina a otros conceptos como Fondo de Prestaciones del Magisterio (sin pensiones), universidades (sin pensiones) y pago de sentencias, entre otros conceptos.

Los principales componentes de las transferencias de la Nación se explican a continuación.

- **Sistema General de Participaciones (SGP).** El Sistema General de Participaciones fue creado por el artículo 357 de la Constitución Política, modificado mediante los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentado mediante las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Las apropiaciones para el Sistema General de Participaciones de 2017 pasarán de \$33,3 billones en 2016 a \$36,5 billones en 2017, esto es, un aumento de \$3,3 billones adicionales que equivale a un incremento de 9,9% (**Cuadro 10**). Los sectores de educación y salud son los de mayor participación. Para su cálculo se tuvo en cuenta un incremento igual al promedio de variación porcentual anual de los ingresos corrientes de la Nación en el periodo 2013 a 2016 de 7,16%, la diferencia de 2,77% por inflación causada en el 2015, y el ajuste de 0,6% por diferencia en el crecimiento preliminar y definitivo de la economía en 2013.

Cuadro 10
Apropiación del SGP en el año 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	2016 (1)	2017 Proyecto (2)	Variación porcentual (3)=(2/1)
11 / 12 de la vigencia *	31.807	34.368	8,1
1 / 12 de la vigencia anterior	1.101	1.185	7,7
Ajuste Inflación (Real vs Proyectada) año anterior	188	840	347,6
Ajuste por crecimiento economía 2013 (definitivo)	-	154	N.C.
Ajuste por crecimiento economía 2014 (preliminar)	163	-	N.C.
TOTAL	33.258	36.547	9,9

2016 = 7% = 4% inflación + 3% puntos adicionales

2017 = 7,16% = promedio de las variaciones de los ICN de 2013 a 2016, incluido el aforo del presupuesto en ejecución, se excluyen los tributos que se arbitraron por medidas de excepción y se incluye como base del cálculo del crecimiento de los ICN el 83,33% del recaudo anual del Impuesto sobre la Renta para la equidad CREE

Diferencia por inflación en 2016 por 2015 (3,66%-3% prevista) y en 2017 (6,77%-4% prevista)

En 2016 se reconoce ajuste por crecimiento preliminar economía 2014 de 4,6%

En 2017 se reconoce ajuste por crecimiento definitivo economía 2013 de 4,3%

* Excepto para educación que incluye 12/12

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

A educación se destina un 56,1% del total del SGP equivalente a \$20,5 billones. Estos recursos permitirán financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para una matrícula aproximada de 8.7 millones de estudiantes, que incluye niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, 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.

Adicionalmente, los recursos del SGP permitirán financiar los compromisos asumidos con FECODE en la financiación de la nivelación salarial para los docentes; se reconocen dos puntos porcentuales adicionales respecto del porcentaje de incremento que aplique para el resto de trabajadores estatales (\$306.1 mm). Así mismo, se garantizará la educación gratuita para todos los estudiantes de grados transición a once, atendidos en establecimientos educativos oficiales.

Se destinan recursos importantes para la ampliación de la cobertura en educación superior provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y de estampilla pro Universidad Nacional y demás universidades públicas, para aumentar la capacidad de creación de nuevos cupos en 2017 e incrementar la cobertura con igualdad de oportunidades en el acceso (la cobertura pasó del 37% en 2010 a 50% en 2016, es decir un aumento en más de 13 puntos).

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 (valores per cápita por estudiante) que sirven para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones para

Educación buscan atender la alta heterogeneidad existente entre los costos de prestación del servicio entre las regiones y apoyar 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 95%.

De manera complementaria, se adelantarán programas que incentiven el acceso y permanencia en el sistema educativo, entre los que se encuentran la 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 la 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 \$8,5 billones que corresponden al 23,3% del total del SGP. El 80% de estos recursos se destinarán a financiar la atención en salud de la población del régimen subsidiado y el 20% restante a financiar acciones en salud pública y prestación de servicios a la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda. El otro 20,6%, \$7,5 billones se distribuye en propósito general, \$4,0 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 \$1,9 billones, asignaciones especiales \$1,4 billones y en atención integral a primera infancia, \$0,2 billones, que permiten cofinanciar el desarrollo, mantenimiento y dotación de infraestructura para la atención de la primera infancia.

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 modificaciones transitorias para las vigencias 2008 a 2016 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 integral 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.

Allí vemos también, las diferencias superiores a 4% según dato preliminar y el año en que se reconocieron en el presupuesto, así como la diferencia entre estos y el dato definitivo de crecimiento que genera mayor reconocimiento o ajuste al ya reconocido. Ahora, para la programación 2017 se cuenta con información que el crecimiento definitivo de la economía en 2013 fue de 4,9% lo que obliga a reconocer recursos para la atención integral a la primera infancia sobre 0,6%, para esta vigencia fiscal.

Cuadro 11
Crecimiento del PIB según año de reporte

Año	Porcentaje			PRELIMINAR		DEFINITIVO	
	Preliminar	Revisado	Definitivo	Diferencias >4%	Año Apropriación	Diferencia sobre preliminar	Año Apropriación
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-4%	(5)	(6)=(3-1)	(7)
2008	2,5	2,5	3,5				
2009	0,4	1,5	1,7				
2010	4,3	4,0	4,0	0,3	2012	(0,3)	2015
2011	5,9	6,6	6,6	1,9	2013	0,7	2015
2012	4,0	4,0	4,0				
2013	4,3	4,9	4,9	0,3	2015	0,6	2017
2014	4,6	4,4		0,6	2016	*	
2015	3,1					*	

(1) Inicial con el cual se hace la Liquidación del SGP

(2) Informado al siguiente año del dato Preliminar

(3) Informado definitivo para hacer ajuste del SGP

* Pendiente por generación de medición definitiva (3)

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

De manera que en el presupuesto 2017 se incluye la liquidación positiva correspondiente a 0,6% de acuerdo al dato definitivo de crecimiento de la economía reportado por el DANE para el año 2013.

- **Transferencias para pensiones.** En una perspectiva de largo plazo, el tema pensional es de suma importancia por el efecto que el pasivo pensional tiene sobre las finanzas públicas. El peso de las pensiones sobre el monto total del presupuesto mantiene su relevancia, dado el esfuerzo que ha hecho

el Gobierno nacional por desatrasar el represamiento que existía en la liquidación y reconocimiento de pensiones; La disminución prevista en la devolución de aportes en Colpensiones; y los niveles de inflación observados en los últimos años y su impacto sobre las pensiones de salario mínimo. Para 2017, el presupuesto general de la Nación destinará \$38,2 billones para financiar gastos en materia pensional, tanto con aportes de la Nación (\$37,5 billones) como recursos propios de las entidades (\$728 mm), lo que significa un aumento de 15,1% frente al año 2016, como se detalla en el cuadro 12.

Cuadro 12

Apropiaciones para conceptos asociados a pensiones PGN 2016 -2017

Miles de millones de pesos

Concepto/sector	2016 (1)	2017 Proyecto (2)	Variación porcentual (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
				2016 (4)	2017 (5)
PENSIONES NACION	32.563	37.512	15,2	3,8	4,1
Pensiones sin Colpensiones	22.078	25.174	14,0	2,6	2,8
TRABAJO	9.067	10.232	12,8	1,1	1,1
EDUCACION	5.357	5.738	7,1	0,6	0,6
DEFENSA Y POLICIA	5.458	6.209	13,8	0,6	0,7
HACIENDA	1.674	2.442	45,9	0,2	0,3
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	381	400	5,1	0,0	0,0
AGROPECUARIO	47	48	3,3	0,0	0,0
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	64	76	17,2	0,0	0,0
RESTO DE SECTORES	30	29	(5,5)	0,0	0,0
Pensiones Colpensiones	10.485	12.338	17,7	1,2	1,4
PENSIONES ESTAPUBLICOS	650	728	12,0	0,1	0,1
TOTAL PENSIONES PGN	33.214	38.240	15,1	3,9	4,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Entre estos recursos programados se destacan \$12,3 billones para Colpensiones, de los cuales \$12,25 billones para el financiamiento del pago de pensiones y \$85 mm para BEPS, \$9,2 billones para el pago de pensiones a través del Fondo de Pensiones Públicas, \$512 mm para las pensiones de los ex funcionarios del ISS y \$267 mm para el pago de pensiones que estaban a cargo de POSITIVA S.A. Así mismo, se programan recursos por \$4,9 billones para el pago de asignaciones de retiro en las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

- **Aseguramiento en salud:** Como se mencionó anteriormente, a partir del presente presupuesto los recursos para el aseguramiento en salud se encuentran todos presupuestados como transferencias en funcionamiento. Si se incluyen las diferentes fuentes de financiación, se contará con recursos por \$18 billones para este propósito, lo cual permitirá la prestación de servicios de salud a 23.709,508 personas del Régimen Subsidiado y a 21.988,155 personas del Régimen Contributivo.

- **Apropiaciones asociadas con el Impuesto Sobre la Renta Para la Equidad CREE.** Además de los beneficiarios señalados inicialmente por la norma que lo creó, el CREE también

contempló inicialmente una tasación transitoria del 1% durante los periodos gravables 2013 – 2015, donde el 0,4% de los recursos se deben destinar a cubrir gastos de las universidades e Institutos Técnicos, Tecnológicos y Colegios Mayores; 0,3% para la financiación de programas de inversión social del sector agropecuario y 0,3% para la nivelación de la Unidad de Pago de Capitación (UPC) del régimen subsidiado de salud. Sin embargo, mediante la Ley 1739 de 2014, este punto transitorio se convirtió en permanente y su destinación cambio. De esta manera, de acuerdo al artículo 72 para el periodo gravable 2015 el 40% de este punto se debe destinar a financiar las instituciones de educación superior pública y el 60% restante para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud. Por su parte el artículo 18 de la misma Ley, además de definir la tarifa total del impuesto CREE en 9%, definió que un uno (1%) por ciento, 0,4 puntos se destinarán a financiar programas de atención a la primera infancia, y 0,6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas, créditos beca a través del ICETEX y mejoramiento de la educación superior.

Con el propósito de salvaguardar el monto de los recursos que percibían el SENA y el ICBF, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 28 de la Ley 1607 de 2012, las apropiaciones presupuestales de estas entidades que fueron sustituidas por el CREE deberían tener una tasa de crecimiento anual mínima igual a la variación de la inflación anual causada más dos (2) puntos porcentuales adicionales. El mismo artículo definió que el Gobierno Nacional debería garantizar los recursos sustituidos dirigidos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo que estos deben ser como mínimo el monto equivalente de los aportes parafiscales de los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado.

Los recursos del CREE se deben incluir en un fondo especial y del mismo se realiza la atención de sus beneficiarios como renta de destinación específica. Es decir que en caso que sean insuficientes respecto de la garantía, como sucederá en la vigencia 2017, el gobierno nacional debe recurrir a otras fuentes para atender a los beneficiarios de la renta en los términos señalados por el artículo 28 de la Ley 1607 de 2012. Asimismo, cuando los recursos excedan el nivel de la garantía, dada su destinación específica estos se deben destinar necesariamente a los beneficiarios de la misma en las proporciones que señale la ley, como había sucedido en los años anteriores. En este sentido, es preciso hacer claridad del mecanismo para dicha reliquidación, por lo que se aplica el mismo criterio establecido para las demás rentas de destinación específica, incluido el sistema general de participaciones de las entidades territoriales sobre los ingresos corrientes de la Nación, según el cual el valor de la renta (CREE t) que se conoce efectivamente al cierre de la misma (en $t+1$), se le resta el valor que sirvió para su programación (en $t-1$) para determinar la diferencia positiva o negativa en favor de los beneficiarios y se programa en el proyecto de presupuesto que se llevará

a consideración del Congreso en esa vigencia (t+2). De esta manera la programación debe recoger la estimación de recaudo (CREE t) más las reliquidaciones (CREE t-2).

En el cuadro 13 se presenta el monto de las apropiaciones relacionadas con lo dispuesto en las Leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014, y cuánto de éstas se financiará con recursos del Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE.

Cuadro 13

Apropiaciones asociadas con el Impuesto sobre la renta para la equidad CREE

Miles de millones de pesos

Concepto	2016	2017	POR FUENTE		POR VIGENCIA	
			Financiado con Fondo Especial CREE	Financiado Otras fuentes	2017	Reliquidaciones
Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS	7.010	8.604	4.101	4.502	7.887	717
ICBF	2.414	2.751	2.051	700	2.688	63
SENA	1.324	1.509	1.305	204	1.475	35
Del 1%	1.426	1.141	1.141	-	932	209
Total apropiaciones	12.175	14.005	8.598	5.407	12.982	1.023

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

- **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 2017, el presupuesto del FNPSM asciende a \$7,2 billones; suma que representa un incremento del 6,5% frente al presupuesto previsto para 2016. Su destinación será la siguiente: para pago de pensiones (\$5,4 billones), para salud (\$1,2 billones) y para cesantías (\$593 mm); obligaciones que se financian con diferentes fuentes como se observa en el cuadro 14.

Cuadro 14

Transferencias FNPSM 2016 -2017

Miles de millones de pesos

Concepto	2016				2017 Proyecto				Variación porcentual
	Aporte Nación (1)	Renta Parafiscal (2)	Fondo Especial (3)	Total (4)=(1 a 3)	Aporte Nación (5)	Renta Parafiscal (6)	Fondo Especial (7)	Total (8)=(5 a 7)	
Salud	501	665	-	1.166	545	697	-	1.243	6,5
Pensiones	2.653	874	1.536	5.063	2.934	941	1.536	5.411	6,9
Cesantías Parciales	576	-	-	576	593	-	-	593	3,0
TOTAL	3.730	1.539	1.536	6.805	4.072	1.639	1.536	7.246	6,5

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 que permanente llegan 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, \$779 mm. Con estos recursos se espera atender fallos pendientes de pago por diferentes conceptos, como nulidades y restablecimientos de

derecho (reintegros, reconocimientos y reajustes pensionales), y reparaciones directas (utilización indebida de armas de fuego, ataque terrorista, fallos del servicio por acción o por omisión, accidentes de tránsito, entre otros). Por otra parte, se provisionan \$554 mm para la atención de internos, incluida la alimentación para más de 131.152 internos, el financiamiento del Sistema Integral de Salud de la Ley 1709 de 2014 Nuevo Código Penitenciario y Carcelario, Decretos 1069 y 2245 de 2015 y 1142 de 2016 (que permitirán beneficiar aproximadamente 186.545 personas privadas de la libertad - PPL), y para programas de resocialización. Fondo de Reparación de Víctimas, \$515 mm; para cuota de auditaje y aportes a organismos, \$307 mm. La transferencia denominada Paz, Reinseridos, 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 \$98 mm y en el Ministerio de Defensa Nacional, \$3,6 mm. En la Registraduría Nacional del Estado Civil se programan \$197 mm para el anticipo de las elecciones del Congreso y Presidente que se realizarán en la vigencia de 2018. En el Ministerio del Interior se incluyen \$26 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.

7.2. PRESUPUESTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL 2017

Se incluyen apropiaciones por \$54,3 billones para el servicio de la deuda pública, superior en 15,1% a de 2016. De esta suma, \$25,8 billones (47,4%) corresponde a amortizaciones y \$28,6 billones a intereses (52,6%). El 29,6% (\$16,1 billones) del servicio de la deuda se destinará al pago de la deuda externa y el 70,4% restante (\$38,3 billones), al de la deuda interna. 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).

El presupuesto del Servicio de la Deuda Pública Nacional para el año 2017, sin considerar las del resto de entidades, contempla los pagos por concepto de amortización e intereses de deuda Interna y externa de la Nación por valor total de \$53,5 billones de pesos. De esta cifra, \$37,4 billones, esto es el 70% del total, se destinara a cubrir los pagos de deuda interna, y constituye la mayor parte de la programación de vencimientos, títulos de tesorería TES B. el resto, \$16,1 billones, 30% de la apropiación, se destinará a cubrir pagos de deuda externa; concentrándose la mayor programación de vencimientos en el rubro de Títulos Valores - Inversionistas por compromisos contraídos por la Nación en emisiones de títulos en el exterior; y Organismos Multilaterales, por compromisos con la Banca Multilateral, correspondiente al servicio de la deuda de créditos suscritos con el BIRF, el BID y la CAF, entre otros.

Es importante destacar que el proceso de implementación de instrumentos que constituyen el actual marco de sostenibilidad fiscal (regla fiscal para el GNC, MFMP y MGMP), que permiten una programación presupuestal con un horizonte plurianual de referencia, ha contribuido a mejorar la gestión de la política de endeudamiento público y su composición.

Como se registra en el cuadro 15 el servicio de la deuda externa tiene una menor participación dentro del total, representan alrededor del 29,6% del total de las apropiaciones, reflejo de la política de la sustitución progresiva por endeudamiento interno, con el fin de 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.

Cuadro 15
Servicio de la deuda 2016 -2017
Miles de millones de pesos

Concepto	2016	2017 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
INTERESES	23.544	28.576	21,4	2,8	3,2
Externos	6.473	7.571	17,0	0,8	0,8
Gobierno Central	6.473	7.571	17,0	0,8	0,8
Resto de entidades	0	0	(66,3)	0,0	0,0
Internos	17.071	21.005	23,0	2,0	2,3
Gobierno Central	17.071	21.005	23,0	2,0	2,3
Resto de entidades	0	0	13,7	0,0	0,0
AMORTIZACIONES	23.657	25.759	8,9	2,8	2,8
Externas	2.924	8.502	190,7	0,3	0,9
Gobierno Central	2.924	8.501	190,8	0,3	0,9
Resto de entidades	1	1	(1,5)	0,0	0,0
Internas	20.733	17.258	(16,8)	2,4	1,9
Gobierno Central	19.963	16.417	(17,8)	2,4	1,8
Resto de entidades	769	840	9,2	0,1	0,1
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA	47.201	54.336	15,1	5,6	6,0
Externa	9.397	16.073	71,0	1,1	1,8
Gobierno Central	9.396	16.072	71,0	1,1	1,8
Resto de entidades	1	1	(6,9)	0,0	0,0
Interna	37.804	38.263	1,2	4,5	4,2
Gobierno Central	37.035	37.422	1,0	4,4	4,1
Resto de entidades	770	840	9,2	0,1	0,1
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	46.431	53.495	15,2	5,5	5,9
Intereses	23.544	28.576	21,4	2,8	3,2
Amortizaciones	22.887	24.918	8,9	2,7	2,8
TOTAL RESTO DE ENTIDADES	770	841	9,2	0,1	0,1
Agencia Nacional de Infraestructura	761	827	8,6	0,1	0,1
Inviás	7	7	-	0,0	0,0
Otras entidades	2	8	308,7	0,0	0,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

7.3. PRESUPUESTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS NACIONALES (EPN) CON RECURSOS PROPIOS

El presupuesto de los EPN con recursos propios representa el 6,8% del PGN y asciende a \$15,2 billones. De esta cifra, \$6,6 billones se asigna a gastos de funcionamiento y \$8,6 billones a inversión. El gasto de funcionamiento representa el 43,2% del presupuesto de los EPN y la inversión el 56,8%, como se observa en el cuadro 16.

Cuadro 16
Presupuesto EPN con recursos propios 2016 -2017

Miles de millones de pesos

Concepto	2016	2017 Proyecto	Variación porcentual (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
				2016 (4)	2017 (5)
FUNCIONAMIENTO	5.775	6.551	13,4	0,7	0,7
Gastos de personal	1.591	1.649	3,7	0,2	0,2
Gastos generales	618	619	0,3	0,1	0,1
Transferencias	1.901	2.107	10,8	0,2	0,2
Transferencias para Inversión	56	58	2,8	0,0	0,0
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	47	48	2,7	0,0	0,0
Otros sectores	10	10	2,9	0,0	0,0
Otras Transferencias	1.845	2.049	11,1	0,2	0,2
Cuotas a entidades y organismos	806	890	10,4	0,1	0,1
Pensiones	650	728	12,0	0,1	0,1
Otras Transferencias para Educación (Universidades, FOMAG)	1	1	42,9	0,0	0,0
Resto	388	430	10,7	0,0	0,0
Operación comercial	1.665	2.176	30,7	0,2	0,2
DEUDA	1	2	25,6	0,0	0,0
Amortizaciones	1	1	30,5	0,0	0,0
Intereses	0	0	(8,0)	0,0	0,0
INVERSIÓN	7.773	8.604	10,7	0,9	1,0
TOTAL	13.549	15.157	11,9	1,6	1,7
TOTAL SIN DEUDA	13.548	15.156	11,9	1,6	1,7

Nota: 2016* apropiación vigente menos aplazamiento, incluye modificaciones en trámite.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El 79,3% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en seis sectores. Estos son: Inclusión Social y Reconciliación, Defensa y Policía, Trabajo, Transporte, Comunicaciones y Justicia y del Derecho. (Cuadro 17).

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

Sector Defensa y Policía. Está integrado especialmente por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Fondo Rotatorio de la Policía.

- **Agencia Logística de las Fuerzas Militares.** 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). Para 2017 se ha programado \$1,3 billones.
- **Fondo Rotatorio de la Policía.** del Fondo Rotatorio de la Policía, \$447 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.

Cuadro 17
Gasto EPN con recursos propios 2016 -2017 por sectores
Miles de millones de pesos

Sector	2016 (1)	2017 Proyecto (2)	Variación porcentual (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
				2016 (4)	2017 (5)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	2.694	2.728	1,3	0,32	0,30
DEFENSA Y POLICIA	2.191	2.721	24,2	0,26	0,30
TRABAJO	1.738	1.766	1,6	0,20	0,20
TRANSPORTE	1.703	2.377	39,5	0,20	0,26
COMUNICACIONES	1.452	1.537	5,9	0,17	0,17
JUSTICIA Y DEL DERECHO	954	894	(6,3)	0,11	0,10
MINAS Y ENERGIA	735	812	10,4	0,09	0,09
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	513	559	8,8	0,06	0,06
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	268	304	13,2	0,03	0,03
EMPLEO PUBLICO	257	317	23,1	0,03	0,04
RELACIONES EXTERIORES	239	295	23,3	0,03	0,03
HACIENDA	219	236	7,4	0,03	0,03
PLANEACION	118	126	6,5	0,01	0,01
REGISTRADURIA	90	92	2,6	0,01	0,01
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	88	104	17,2	0,01	0,01
INTERIOR	63	65	4,0	0,01	0,01
AGROPECUARIO	49	53	8,6	0,01	0,01
INFORMACION ESTADISTICA	36	54	50,4	0,00	0,01
ORGANISMOS DE CONTROL	46	25	(45,6)	0,01	0,00
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	30	37	21,1	0,00	0,00
EDUCACION	29	32	9,6	0,00	0,00
CULTURA	25	15	(40,6)	0,00	0,00
FISCALIA	10	11	6,0	0,00	0,00
TOTAL	13.549	15.157	11,9	1,60	1,67

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Este sector está conformado por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión y la Agencia Nacional del Espectro. Los recursos programados se orientan a fortalecer la política de TIC del país para mantener su prestigio a nivel mundial. Para ello, se programaron recursos en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por \$1,2 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 faciliten el acceso de los habitantes del territorio nacional a las TIC. El presupuesto del Fondo incluye también la transferencia a la Nación de los excedentes financieros por \$254 mm.

- **Autoridad Nacional de Televisión, ANTV,** creada por la Ley 1507 de 2012. Se programan \$287 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.

- **Agencia Nacional del Espectro, ANE**, creada por la Ley 1341 de 2009. Se presupuestan \$25 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. En este sector el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (\$2,7 billones), la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (\$45 mm) cuentan como una fuente de financiamiento de sus gastos los recursos propios, destacándose el ICBF producto de la parafiscalidad que se paga sobre salarios superiores a 10 SMLV en el sector privado y a toda la nómina del sector público.

Sector de Transporte. Está conformado por cinco establecimientos públicos: Instituto Nacional de Vías, Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Puertos y Transporte y la nueva Agencia Nacional de Seguridad Vial.

La inmersión del país en los mercados internacionales obliga a continuar la ejecución de las obras en desarrollo, a estructurar nuevos proyectos, a mejorar y mantener la infraestructura actual, y a apoyar a las regiones en la rehabilitación, construcción y mantenimiento de infraestructura regional que mejore la conexión con las vías principales. Así mismo, también son retos de la política del Sector Transporte la reducción de costos y tiempos de transporte de pasajeros y bienes, y estimular la participación público-privada en el desarrollo de infraestructura, control, vigilancia, regulación, servicios logísticos e implementación de medidas de seguridad vial.

- **U. A. E. de la Aeronáutica Civil.** Se prevén recursos propios por \$1.2 billones, 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, incluye la transferencia de excedentes financieros a la Nación por \$155 mm.
- **Agencia Nacional de Infraestructura, ANI.** Se programaron recursos propios por \$263 mm originados en el cobro de peajes por el uso de la infraestructura vial concesionada (Ruta del Sol Sector I), al igual que la contraprestación por el uso de la infraestructura férrea y el costo de la estructuración pública reconocida por los originadores de iniciativas privadas en proyectos de asociaciones público privada, se

destinarán a la remuneración del concesionario y al mejoramiento, adecuación, mantenimiento, conservación e interventoría de la infraestructura ferroviaria, así como al apoyo logístico y al funcionamiento de la Agencia.

- **Instituto Nacional de Vías, INVÍAS.** En el PGN de 2017 se previeron recursos propios por \$703 mm, 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 las Leyes 1 de 1991 y 105 de 1993, destinados 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, dotación de señales para la seguridad vial en carreteras y parte del funcionamiento de la entidad.
- **Agencia Nacional de Seguridad Vial, ANSV,** creada por la Ley 1702 de 2013. Se programaron recursos por \$117 mm del Fondo Nacional de Seguridad Vial, integrados por el 3% de las primas que recauden las compañías aseguradoras que operan el SOAT, según lo dispone el artículo 7 y el numeral 6 del artículo 8 de la misma Ley. Estos recursos se destinarán a la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial, así como al funcionamiento de la entidad.
- **Superintendencia de Puertos y Transporte.** Se contemplan recursos propios por \$45 mm originados por el recaudo de la contribución a los vigilados, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1 de 1991 y 1753 de 2015, los cuales se destinarán al funcionamiento e infraestructura tecnológica de la Entidad.

Sector de Justicia y del Derecho – 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 2017 se calculan en \$20 mm de excedentes financieros, \$57 mm de fondos especiales, \$699 mm de tasas, multas y contribuciones y \$9 mm del resto de ingresos, para un total de presupuesto de \$785 mm. Es importante señalar que de estos recursos se transfieren \$503 mm, (para financiar programas de justicia específicamente construcción de cárceles y despachos judiciales, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes ejecutados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y para programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, acciones para la prevención y control del delito e implementación de modelos de justicia territorial y rural, ejecutados por el Ministerio de Justicia y del Derecho), el pago del pasivo pensional de Fonprenor \$9 mm y para el Fondo de Notarios de insuficientes ingresos \$57 mm, entre otros.

Sector Trabajo - Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, los recursos propios se derivan de la renta parafiscal obtenida por el 2% de la nómina mensual de salarios de aquellos trabajadores con remuneraciones de más de 10 salarios mínimos legales vigentes, de empleadores del sector privado, de empresas industriales y comerciales del Estado, y de establecimientos públicos, este ingreso asciende a \$957.4 mm, los ingresos de capital son \$413 mm y tienen en cuenta una incorporación de excedentes y los ingresos corrientes por ventas de bienes y servicios llegan a \$395,7 mm.

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. Se destacan los siguientes órganos:

- **Agencia Nacional de Hidrocarburos.** Se dispusieron recursos por valor \$674,3 mm, de los cuales \$326,3 mm se asignaron principalmente a la evaluación del potencial de hidrocarburos del país, contando con 117 nuevos pozos exploratorios perforados y la adquisición de 20.415 kilómetros de sísmica 2D. Esta entidad estima transferir excedentes a la Nación por valor de \$260,7 mm.
- **Agencia Nacional de Minería.** Se aforaron recursos por \$79,3 mm, de los cuales una parte importante se destinan a la administración de la contratación y titulación minera y mejorar las condiciones de seguridad y salvamento minero. También se apropian recursos para financiar el 25% del presupuesto de la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME, de acuerdo con lo establecido en la Ley 143 de 1994.
- **Servicio Geológico Colombiano.** Se programaron recursos por \$65,2 mm, destinados especialmente para el avance en el inventario y monitoreo de geoamenazas, la ampliación del conocimiento geológico y del potencial de recursos del subsuelo de la nación, desarrollo y promoción de las capacidades científicas y tecnológicas de las aplicaciones nucleares y radioactivas, entre otros proyectos.

Sector Salud y Protección Social. Está conformado por cinco establecimientos públicos, los cuales tienen recursos propios, provenientes de contribuciones en el caso de la Superintendencia Nacional de Salud (\$112,9 mm); aportes patronales y de empleados para el Fondo Previsión Social del Congreso - pensiones (\$178,7 mm) y el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia (\$104,9 mm); y venta de bienes y servicios para el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (\$157,4 mm), y el Instituto Nacional de Salud (\$4,7 mm).

Sector Agropecuario y Desarrollo Rural. Está conformado por seis establecimientos públicos, que se financian con recursos propios y corresponden a venta de bienes y servicios, así:

- **Instituto Colombiano Agropecuario, ICA** (\$46 mm) para la formulación de política y planes de investigación agropecuaria, transferencia de tecnología y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.
- **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Aunap** (\$3,5 mm) para ejercer las actividades de fomento, investigación, regulación, registro, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura.
- **Agencia Nacional de Tierras , ANT** (\$1,1 mm) Para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.
- **Agencia de Desarrollo Rural, ADR** (\$2,4 mm) Para ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada y fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.
- **Agencia de Renovación del Territorio, ART** (\$00) Para ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, cofinanciar y ejecutar planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.
- **Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD**, (\$00) Para ejecutar la política la política de restitución de las tierras a la población desplazada.

Sector de Comercio, Industria y Turismo. Está conformado por cuatro establecimientos públicos, que se financian con recursos propios y corresponden a contribuciones, multas y venta de bienes y servicios, así:

- **Superintendencia de Industria y Comercio** (\$151 mm) inspeccionar lo relativo a la libre competencia y proteger los derechos del consumidor;
- **Superintendencia de Sociedades** (\$130 mm) para propender por el correcto ejercicio de las relaciones comerciales de las sociedades,
- **Junta Central de Contadores** (\$20,8 mm) para garantizar el ejercicio de la contaduría pública por profesionales debidamente inscritos y de conformidad con las normas legales, y
- **Instituto Nacional de Metrología** (\$1,6 mm) para el desarrollo de las actividades de metrología científica e industrial para el adelanto de la innovación y desarrollo tecnológico y científico del país.

Sector de Hacienda. El sector se encuentra conformado, por el Ministerio de Hacienda Crédito Público, ITRC, URF, Coljuegos, Contaduría, DIAN, UIAF UGPP y Fondo Adaptación que su presupuesto es financiado con aportes nación. Se exceptúa la DIAN que presenta también una financiación con recursos propios de \$8.7 mm provenientes de la venta de bienes y servicios y de excedentes financieros; así mismo se compone de entidades que tiene como fuente de financiación recursos propios provenientes de las contribuciones de sus vigilados y excedentes como son la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia Solidaria, por \$200 mm y \$27 mm, respectivamente.

8. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2017

El presupuesto de inversión ha sido un apoyo fundamental en la agenda de desarrollo económico y social del país. Esta ha involucrado 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 la competitividad del país y al mejoramiento de las capacidades estatales necesarias para acompañar un desarrollo inclusivo y equitativo.

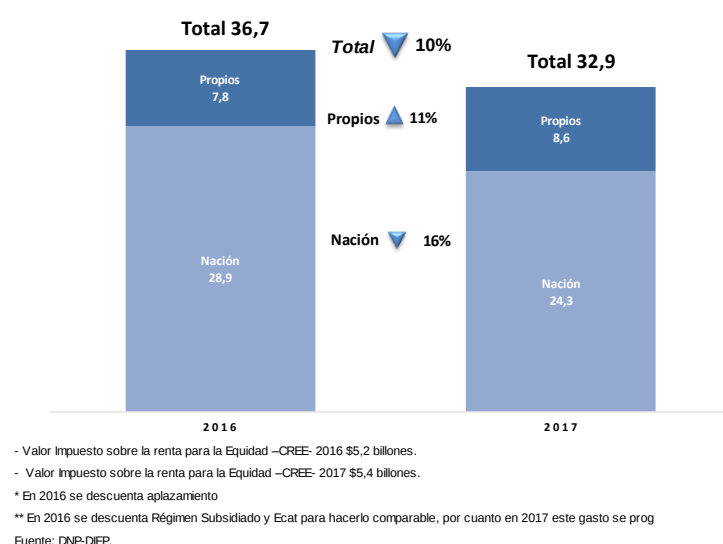
8.1 LA INVERSIÓN EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DE 2017

El presupuesto de inversión para 2017 asciende a \$32,9 billones de pesos un 10% menos de lo asignado en el 2016. Estos recursos se financian con \$24,3 billones de recursos del Gobierno Nacional y \$8,6 billones con recursos Propios de los Establecimientos Públicos Nacionales (Gráfico 1).

La disminución del 10% frente a lo asignado en el 2016 está dada por los menores recursos de la Nación (16%). Situación que se explica en el impacto de la caída del precio del petróleo que afectó los ingresos del Gobierno Nacional y determinó un escenario fiscal más ajustado para el 2017, tal como se presentó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP de junio 14 de 2016.

Los recursos propios de los establecimientos públicos del orden descentralizado por su parte, presentan un incremento del 11%, sustentado en mayores recursos en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, \$2,3 billones (27,3%) y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA \$1,8 billones (1,6%).

Gráfico 1
Presupuesto de Inversión 2016 -2017
Billones de pesos



8.2 COMPOSICIÓN GENERAL DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN (POAI) 2017

Se tuvieron en cuenta varios aspectos para definir el presupuesto de inversión de la vigencia de 2017, entre los cuales sobresalen los siguientes:

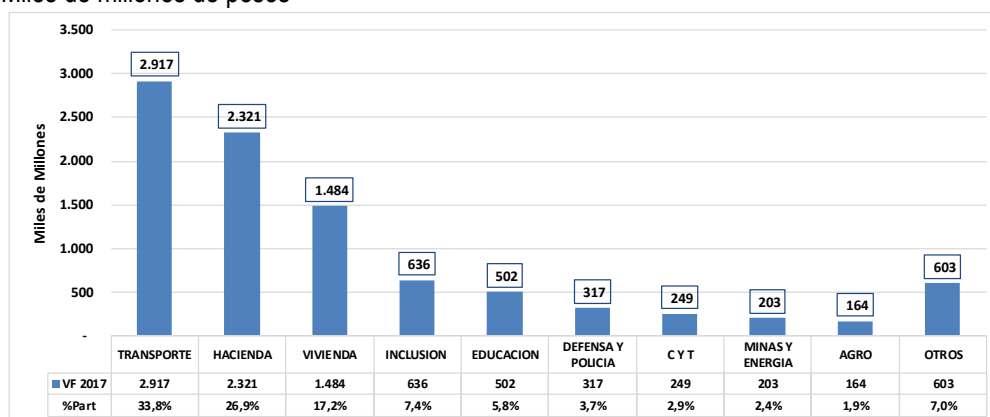
1. Vigencias futuras aprobadas por valor de \$9,4 billones (Gráfico 2), así:
 - i. 33,8% en el sector transporte (\$3,1 billones), principalmente para corredores viales (\$3,0 billones) e infraestructura aeroportuaria (\$ 0,1 billones);
 - ii. 26,9% en Hacienda (\$2,3 billones) autorizadas al Fondo de Adaptación y los Sistemas de Transporte Urbano tanto masivos como estratégicos, entre otros;

- iii. 17,2% para Vivienda, Ciudad y Territorio (\$1,5 billones) autorizadas para continuar con la asignación del Subsidios Familiares de Vivienda, coberturas condicionadas para créditos de vivienda segunda generación – FRECH II, en el marco del Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo PIPE 2.0, y para el financiamiento de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico, y
- iv. 22,1% (\$2,7 billones) en sectores como Inclusión, Educación, Defensa, Ciencia y Tecnología, Minas y Energía, y Agropecuario, entre otros.

Gráfico 2

Vigencias futuras

Miles de millones de pesos



Fuente: DNP-DIFP

2. \$3,8 billones priorizados para atender a la población víctima del conflicto armado interno (con financiamiento de la Nación y recursos propios) tanto focalizado como no focalizado. En este agregado se destacan las asignaciones para la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con \$1,2 billones, de los cuales el 68% corresponde a la entrega de los componentes de Ayuda Humanitaria para población en situación de desplazamiento. Por otra parte, se priorizan \$656 mm para el programa de Más Familias en Acción de Prosperidad Social y \$536 mm para población desplazada en el programa de subsidio familiar de vivienda a través del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.
3. Gastos de fondos especiales y de aquellos que por ley gozan de protección especial que constituyen apropiaciones con destinación específica ascienden a \$7,4 billones. De éstos, el 38,2% se concentra en los sectores de Trabajo con \$2,8 billones (\$1,4 billones corresponden al fondo de solidaridad pensional); Inclusión Social y Reconciliación \$2,8 billones, 28,6%, los cuales se asignan para Asistencia a la Primera Infancia; Educación \$900 mm, 12,1%; entre otros. Los recursos programados en inversión para

el ICBF (CREE) y SENA (CREE) ascienden a \$2,8 billones y \$1,5 billones respectivamente. En Hacienda se dejan \$581 mm del CREE destinados al sector agropecuario, salud y universidades e institutos técnico por reliquidación de años anteriores (Leyes 1607/2012, Art. 24 y 1739/2014, Art. 72), y los recursos para asistencia a primera infancia (Ley 1739/2014, Art. 18).

4. Priorización de programas. Finalmente, otro de los criterios considerados para la distribución de recursos de inversión para la vigencia 2017, fue la priorización de los demás programas, ejecutados principalmente por los sectores: Inclusión Social y Reconciliación, Trabajo, Transporte, Hacienda, Vivienda, Ciudad y Territorio, Educación, Minas y Energía, Agropecuario y Comunicaciones, los recursos asignados a este componente ascienden a \$27 billones, equivalente al 85% del total de los recursos de inversión.
5. Recursos Propios de los EPN. El presupuesto de inversión incluye un monto de recursos propios provenientes de establecimientos públicos, por \$8,5 billones (Cuadro 18). Este monto está constituido principalmente por los recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (27,3%) \$2,3 billones; Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (20%) \$1,7 billones; Transporte (18,6%) \$1,6 billones; Comunicaciones (13,0%) \$1,1 billones y Justicia (6,1%) \$523 mm.

Cuadro 18
Presupuesto de Inversión 2017- Recursos Propios
Miles de millones de pesos

Sector	2017 Proyecto	Participación %
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	2.329	27,1%
TRABAJO	1.691	19,7%
TRANSPORTE	1.661	19,3%
COMUNICACIONES	1.112	12,9%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	523	6,1%
MINAS Y ENERGIA	366	4,3%
EMPLEO PUBLICO	257	3,0%
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	109	1,3%
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	95	1,1%
DEFENSA Y POLICIA	79	0,9%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	78	0,9%
INFORMACION ESTADISTICA	50	0,6%
REGISTRADURIA	46	0,5%
RELACIONES EXTERIORES	45	0,5%
AGROPECUARIO	43	0,5%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	37	0,4%
HACIENDA	29	0,3%
PLANEACION	18	0,2%
EDUCACION	16	0,2%
CULTURA	11	0,1%
FISCALIA	9	0,1%
ORGANISMOS DE CONTROL	1	0,0%
Total General	8.604	100%

Fuente: DNP-DIFP

8.2.1 DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

El 87,7% de la inversión para 2017 se concentra en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación (25,4%), Trabajo (14,2%), Transporte (14,9%), Hacienda (7,2%), Vivienda, Ciudad y Territorio (5,8%), Educación (5,4%), Minas y Energía (5,1%), Agropecuario (3,6%), Comunicaciones (3,5%) y Justicia y del Derecho (2,6%), (Cuadro 19).

Cuadro 19

Sectores del Presupuesto de Inversión en 2017

Miles de millones de pesos

Sector	2017 Proyecto	Participación %
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8.155	24,8%
TRANSPORTE	4.858	14,8%
TRABAJO	4.678	14,2%
HACIENDA	2.308	7,0%
EDUCACION	2.266	6,9%
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.863	5,7%
MINAS Y ENERGIA	1.629	4,9%
AGROPECUARIO	1.171	3,6%
COMUNICACIONES	1.129	3,4%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	833	2,5%
DEFENSA Y POLICIA	647	2,0%
PLANEACION	358	1,1%
CIENCIA Y TECNOLOGIA	337	1,0%
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	330	1,0%
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	320	1,0%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	275	0,8%
EMPLEO PUBLICO	269	0,8%
DEPORTE Y RECREACION	239	0,7%
RAMA JUDICIAL	190	0,6%
ORGANISMOS DE CONTROL	183	0,6%
INFORMACION ESTADISTICA	178	0,5%
FISCALIA	156	0,5%
CULTURA	137	0,4%
INTERIOR	110	0,3%
RELACIONES EXTERIORES	96	0,3%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	95	0,3%
REGISTRADURIA	71	0,2%
CONGRESO DE LA REPUBLICA	21	0,1%
INTELIGENCIA	9	0,0%
TOTAL INVERSION	32.911	100%

Fuente: DNP-DIFP

A continuación se presenta las inversiones más relevantes por sector:

- Sector Inclusión Social y Reconciliación:** Se asignaron \$8,2 billones (24,8% del total de la inversión), los cuales contemplan tanto los recursos propios por \$2,3 billones, como los recursos del CREE por \$2,8 billones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. La distribución de estos recursos tuvo en cuenta la prioridad de atender programas sociales como; Primera Infancia (\$3,4 billones); Familias en Acción (\$967 mm), Atención Humanitaria (\$791 mm), Obras para la Prosperidad (\$350 mm) y Red Unidos (\$120 mm).
- Sector Transporte:** En el sector de Transporte los recursos asignados para 2017 ascienden a \$4,9 billones (14,8% de los recursos de inversión), su priorización incluye las vigencias futuras aprobadas por

\$3 billones destinados principalmente para los programas de Concesiones Viales \$1,4 billones, programas de mejoramiento y mantenimiento vial por \$1,4 billones y programas de infraestructura aeroportuaria, y gestión del espacio aéreo \$117 mm. De igual forma, se consideran recursos para infraestructura marítima y fluvial \$145 mm, construcción Túnel de la Línea \$120 mm, Contratos Plan \$173 mm, entre otros.

3. **Sector Trabajo:** El presupuesto de inversión del sector suma \$4,7 billones, (14,2% del total de recursos de inversión nacional), de los cuales \$1,7 billones corresponden a recursos propios y \$3,0 billones de recursos nación, de los cuales \$1,5 billones corresponden a los recursos CREE asignados al Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA. Se priorizan principalmente los programas de formación del SENA (\$1.64 billones), el programa Colombia mayor-subcuenta de subsistencia y subcuenta de solidaridad (\$1,43 billones), y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas.
4. **Sector Hacienda:** El sector Hacienda participa con el 7% del total de recursos de inversión, los cuales ascienden a \$2,3 billones, destinados principalmente a: la atención de los efectos causados por la Ola Invernal a través del Fondo Adaptación (\$1,1 billones); CREE \$581 mm; a la construcción e implementación de los Sistemas de Transporte Urbano (\$346 mm) en 11 ciudades; a las Soluciones de Vivienda NO VIS (\$83 mm) y a otros programas (\$286 mm), entre otros, inversiones para la ejecución del Plan todos somos Pacífico, sistemas de información, infraestructura física y eficiencia administrativa.
5. **Sector Educación:** Se asignaron \$2,3 billones, 6,9% del total de recursos de inversión. La asignación de estos recursos corresponde a la priorización de programas sociales como: Permanencia Educativa a través de créditos y Becas - Icetex (\$751 mm), Programa de Alimentación Escolar (\$500 mm), Infraestructura Educativa Prescolar Básica y Media (\$403 mm), Mejoramiento de la Calidad Prescolar Básica y Media (\$211 mm), aporte a la Financiación de Universidades conforme a la Ley 30 de 1992 y Ley 1697 de 2013 (\$126 mm).
6. **Sector Vivienda, Ciudad y Territorio:** \$1,9 billones equivalentes al 5,7% de los recursos de inversión, su priorización incluye programas para las políticas de agua potable y saneamiento básico (\$331 mm) y programas sociales de vivienda tales como: Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación "FRECH II" (\$352 mm). Subsidio Familiar de Vivienda (\$619 mm) y Subsidio Familiar de Vivienda a Población Desplazada (\$536 mm).

7. **Sector Minas y Energía:** El sector minero energético orienta su actuación en busca de garantizar la cobertura y prestación del servicio a los usuarios. En ese sentido, se asignaron \$1,6 billones, (4,9% del total de recursos de inversión), de los cuales \$365 mm corresponden a recursos propios y \$1,3 billones a recursos nación. La asignación de estos recursos tuvo en cuenta la prioridad de atender las vigencias futuras autorizadas a los fondos de energización en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, la exploración en hidrocarburos por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH y los subsidios de energía en estratos 1, 2 y 3 y áreas especiales.
8. **Sector Agropecuario:** Se le asignaron \$1,2 billones, (3,6% del total de recursos de inversión), sus principales inversiones se concentran en los programas de Vivienda Rural \$232 mm (Incluye APD por \$162 mm, Restitución de Tierras \$185 mm, Alianzas Productivas \$159 mm, Agro Ingreso Seguro \$105 mm, Control y Prevención a la producción Agropecuaria y Pesquera \$74 mm, Ordenamiento social de la propiedad de la tierra \$64 mm, Distritos de Riego \$61 mm, Competitividad de la producción agropecuaria \$52 mm, Generación de ingresos \$30 mm, Fondo de Comercialización \$30 mm, Certificado de Incentivo Forestal \$22 mm, entre otros.
9. **Sector Comunicaciones:** Se apropiaron \$1,1 billones equivalentes al 3,4% de los recursos de inversión, y están destinados principalmente a financiar el programa de Telecomunicaciones sociales (\$312 mm), computadores para educar (\$70 mm), inversiones relacionadas con el operador público de TV (\$197 mm), apropiación y adopción de las TIC (\$110 mm), aplicaciones para generar demanda de TIC (\$107 mm), servicios para desarrollar la conectividad digital (\$96 mm) y fortalecimiento de la Industria TI & BPO (\$63 mm), la implementación y desarrollo de la estrategia de gobierno en línea \$60 mm, entre otros.
10. **Sector Justicia y del Derecho:** El presupuesto de inversión del sector Justicia suma \$833 mm, 2,5% del total de recursos de inversión nacional, de los cuales \$523 mm corresponden a recursos propios y \$310 mm a recursos nación. Se priorizan principalmente \$280 mm para infraestructura y dotación carcelaria, con el fin de que las entidades del sector prioricen el cumplimiento de la Sentencia T-762/2015 de la Honorable Corte Constitucional, en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario del país, \$16 mm destinados a programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, y a la promoción y utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas.

11. **Sector Defensa y Policía:** Se asignan recursos por \$647 mm (2,0% de la inversión), los cuales se orientan al mantenimiento de los equipos como aeronaves, buques y equipo terrestre en las diferentes fuerzas, de igual manera, se financia la adquisición de material de guerra, construcciones de estaciones de Policía, Comandos y batallones. En lo relacionado con el tema de bienestar de la fuerza Pública se efectúan inversiones en sanidad militar y vivienda fiscal.
12. **Sector Planeación:** Se asignaron recursos por \$358 mm, que equivalen al 1,1% del total del presupuesto de inversión. Los recursos aprobados permitirán atender principalmente la liquidación del Fondo Nacional de Regalías de conformidad con el acto legislativo 005 de 2011; desarrollar los programas de Plan de Ordenamiento Territorial POT/ Plan de Ordenamiento Departamental, POD modernos y Catastro Multipropósito; implementar la nueva metodología del Índice SISBEN; apoyar a los Departamentos en la implementación de los Contratos Plan; y fortalecer el SECOP II a nivel nacional.
13. **Sector de Ciencia y Tecnología:** Se asignaron \$337 mm, lo que representa una participación del 1% del total de recursos de inversión, destinados principalmente a fortalecer las capacidades de investigación en el país a través de la formación de capital humano de alto nivel con \$265 mm, el Fondo de Investigaciones en Salud con \$30 mm.
14. **Sector Salud y Protección Social:** La asignación del sector asciende a \$330 mm que corresponde al 1,0% del presupuesto total de inversión, de los cuales \$235 mm corresponde a recursos nación (71%) y \$95 mm a recursos propios (29%). Dentro del sector se destaca el proyecto en Vacunación – PAI (Programa Ampliado de Inmunizaciones) con una asignación de \$161 mm, los demás proyectos corresponden a Estrategia de prevención y promoción que equivale al (6%), con \$13 mm, Fortalecimiento en Salud pública (5,1%) con \$11 mm, Proyecto Infraestructura y dotación hospitalaria (5%) con \$11 mm.
15. **Sector Comercio, Industria y Turismo:** Se asignaron recursos por \$320 mm que equivalen al 1% del presupuesto de inversión. Sus principales inversiones se encuentran encaminadas a incentivar el turismo como motor de desarrollo regional, incrementar la promoción turística y mejorar la competitividad del sector para aprovechar las ventajas comparativas existentes; igualmente, a fomentar nuevos sectores basados en la innovación, mejorar el entorno de los negocios y apoyar al sector artesanal de Colombia.

- 16. Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Se asignaron \$275 mm, lo que representa una participación del 0,8% del total de recursos de inversión, que incluyen \$78 mm de recursos propios del Fondo Nacional Ambiental "FONAM" y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia "IDEAM". Las principales prioridades del sector son fortalecer los Institutos de Investigación Ambiental SINCHI, INVEMAR, IIAP y HUMBOLDT, así como apoyar a las Corporaciones Ambientales. Adicionalmente se consideraron prioridades la conservación, manejo y protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el licenciamiento ambiental y la producción de información hidrológica, meteorológica y ambiental.
- 17. Sector Empleo Público:** Se asignaron \$269 mm, 0,8% del total de recursos de inversión. La asignación de estos recursos corresponde a la priorización de programas como: Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Empleo (\$124 mm), Infraestructura Física (\$68 mm), fortalecimiento en calidad educativa (\$42 mm) y Mejoramiento gestión pública (\$19 mm).
- 18. Sector Deporte y Recreación:** Se asignaron \$239 mm, 0,7% del total de recursos de inversión, de los cuales \$163 mm corresponden a la proyección de los recursos del impuesto de la telefonía móvil celular. Las asignaciones de estos recursos establecen la priorización orientada especialmente a la promoción y desarrollo, al deporte y la recreación, escenarios deportivos, atención a los juegos deportivos nacionales y juegos paralímpicos nacionales, compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la nación, que incluye la preparación y participación de los deportistas.
- 19. Sector Rama Judicial:** Se asignaron \$190 mm, lo que representa el 0,6% del total de la inversión, destinados principalmente a financiar la adquisición, construcción, adecuación y mejoramiento de su infraestructura física, la Sistematización de los despachos judiciales y la Capacitación de los Funcionarios, entre otros, para continuar la puesta en marcha del sistema oral establecido en el Código General del Proceso, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código de Procedimiento Penal, así como los juzgados de extinción de dominio.
- 20. Órganos de Control:** Los Organismos de Control participan con 0,6% de los recursos de inversión equivalentes a \$183 mm, para financiar el desarrollo de la Infraestructura Tecnológica, Adquisición de Infraestructura Física y el fortalecimiento institucional de las entidades que componen el sector.
- 21. Sector Información Estadística:** Al sector se le asignan \$178 mm equivalentes al 0,5% de los recursos de inversión. Su priorización incluye recursos destinados a las diferentes encuestas de información

pública, información para el sector agropecuario, Conservación Catastral y Actualización cartográfica, servicios de información geográfica y fortalecimiento de los sistemas de información del sector, entre otros.

22. **Sector Fiscalía:** Participa con el 0,5% del total de la inversión asignada para la vigencia 2017 equivalente a \$156 mm, principalmente para financiar los programas Justicia en línea, modernización tecnológica y sistemas de información, Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica, y Adquisición, construcción y adecuación de infraestructura judicial y forense
23. **Sector Cultura:** Se asignaron \$137 mm, 0,4% del total de recursos de inversión. La asignación de éstos, corresponden a la priorización de programas como: Apropiación social del patrimonio cultural (\$75 mm), Articulación del sistema nacional de cultura (\$23 mm), Formación artística y creación cultural (\$12 mm), Desarrollo integral de los niños menores de 5 años (\$8 mm), Información pública (\$5 mm), eficiencia gubernamental (\$4 mm), Fortalecimiento de industrias culturales (\$3 mm); Formación Artística y creación Cultural (\$2 mm).
24. **Sector Interior:** El presupuesto de inversión del Sector Interior asciende a \$110 mm (0,3% de la inversión). Se priorizan los programas de seguridad y convivencia ciudadana, fortalecimiento de los servicios de la Dirección Nacional de Bomberos, prevención a violación de derechos humanos, fortalecimiento de comunidades étnicas, gestión del riesgo, derechos de autor, y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas.
25. **Sector Relaciones Exteriores:** Contará con \$96 mm (0,3% de la inversión) orientados a los programas de Promoción de Colombia en el Exterior, Plan frontera para la prosperidad y a la infraestructura tecnológica y el fortalecimiento institucional del sector.
26. **Sector Presidencia de la República:** Se asignaron recursos por \$95 mm, que representan el 0,3% del total de los recursos de inversión. Entre las prioridades se destacan recursos de cooperación internacional (\$35 mm), la financiación de estrategias en favor de la primera infancia (\$33 mm). Adicionalmente, se programaron recursos por (\$1,2 mm) para la Agencia Inmobiliaria Virgilio Barco.
27. **Sector Registraduría:** Se le asignaron recursos por \$71,2 mm (0,2% de la inversión), destinados especialmente a financiar el mantenimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación y registro civil y a la adquisición de equipos de cómputo.

- 28. Sector Congreso de la República:** Se asignan recursos por \$21,1 mm, orientados principalmente a cubrir vigencias futuras de los proyectos de mejoramiento de la seguridad y desplazamiento de los senadores de la República y el proyecto de plataforma tecnológica para la administración administrativa de Senado.
- 29. Sector Inteligencia:** Se asignan recursos por \$9 mm, orientados principalmente al desarrollo de la sede operativa de la Dirección Nacional de Inteligencia principalmente.

8.2.2 AVANCES DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN INFORMADO POR DESEMPEÑO Y RESULTADOS

El artículo 148 de la ley 1753 de 2015, establece: “Orientación de la inversión a resultados. La orientación de la inversión a resultados es una técnica presupuestal que promueve el uso eficiente y transparente de los recursos de inversión, permite alinear los objetivos y prioridades definidos en el Plan Nacional de Desarrollo con el Plan Plurianual de Inversiones y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. La Nación adoptará, entre otras, esta técnica como uno de los instrumentos de gestión de la inversión pública y promoverá su adopción por las entidades territoriales.

La clasificación programática de la inversión pública de la Nación reflejará los programas definidos en el Plan Plurianual de Inversiones los cuales deberán ser compatibles con aquellos establecidos para el Presupuesto General de la Nación. Para el efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deberán formular o reformular lo programas de inversión de acuerdo con las metodologías que establezca el Departamento Nacional de Planeación.

El uso de un presupuesto de inversión informado por desempeño y resultados es parte de un proceso de reforma que permite a los sectores y dependencias de la administración pública planear sus actividades y recursos en función de resultados medibles, en lugar de centrarse en la administración de insumos. Esta técnica de presupuestación busca privilegiar los resultados sobre los procedimientos, constituyéndose en una herramienta de gestión pública que posibilita la vinculación entre los recursos presupuestales y el cumplimiento de los objetivos y las metas de políticas públicas, tanto sectoriales como territoriales. La adopción de este enfoque de presupuestación tiene como propósito principal mejorar la

calidad de la inversión (eficacia) y aumentar los niveles de transparencia del accionar del sector público y, por esta vía, incrementar el bienestar de los ciudadanos y mejorar su confianza en el Estado.

A diferencia del modelo presupuestal que tradicionalmente se ha usado en el gobierno colombiano, el modelo presupuesto informado por desempeño y resultados permite tener una panorámica que privilegia la eficacia y la transparencia. Este cambio de paradigma se refleja, por lo menos, en los siguientes aspectos:

- i) Cambio de enfoque de las instituciones a los resultados (bienes y servicios) que la población espera del sector público: tradicionalmente se discuten las partidas presupuestales en función de las instituciones, bajo este nuevo modelo las discusiones giran alrededor de los resultados alcanzados;
- ii) De insumos a productos: tradicionalmente se discute sobre los insumos que requiere un programa para su ejecución, ahora se hará sobre los productos y resultados que genera;
- iii) De la inercia a la cobertura: tradicionalmente se distribuyen los recursos por instituciones de manera inercial e incremental, mientras que en la presupuestación por resultados primero se establecen los recursos según la cobertura de los productos y luego se distribuye por instituciones; y
- iv) : De la verificación financiera a la entrega real de bienes y servicios. En el modelo tradicional se centra la atención en la verificación de si se ejecutaron financieramente los recursos, aún si no existe ejecución física, mientras que en el modelo de presupuestación por resultados se enfoca la atención en la entrega real de los bienes y servicios a la población.

Con el propósito de iniciar la adopción de este modelo presupuestal, que privilegia la eficacia y la transparencia, se han definido clasificadores programáticos que permiten establecer una mayor alineación entre los objetivos y las estrategias cuatrienales del Plan Nacional de Desarrollo y la presupuestación anual. En un ejercicio adelantado por el DNP en conjunto con los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, se ha homologado la clasificación programática del presupuesto de inversión que responde a los objetivos del presente Plan Nacional de Desarrollo²² y la misión de cada sector. Este ejercicio se presenta a continuación, en el cuadro 20.

²² En dicho ejercicio se definieron los programas de acuerdo a la misión y mandatos legales de cada sector que hace parte de la estructura del Estado colombiano

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
AGROPECUARIO	Alianzas Productivas desarrolladas desde el sector Agricultura	Número	359	159,084,165,680	-
	Casos estudiados para decidir su inclusión o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas	Número	8,788	10,927,706,204	-
	Estatus sanitario y fitosanitario establecidos y mantenidos	Número	7,000	18,000,000,000	12,000,000,000
	Distritos de Riego y drenaje a Nivel Nacional	Hectáreas	3,656	32,495,894,150	-
	hectáreas tierra adquirida y adjudicada (Titulación colectiva)	Hectáreas	848	1,582,000,000	-
	Infraestructura productiva cofinanciada	Número	33	2,600,000,000	-
	Investigaciones que fomenten el aprovechamiento eficiente y sostenible de los recursos pesqueros y de la acuicultura	Número	3	2,000,000,000	-
	Laboratorios de diagnóstico fortalecidos con dotación de tecnología, personal e infraestructura física	Número	51	6,000,000,000	3,000,000,000
	Predios del Fondo Nacional Agropecuario formalizados y/o Regularizados para el desarrollo rural	Número	83	16,000,000,000	-
	Predios Formalizados y/o Regularizados para el desarrollo rural a través del SIRA	Número	133	18,000,000,000	-
	Predios intervenidos con ruta jurídica para la formalización	Número	13,296	6,600,000,000	-
	Proyectos de desarrollo rural cofinanciados	Número	137	8,405,289,053	-
	Proyectos y planes integrales de desarrollo agropecuario y rural	Número	7	1,000,000,000	-
	Servicios de identificación realizados de animales	Número	600,000	3,500,000,000	2,000,000,000
	Solicitudes de Restitución Atendidas a las víctimas del despojo y/o abandono de tierras	Número	10,163	34,068,493,187	-
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Acciones de los Planes de manejo de las Áreas Marinas Protegidas Declaradas por CODECHOCO	Número	12	2,465,800,000	-
	Área en proceso de restauración.	hectáreas	2,500	3,051,800,000	-
	Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con estrategias para la solución de conflictos	Número	2	7,000,000,000	-
	Documento de diagnóstico del Plan de ordenación y Manejo Ambiental de la Cuenca de los ríos directos al Magdalena Medio en Puerto Boyacá	Número	1	1,523,500,000	-
	Estrategias para la administración de la UAC Darién	Número	4	1,358,400,000	-
		hectáreas	300	2,424,300,000	-
	Hectáreas en proceso de restauración				-
	Instrumentos de Planeación para la conservación de las áreas del SPNN	Número	36	31,248,886,453	-
	Módulos del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de los ecosistemas y servicios ecosistémicos de Colombia	Número	1	20,704,079,057	6,310,226,000
	Plantaciones forestales establecidas	hectáreas	80	205,640,000	-

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
	Proyectos para el cumplimiento de los objetivos ambientales del Plan Nacional de Desarrollo	Número	6	-	71,511,000,000
	Proyectos para fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales en el marco del Fondo de Compensación Ambiental	Número	50	36,050,000,000	-
	Reforestación para la restauración. (RPR)	hectáreas	3	287.222.42	-
	Sistema de Información Georeferencial - SIG	Unidad	1	1,420,000,000	-
	Sistemas de contribución a la gestión pública del Administrador de la Reserva de Biosfera Seaflower	Número	1	736,600,000	-
CYT	Investigaciones en materia de salud	Número	85	30,000,000,000	-
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	Convocatorias para la cofinanciación de proyectos de las MIPYMES	Número	5	7,954,545,455	-
	Estrategias de seguimiento y supervisión para los proyectos cofinanciados en materia de modernización e innovación para la MIPYMES	Número	1	2,549,696,970	-
	Inmueble de la Unidad Administrativa Especial Junta de Contadores adquirido	Metros cuadrados	1,400	-	14,771,000,000
	Laboratorios de química y biomedicina dotados con nuevos equipos para el Instituto Nacional de Metrología	Número	2	1,200,000,000	-
	Mejoramiento de áreas de atención al ciudadano	Metros cuadrados	4,650	-	1,500,000,000
	Plan preventivo y correctivo de mantenimiento	Número	1	-	297,000,000
	Proyectos de competitividad turística apoyados (incluye formación, capacitación, desarrollo tecnológico, adecuación de la oferta turística, etc)	Número	41	13,514,828,421	-
	Proyectos de mercadeo y promoción turística apoyados (incluye campañas regionales, viajes de familiarización, material promocional, etc)	Número	37	43,970,824,455	-
	Proyectos para el desarrollo de la actividad artesanal financiados o cofinanciados	Número	26	12,160,000,000	-
	Servicios de atención a la ciudadanía, inspección, vigilancia y control de la Red en todo el territorio nacional/unidades móviles	Número	84,000	-	3,569,858,855
	Sistemas de información de la Ventanilla Única de Comercio Exterior actualizados	Número	1	3,979,920,000	-
	Solicitudes	Número	630,000	-	8,920,000,000
	Solicitudes de marcas	Número	5.50	-	2,276,240,000
	Trámites (De Protección al consumidor)	Número	18,000	-	1,799,711,250
	Trámites atendidos en materia de protección de la competencia	Número	250	-	2,200,000,000
	Trámites y servicios electrónicos implementados por la Superintendencia de Sociedades	Número	22	-	9,436,500,000

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
	Vigilancia e Inspección a las Cámaras de Comercio y Comerciantes	Número	600	-	325,000,000
COMUNICACIONES	Documento de resultados de actividades aceleradoras y de innovación para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea	Número	1	-	13,451,000,000
	Emprendimientos Start-ups y Spin-offs financiados	Número	55	-	15,000,000,000
	Equipos de medición del espectro instalados	Número	3	-	4,080,000,000
	Estudios regulatorios de la Comisión de Regulación de Comunicaciones	Número	9	13,081,000,000	-
	Herramientas tecnológicas disponibles para las entidades del Estado	Número	1	-	26,392,000,000
	MIPYMES conectadas a internet	Número	12,800	-	24,860,000,000
	Municipios con cobertura de televisión	Número	306	-	6,634,868,600
	Nodos Creados y convocados	Número	4	-	4,000,000,000
	Programas de capacitación en Contenidos y Aplicaciones digitales	Número	435	-	17,493,000,000
	Soluciones de Conectividad en Centros de Acceso Comunitario	Número	6,100	-	77,530,000,000
	Zonas wifi instaladas	Número	300	-	75,800,000,000
CONGRESO	Área adecuada en infraestructura	Metro cuadrado	10,000	8,343,500,000	-
	Eventos de paz instalados	Número	20	1,000,000,000	-
	Software actualizado para gestión administrativa	Porcentaje	100	3,000,000,000	-
		Número	204	2,879,803,705	-
	Vehículos Blindados				-
CULTURA	Área ampliada del Teatro Nacional Cristóbal Colón de Bogotá D.C	Metro cuadrado	2,400	25,600,000,000	-
	Emprendedores culturales beneficiados con Recursos de capital semilla y créditos	Número	50	300,000,000	-
	Escenarios culturales nuevos y renovados	Número	27	17,778,675,464	-
	Escuelas municipales de música fortalecidas	Número	500	622,912,500	-
	Estímulos en creación, circulación, formación, investigación y emprendimiento para las artes	Número	300	1,518,709,496	-
	Funciones artísticas realizadas en el Teatro Nacional Cristóbal Colón	Número	96	3,653,771,057	-
	Patrimonio arquitectónico conservado y salvaguardado	Metros cuadrados	2,000	500,000,000	-
	Proyectos archivísticos atendidos	Número	6	-	2,900,000,000
DEFENSA Y POLICIA	Aeronaves y componentes mayores para el cumplimiento de las misiones de aviación del Ejército	Número	2	40,000,000,000	-
	Aplicativo del Club Militar para la toma de decisiones	Número	1	-	833,000,000

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
	Aplicativos del Sistema Integral de Información del Subsisistema de Salud de las Fuerzas Militares	Número	1	15,000,000,000	-
	Aula múltiple construida en la Escuela Carlos Lleras Restrepo de la Defensa Civil Colombiana	Número	1	1	-
	Buque OSV	Número	1	4,557,000,000	-
	Buque Patrullero de Zona Económica Exclusiva OPV	Número	1	40,500,000,000	-
	Centros de Abastecimiento y Distribución de la Agencia de Logística de las FF.MM construidos y dotados	Número	1	-	1,922,000,000
	Centros de datos construidos para el Comando General	Número	1	864,000,000	-
	Comandos adecuados	Número	4	22,448,269,000	-
	Comandos construidos	Número	2	15,217,899,000	-
	Componentes del Sistema de Atención al Afiliado de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	Número	90	-	1,500,000,000
	Equipo Industrial Renovado para el Hospital Militar	Número	15	-	3,500,000,000
	Establecimientos de sanidad policial hospitalarios dotados	Número	2	2,600,443,932	-
	Estaciones de policía construidas	Número	3	12,000,000,000	-
	Obras de remodelación e intervención de infraestructura de los bienes de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares en el Centro Internacional Tequendama	Número	3	-	1,216,085,184
	Servicios de mantenimiento a las aeronaves operativas de la FAC Prestado	Número	1	51,255,000,000	-
	Sistema de Educación de la Fuerza Pública estructurado	Número	1	2,986,000,000	-
	Unidades de Vivienda fiscal construidas	Número	88	-	11,737,000,000
DEPORTE Y RECREACIÓN	Escenarios deportivos construidos, adecuados y mejorados para el desarrollo de eventos del ciclo Olímpico	Número	27	11,500,000,000	-
	Escenarios deportivos construidos, adecuados y mejorados para el desarrollo de eventos internacionales con sede en Colombia	Número	17	39,000,000,000	-
	Formación y preparación de deportistas	Número	651	72,362,153,517	-
	Juegos y eventos deportivos de carácter internacional	Número	2	24,100,000,000	-
EDUCACION	Alfabetizaciones a jóvenes y adultos víctimas del conflicto armado mayores de 15 años	Número	50,000	20,000,000,000	-
	Área del Instituto Técnico Central Construida y Remodelada	Metros cuadrados	28,000	828,000,000	953,565,007
	Asesorías brindadas a instituciones y agentes educativos que atienden a personas en situación de discapacidad auditiva	Número	95	830,000,000	31,000,000
	Aula Multimedia	Número	6	266,870,000	2,648,728,830
	Aulas ampliadas o mejoradas en zonas urbanas o rurales	Número	1558	4,000,000,000	-
	Aulas nuevas construidas en zonas urbanas o rurales	Número	649	387,000,000,000	-
	Beneficiarios atendidos a través de la entrega de los complementos alimentarios del Plan de Alimentación Escolar	Número	3.330.372	500,000,000,000	-

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
	Beneficiarios de programas de capacitación, bienestar, proyección social, investigación	Numero	1050	-	2,288,823,816
	Créditos - Becas renovados pregrado Ser Pilo Paga	Número	32.798	533.353.000.000	-
	Créditos educativos renovados con tasa real 0% en las líneas de pregrado del ICETEX	Número	32.648	157.754.000.000	-
	Estructura educativa del INTENALCO construida	Metros cuadrados	7,434	1,080,000,000	-
	Fortalecimiento de la educación superior	Porcentaje	20	3,276,419,167	284,810,000
	Fortalecimiento del bilingüismo	Porcentaje	20	450,000,000	90,000,000
	Libros y textos escolares en formatos accesibles de braille, relieve, macrotipo y digitales y otras ayudas técnicas para la población con discapacidad visual	Número	45,000	567,391,000	-
	Servicios de alfabetización digital a población con discapacidad visual	Número	1,900	200,000,000	9,000,000
	Subsidios de sostenimiento renovados a grupos focalizados por Sisbén	Número	141,381	60,735,290,000	-
	Talleres y Laboratorios dotados del Instituto Técnico Central	Número	27	-	4,770,812,497
EMPLEO PUBLICO	Integrantes de juntas administradoras locales y de acción comunal Capacitados En cumplimiento de la ley 1551	Número	1,250	-	528,517,500
	Líderes de organizaciones sociales y ciudadanía Capacitados	Número	2,667	-	1,004,271,250
	Municipios Fortalecidos por los programas de alta gerencia	Número	350	-	10,434,323,894
	Revistas con indexación nacional o internacional Divulgadas	Número	1	-	440,000,000
	Asesorías técnicas a las entidades públicas del orden territorial en materia de función pública	Número	98	653,464,481	-
	Asesorías y asistencias técnicas realizadas	Número	170	-	5,661,295,385
	Concursos de méritos para la provisión de empleos de carrera administrativa	Número	9	-	35,699,000,000
	Diseños y estudios técnicos para la adecuación de la infraestructura del sector de Empleo Público	Número	1	470,097,000	-
	evaluación y verificación de cumplimiento en los requisitos para la acreditación institucional de alta calidad de la ESAP	Porcentaje	100	-	3,753,904,552
	Eventos de capacitación dirigidos a grupos de interés Desarrollados en cumplimiento de la Ley 1551	Número	80	-	4,544,430,486
	Grupos de Investigación Reconocidos por Colciencias	Número	4	-	100,000,000
	Infraestructura construida de la sede central y territoriales de la ESAP	Metros cuadrados	20..000	-	67,500,000,000
	Multiplicadores en procesos de control social a la gestión pública Capacitados	Número	1,250	-	528,517,500
	Municipios en Zonas de Conflicto Fortalecidos en su institucionalidad para la Paz	Número	40	-	13,198,020,000
	Servidores Públicos del orden Nacional y Territorial Capacitados en pedagogía de paz	Número	20,000	-	2,309,813,750
	Sistemas de Información y comunicaciones de la CNSC	Número	9	-	2,155,000,000
	Sistemas de Información y servicios Web	Número	4	2,195,000,000	

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
	del Departamento de la Función Pública actualizados				-
	Soluciones de infraestructura y comunicaciones implementados	Número	3	1,305,000,000	-
	Tasa de deserción anual reducida	Porcentaje	9	-	4,808,553,738
FISCALÍA	Casos de Genética evacuados	Número	3,150	2,500,000,000	-
	Equipos de criminalista e investigación en operación	Número	10	350,000,000	-
	Laboratorios Forenses del INMLCF	Número	44	2,951,335,939	-
	Licencias informáticas de Bases de Datos y sistemas operativos	Número	100	27,500,000	-
	Sede de la FGN construida en Cúcuta	Número	0.65	5,907,322,555	-
	Sedes para modelos de gestión de la FGN	Número	2	1,609,500,000	-
HACIENDA	3302-Infraestructura física reparada	Metros cuadrados	10,000	-	1,346,979,106
	Actualización de regulación contable con estándares internacionales	Número	1	1,650,000,000	-
	Área de la Unidad de Información y Análisis Financiero construida	Metro cuadrado	100	1,723,840,000	-
	Coberturas de tasas de interés para Vivienda Nueva	Porcentaje	15,569	80,609,510,116	-
	Eventos de formación en contabilidad pública	Número	25	2,800,000,000	-
	Eventos de sensibilización sobre el nuevo modelo de supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria	Número	700	-	347,536,000
	Laboratorio nacional de aduanas construido	Metro cuadrado	1,000	5,000,000,000	-
	Módulos del sistema de información contable modernizados	Número	24	4,500,000,000	-
	Organizaciones vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria implementando el NIIF	Número	1,026	-	2,618,987,413
	Personas beneficiadas con la restauración de los ecosistemas degradados en el área de influencia del Canal del Dique	Número	250,000	43,428,045,591	-
	Personas beneficiadas con reducción del riesgo de inundación en El Jarillón del río Cali	Número	769,451	36,095,004,924	-
	Proyectos de Acueducto y Saneamiento Básico de las zonas afectadas por la ola invernal	Número	69	40,737,250,775	-
	Puntos críticos intervenidos de las zonas afectadas por la ola invernal	Número	7	92,847,614,805	-
	Sistemas de información de la Superintendencia Financiera actualizados	Número	1	-	14,464,020,894
	Sistemas de información de la UGPP actualizados	Número	4	2,039,581,630	-
	Sistemas de información de la UGPP en proceso de actualización	Número	5	2,984,447,838	-

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	Acompañamiento a Entidades Territoriales (ET) para la implementación de la Ruta Integral de Atenciones de Primera Infancia	Entidades	300	-	3,500,000,000
	Acompañamiento familiar y/o comunitario a personas en condición de pobreza extrema	Personas	1,070,000	120,000,000,000	-
	Apoyo a Organizaciones de Desarrollo Alternativo	Organizaciones	40	10,000,000,000	-
	Asignación de familia a niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad en firme, por consentimiento o por autorización, CON características y necesidades especiales y posibilidad de adopción presentados a comité de adopciones	Porcentaje	67	-	152,000,000,000
	Asistencia técnica a municipios para la implementación de las rutas de atención integral para el Restablecimiento de Derechos de la menor de 14 años embarazada	Municipios	200	-	7,000,000,000
	Atención a familias en situación de vulnerabilidad afectadas en su estructura y dinámica relacional mediante la modalidad familias para la paz	Familias	58,624	-	90,000,000,000
	Atención con estrategias post egreso o inclusión social a adolescentes y jóvenes que egresan el último año del SRPA por cumplimiento de sanción privativa de la libertad	Porcentaje	35	-	53,000,000,000
	Atención humanitaria entregada a personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima	Número	900,000	765,492,000,000	-
	Atención integral a niños y niñas	Número	1,150,000	2,200,000,000	-
	Atención tradicional a niños y niñas	Número	617,458	552,277,198,444	551,155,092,835
	Certificación para personas desmovilizadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad	Personas	3,200	8,144,972,700	-
	Cofinanciación del Gobierno Nacional para proyectos de las entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	Proyectos	4	4,400,000,000	-
	Consulta previa e indemnización para sujetos de reparación colectiva étnicos	Número	10	2,500,000,000	-
	Educación inicial para niños y niñas en el marco de la atención integral	Personas	1,150,000	2,200,000,000	-
	Financiación a proyectos estratégicos para el avance de la política nacional de consolidación territorial en los territorios	Proyectos	250	10,000,000,000	-
	Fortalecimiento de capacidades para la generación de ingresos en personas beneficiarias	Personas	11,000	83,000,000,000	-
	Hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas por los Grupos Móviles de Erradicación	Hectáreas	5,000	25,000,000,000	-
	Implementación en municipios de la estrategia de prevención de embarazo en la adolescencia (ICBF).	Municipios	353	-	7,000,000,000
	Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica	Número	25	2,588,000,000	-
	Obras de infraestructura social y comunitaria entregadas	Número	300	350,000,000,000	-
	Permanencia de adolescentes por más de seis meses en el programa de atención con la garantía de ejercicio de sus derechos	Porcentaje	75	-	600,000,000,000

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
	(Identidad, salud y educación)				
	Procesos de formación en prácticas restaurativas implementados en Unidades de Servicio de Atención a adolescentes y jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal - SRPA	Unidades	84	-	11,000,000,000
	Programas de prevención para niños, niñas y adolescentes	Personas	200,000	-	52,000,000,000
	Transferencias monetarias condicionadas entregadas por el incentivo de educación	Número	851,826	321,512,892,311	-
	Transferencias monetarias condicionadas entregadas por el incentivo de Jóvenes en Acción	Número	160,000	358,000,000,000	-
	Transferencias monetarias condicionadas entregadas por el incentivo de salud	Número	414,124	334,635,867,508	-
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	Actualización de estudios geográficos	Número	1	100,000,000	-
	Avalúos IVP	Número	2,000	680,000,000	-
	Base de datos con información de ingresos y gastos de hogares en Colombia	Número	1	14,000,000,000	-
	Boletines de resultado anual de estudios y encuestas realizadas por el DANE	Número	301	39,000,000,000	-
	Cartografía a escala 1:2.000	Hectáreas	6,229	2,057,636,346	-
	Cartografía a escala 1:25.000	Hectáreas	1,321,600	2,072,986,865	-
	Estudios de cobertura, usos de la tierra y conflictos biofísicos	Hectáreas	200,000	1,236,000,000	-
	Levantamientos de suelos competitivos del país y estudios de suelos	Hectáreas	400,000	2,820,000,000	-
	Mutaciones catastrales	Número	408,960	13,832,265,976	-
	Nivelación de la Red Vertical Nacional	Kilómetros	249	926,512,242	-
	Portal geográfico nacional con versión móvil desarrollada y nuevos servicios fases 1, 2, 3, 4	Porcentaje	10	371,847,463	-
	Productos estadísticos de estudios y encuestas de propósitos múltiples	Número	3	-	7,400,000,000
	Productos estadísticos de mercado laboral (Boletín de Mercado Laboral y Anexo)	Número	86	14,900,000,000	-
	Puntos de densificación de la red geodésica nacional	Número	26	159,000,000	-
INTELIGENCIA	Edificio de apoyo misional de la Dirección Nacional de Inteligencia Fase I	Metro cuadrado	2,330	5,577,000,000	-

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
INTERIOR	Capacitaciones a autoridades y líderes de resguardos indígenas	Número	22	839,340,000	-
	Capacitaciones en derechos de autor e industrias creativas	Número	100	475,000,000	-
	Documentos de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales	Número	8	1,100,000,000	-
	Equipos especializados de bomberos	Número	60	18,786,000,000	-
	Estrategias para la reubicación de la población en riesgo no mitigable por flujo de lodo	Número	120	5,200,000,000	-
	Planes organizativos de los resguardos indígenas	Número	22	390,510,000	-
	Programa de Gestión Documental Físico y Electrónico de la Unidad Nacional Protección	Número	1	2,309,000,000	-
	Proyectos en gestión preventiva de riesgo de violaciones de derechos humanos	Número	12	1,200,000,000	-
	Proyectos en gestión preventiva de riesgo orientados a entidades territoriales	Número	12	1,200,000,000	-
	Sistemas de circuito cerrado de televisión modernizados	Número	4	29,244,889,960	-
JUSTICIA Y DEL DERECHO	Casas de justicia y Centros de Convivencia Ciudadana cofinanciados	Número	5	3,750,000,000	-
	Cupos Penitenciarios y Carcelarios	Número	3,356	185,150,000,000	-
	Ejecución de la Fase 1 del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado	Porcentaje	100	1,169,280,000	-
	Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional con operaciones de mantenimiento	Número	135	90,128,374,431	-
	Folios con medidas de protección o levantamiento actualizados	Folios	3750	-	940,000,000
	Servicios jurídicos de las entidades públicas fortalecidos	Porcentaje	20	941,778,047	-
	Sistema de información de los procesos misionales y de Apoyo de la Superintendencia de Notariado y Registro	Número	1	-	4,851,297,816
MINAS Y ENERGIA	Áreas con conocimiento en recursos minerales de acuerdo con estándares nacionales e internacionales	Número	1	800,000,000	-
	Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía en las ZNI (MW)	MW	0.25	-	6,000,000,000
	Estudios integrados de la evaluación del potencial de hidrocarburos del país	Número	6	-	264,672,000,000
	Herramientas de fortalecimiento de mecanismos de mercado implementadas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas	Número	5	4,000,000,000	-
	Herramientas estratégicas con información de oferta y demanda minero energética	Número	1	-	318,000,000
	Hogares conectados al SIN o normalizados en la región caribe mediante infraestructura financiada con recursos públicos en la región Caribe	Usuarios	25,471	5,459,491,525	-
	Hogares conectados al SIN pertenecientes a zonas anteriormente sin cobertura mediante recursos públicos en la región Caribe	Usuarios	830	5,459,491,525	-
	Mineros capacitados en utilización tecnologías limpias	Número	3,250	13,816,310,372	-
	Municipios capacitados en sus	Número	10	13,816,310,372	-

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
	competencias (minera y ambiental) frente al uso de mercurio				-
	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica con recursos públicos	Usuarios	52,041	37,000,000,000	-
	Nuevos usuarios conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN) pertenecientes a zonas anteriormente sin cobertura mediante recursos públicos	Usuarios	15,589	37,000,000,000	-
	Planes de Mejoramiento hacia la pequeña y mediana minería	Unidad	52	3,000,000,000	-
	Plantas de beneficio de oro en títulos mineros asistidas en tecnologías limpias	Número	12	9,085,510,689	-
	Proyectos de generación híbrida implementados con capacidad instalada superior a 1 MW	MW	0.20	-	4,000,000,000
	Unidades de producción minera bajo el amparo de un título asistidas en lo técnico-minero, ambiental o empresarial	Número	50	21,800,000,000	-
	Unidades de producción minera formalizadas en el grado básico	Número	50	5,459,491,525	-
	Usuarios pertenecientes a zonas subnormales normalizados mediante recursos públicos en la Región Caribe	Usuarios	24,641	10,724,284,266	-
	Acompañamientos de la Defensoría del Pueblo a comunidades en proceso de restablecimiento de derechos	Número	828,631	4,000,000,000	-
ORGANISMOS DE CONTROL	Auditorías ejecutadas en desarrollo del Plan General de Auditorías	Número	64	660,000,000	-
	Funcionarios capacitados en áreas profesionales y jurídicas relacionadas con la misión del Ministerio Público	Número	3,500	450,000,000	-
	Informes del Observatorio del Control Fiscal	Número	6	550,000,000	-
	Infraestructura Física del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría construida	Metro cuadrado	206	-	605,520,000
	Inmuebles de la Procuraduría General de la Nación rehabilitados	Número	4	1,150,000,000	-
	Plataforma tecnológica, infraestructura de redes, telefonía, almacenamiento y comunicaciones	Número	1	3,235,655,147	-
	Sedes de la Contraloría adquiridas	Metros cuadrados	11,164	122,450,003,313	-
	Servicios de orientación psicojurídica a las víctimas individuales y colectivas no étnicas del conflicto armado interno	Número	524,850	5,000,000,000	-
	Sistemas de Información de la CGR de soporte a procesos misionales	Número	3	4,000,000,000	-
	Soluciones informáticas en los puestos de trabajo	Número	75	300,000,000	-
PLANEACION	Acciones Adelantadas Por La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para la Inspección, Vigilancia y Control De Los Prestadores De Servicios Públicos	Número	500	-	2,771,000,000
	Aplicaciones y Módulos nuevos desarrollados o implementados para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Número	12	-	3,300,000,000

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
	Estrategias de gestión del conocimiento y gestión del Cambio en contratación pública	Número	2	2,300,000,000	-
	Estudios o documentos de análisis sobre el desarrollo territorial	Número	3	6,275,127,087	-
	Estudios para la estructuración de políticas, proyectos, planes o programas	Número	3	6,147,000,000	-
	Estudios que promuevan la participación privada en infraestructura	Número	6	10,103,000,000	-
	Módulos de la plataforma integrada de inversión pública	Porcentaje	16	3,848,200,000	-
	Contratos Plan departamentales terminados o en ejecución durante el cuatrienio	Número	9	100,000,375,374	-
	Módulos del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP	Porcentaje	4	6,700,000,000	-
	Recursos girados a proyectos apoyados que se encuentran en ejecución	Porcentaje	100	40,000,000,000	-
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	Áreas renovadas	Número	1	-	1,213,000,000
	Asistencia a entidades territoriales	Número	37	743,537,382	-
	Campaña de sensibilización y reforzamiento de la estrategia de prevención y administración de los riesgos de victimización y reincidencia.	Número	1	1	-
	Convenios de cooperación internacional suscritos	Número	8	4,539,569,601	-
	Personas sensibilizadas en prevención y promoción de comportamientos seguros	Número	37,807	303,000,000	-
	Políticas e instrumentos financieros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo	Número	1	239,063,973	-
	Sistemas de información para la gestión del riesgo.	Número	1	137,939,416	-
RAMA JUDICIAL	Modernización de las soluciones tecnológicas de la Rama Judicial	Porcentaje	1	3,000,000,000	-
REGISTRADURIA	Equipos periféricos y otros equipos tecnológicos adquiridos para la Registraduría Nacional del Estado Civil	Número	253	-	1,001,975,653
	Sedes actualizadas preventivamente en la plataforma de hardware y software en el macroproceso de identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil	Número	100	4,625,343,083	-
RELACIONES EXTERIORES	Componentes tecnológicos de operación lógica de Migración Colombia	Número	2,460	-	4,830,631,536
	Proyectos de educación en zonas de frontera	Número	21	-	950,000,000
	Servicios tecnológicos para Migración Colombia	Número	771	205,386,687	3,088,968,464

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	Auditorías integrales a sujetos vigilados	Número	239	-	9,924,855,725
	Eventos de interés en salud pública vigilados por Laboratorio	Número	1	300,000	-
	Sedes administrativas y laboratorios adquiridas acordes a las necesidades de la planta de personal y espacio requerido por parte del INVIMA	Metros cuadrados	400	-	3,000,000,000
	Sistema de Información sistematizado para pacientes Hansen	Número	100	594,828,692	-
	Tecnología biomédica adecuada para la prestación de servicios de salud dirigidos a pacientes con Cáncer	Número	100	132,195,209	-
	Aprendices en Formación Profesional Integral	Número	7.047654	958,717,327,220	1,228,635,009,780
TRABAJO	Asistencia técnica a organizaciones solidarias	Número	80	1,600,000,000	-
	Estudios económicos, financieros, administrativos y de operación de los servicios y programas sociales de las Cajas de Compensación Familiar	Número	1	500,000,000	-
	Módulos del Sistema Integrado de Información de la Superintendencia de Subsidio Familiar	Número	2	1,350,000,000	-
	Organizaciones solidarias creadas y/o fortalecidas población víctima	Número	44	1,580,000,000	-
	Organizaciones solidarias fortalecidas	Número	80	1,600,000,000	-
	Personas víctimas del conflicto armado acceden a servicios de gestión y colocación laboral, con enfoque diferencial.	Número	5,000	2,500,000,000	-
	Planes de negocios dirigidos a emprendedores	Número	762	-	70,385,000,000
	Programa cierre de brechas USPE	Número	4	1,000,000,000	-
	Subsidios entregados a la población beneficiaria del Programa Colombia Mayor (subcuenta de subsistencia)	Número	1.500.000	1.232.715.000.000	-
	Subsidios transferidos a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor (subcuenta de solidaridad)	Número	191,000	195,919,452,190	-
	Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral	Número	3,025	13,316,000,000	-
TRANSPORTE	Aeropuertos Con Obras De Construcción Y/O Ampliación Terminadas	Número	6	-	259,169,000,000
	Canal fluvial navegable	Kilómetros	117	11,000,000,000	-
	Estudios e Investigaciones de la Agencia Nacional de Seguridad vial	Número	12	-	9,000,000,000
	Obras de infraestructura complementaria realizadas por la AERONÁUTICA CIVIL	Número	6	-	50,671,000,000
	Software de la Superintendencia de Puertos y Transporte desarrollados y actualizados	Número	1	-	3,000,000,000
	Solución Integral del Paso sobre el Río Magdalena en Barranquilla	Unidad	0.30	273,905,742,555	-
	Vía Construida por la Agencia Nacional de Infraestructura	Kilómetros	330	1,231,592,720,950	-

Cuadro 20

Metas y recursos de inversión vigencia 2017 por sector y programa

Millones de pesos

Sector	Producto	U. Medida	Meta	Nación	Propios
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Asistencia técnica a municipios para la planificación y gestión territorial y urbana	Número	24	7,000,000,000	-
	Capacitaciones y asistencia legal en titulación, tercerización, saneamientos de los bienes públicos poseídos de manera informal	Número	1	1	-
	Coberturas a la Tasa de Interés a Créditos Hipotecarios generados en el Programa de Promoción de acceso a la VIS	Número	58,500	82,959,903,155	-
	Coberturas a la Tasa de Interés a Créditos Hipotecarios generados en el Programa MCY	Número	40,000	56,724,720,108	-
	Coberturas a la tasa de interés de créditos hipotecarios VIS y VIP	Número	149,855	212,512,073,287	-
	Estudios para la regulación del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico	Número	1	3,312,000,000	-
	Programas mejoramiento del sistema de acueducto: Agua no Contabilizada, Optimización de redes y Expansión de redes	Número	1	36,971,764,915	-
	Proyectos financiados para agua y saneamiento básico a nivel nacional	Número	13	274,495,000,000	-
	Subsidios en especie - Vivienda a título Gratuito	Número	1	1	-
	Subsidios para el acceso a la Vivienda de Interés Social	Número	66,000	555,000,000,000	-
	Trámites legales para la titulación de predios	Número	0	-	-
	Viviendas a título Gratuito	Número	1	1	-
	Viviendas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita para población desplazada, etapa 2	Número	8,716	535,600,000,000	-
	Viviendas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, etapa 2	Número	5,630	63,000,000,000	-

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2017

I RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2016.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005¹, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en este capítulo se presenta el resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 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 1608 de 2015.

Decreto 1608 de 2015. Artículo 2.8.1.4.1. *Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

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

(...)

(Artículo 14 Decreto 4730 de 2005)

(...)

Adicionalmente, este capítulo presenta también un breve análisis de sostenibilidad de la deuda pública, en línea con lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 358 de 1997.

1. Consideraciones Generales

El pasado mes de junio el Gobierno presentó ante el Congreso de la República el MFMP 2016, cumpliendo así con lo estipulado en la Ley 819 de 2003. Este documento presenta un análisis detallado de los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior, así como de las principales variables económicas y resultados fiscales para el año en curso y el mediano plazo, específicamente los 10 años siguientes (2017-2027).

Este documento se elaboró en un contexto en el cual la economía colombiana continúa en un proceso de ajuste a la caída de los precios del petróleo en el frente externo, fiscal, monetario y real. Este proceso se está dando en un momento en el que la economía mundial se encuentra en un lento proceso de recuperación: Estados Unidos crece por debajo de lo esperado, Europa y Japón continúan enfrentando serios retos en materia de crecimiento, y China busca frenar su desaceleración mediante el tránsito de una economía enfocada en la demanda externa y la industria, hacia un modelo enfocado en el consumo interno y los servicios. En este contexto, que afecta a todos los países de América Latina de manera diferente, los retos para la conducción de la política económica en Colombia son múltiples y complejos: corregir el desbalance en la cuenta corriente, controlar la inflación, avanzar en la construcción de infraestructura y vivienda, impulsar nuevos liderazgos en materia de crecimiento económico, continuar garantizando mayores niveles empleo y de formalidad, todo esto en un marco de finanzas públicas sanas y sostenibles. Las decisiones de empresas y hogares son determinantes para

¹ Compilado en el Decreto 1068 de 2015, por el cual se expide el Decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

sortear exitosamente estos retos, pero las acciones y las señales del Gobierno en particular, y del Estado en su conjunto, serán fundamentales para guiar dichas decisiones.

Si se compara la situación actual de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) con la que éstas tenían en el año 2013, la severidad del choque petrolero es evidente. Por una parte, la renta petrolera del GNC (que corresponde a los impuestos pagados por las empresas del sector y los dividendos pagados por Ecopetrol a la Nación) pasó de 3,3% del PIB en 2013 a -0,1% del PIB este año. Esto representa una reducción de 3,4 puntos porcentuales del PIB de menores ingresos para la Nación. Por otra parte, la devaluación del peso frente al dólar y la aceleración de la inflación han encarecido el pago de intereses de la deuda en 0,9% del PIB. En suma, el choque fiscal para el GNC en estos últimos tres años asciende a 4,3% del PIB.

Las acciones en materia de ajuste no se han hecho esperar. Frente a esta situación, el Gobierno Nacional ha respondido con una política de “Austeridad Inteligente”, utilizando las herramientas a su disposición: aumento de los ingresos sin poner en riesgo el crecimiento económico, menores gastos manteniendo los programas sociales y mayor déficit, sin comprometer el cumplimiento de la Regla Fiscal ni la sostenibilidad de la deuda. En este sentido, la Regla Fiscal ha permitido que en 2016 el déficit del GNC sea 1,6% del PIB mayor que en 2013. Durante este periodo el Gobierno ha reducido sus gastos en 1,2% del PIB y logró elevar el recaudo tributario en 1,5% del PIB mediante la Reforma Tributaria de 2014, así como por mejoras en la gestión de la DIAN.

Como consecuencia de la caída de los precios del petróleo y del menor crecimiento económico que este choque ha implicado para la economía colombiana, la operatividad de la Regla Fiscal ha permitido hasta ahora que los cierres fiscales deficitarios del GNC presenten desviaciones crecientes con respecto a la senda de déficit estructural que fijó la Ley 1473 de 2011. Sin embargo, esta ley obliga a que dicho proceso de desviación sea temporal, razón por la cual el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, compuesto por personas independientes al Gobierno reiteró este año que, a partir de 2017, el GNC debe iniciar un proceso que permita que su déficit converja nuevamente a la senda estructural. Lo anterior implica llevarlo de 3,9% del PIB este año a 1% del PIB en el año 2022; es decir un ajuste de casi tres puntos porcentuales del PIB.

Teniendo en cuenta que la renta petrolera no retornará al nivel de 3,3% del PIB que se observó hace unos años, sino que se estabilizará alrededor de 0,4% del PIB en los próximos años, la estrategia de ajuste contenida en este MFMP 2016 debe reconocer, como de hecho lo hace, que perdimos de forma permanente cerca de 3 puntos del PIB en materia de ingresos provenientes del sector minero-energético. Por esta razón, la convergencia a la senda de déficit estructural contemplada en la Regla Fiscal, que implica como se dijo arriba un ajuste del déficit fiscal del GNC de casi tres puntos del PIB, requiere una mayor disciplina en el frente de gastos, así como la consecución de ingresos adicionales para el Gobierno.

En la estrategia contenida en este Marco Fiscal de Mediano Plazo, el ajuste debe llevar el gasto total del GNC de 19% del PIB en 2016 a 18% del PIB en 2022. Este resultado requiere de un estricto control, durante los próximos años, en materia de gastos de personal, de servicios personales y de transferencias diferentes a las necesarias para alimentar la bolsa del SGP y el pago de pensiones. La inversión, por su parte, está pasando por su momento de mayor estrechez, pero deberá retornar en los primeros años de la próxima década a sus promedios históricos como porcentaje del PIB. El espacio para recuperar la inversión se apalancará en la reducción en el pago de intereses que vendrá con la reducción del déficit fiscal y en un aumento del recaudo tributario que requiere la aprobación en el Congreso de la República de una reforma tributaria de carácter estructural.

Esta reforma, que debe ser presentada, discutida y aprobada durante el segundo semestre de este año en el Congreso, constituye una señal fundamental en materia de compromiso con la principal ancla fiscal con la que cuenta nuestra institucionalidad en materia de política económica. En este momento, el Gobierno Nacional continúa avanzando en su preparación y para esto, cuenta con un conjunto de insumos, entre los cuales se encuentran las recomendaciones de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, así como los diagnósticos y recomendaciones que han realizado entidades como el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, el BID y el Banco Mundial. Antes de ser presentada al Congreso, la propuesta de reforma será discutida con el sector privado, con el fin de llegar al debate legislativo con un proyecto sólido, que merezca el adjetivo de estructural.

Una reforma exitosa y una política de ajuste fiscal creíble, una inflación que converja al rango meta establecido por la Junta Directiva del Banco de la República y una corrección suave del déficit en la cuenta corriente, constituyen las principales prioridades que hoy por hoy ocupan a la política macroeconómica colombiana. El logro de estos objetivos le devolverá al país su capacidad de crecimiento acelerado.

2. Balance Macroeconómico 2015 y Perspectivas 2016

2.1. Contexto Macroeconómico internacional

Durante el 2015, el comportamiento de la economía mundial estuvo marcado por tres tendencias: la desaceleración de la economía china, la caída en los precios de los commodities, particularmente el petróleo, y la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos. Estos tres eventos se conjugan en distintas dinámicas que afectan de manera diferente a cada país y, en el agregado, llevaron a que el crecimiento de la economía mundial mostrara una desaceleración, pasando de 3,4% en 2014 a 3,1% en 2015, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional.

En particular, la menor dinámica en el producto mundial se sustenta en una marcada desaceleración de las economías emergentes, que no alcanza a ser contrarrestada por la lenta recuperación de las economías desarrolladas. Con

referencia a las primeras, es claro que la desaceleración de China representa una gran parte de esta tendencia, pero adicionalmente esta repercute en una menor demanda por materias primas, impactando negativamente los precios de los commodities. Estos efectos sobre precios y cantidades perjudican a los socios comerciales del país asiático, lo que llevó a la desaceleración en otras regiones emergentes, como América Latina.

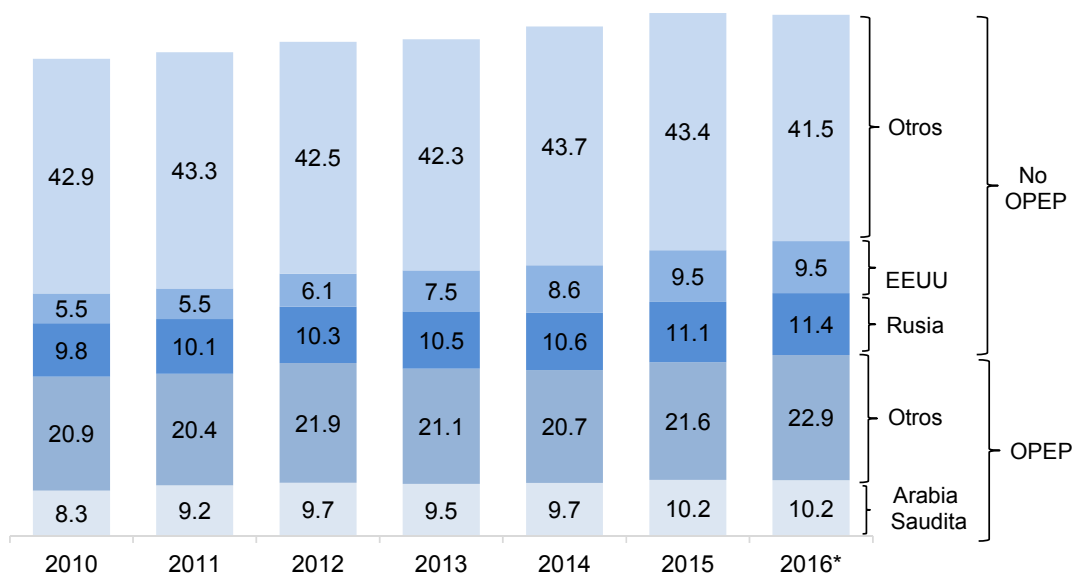
Con referencia a la dinámica de los países desarrollados, la economía de los EEUU mostró importantes signos de recuperación durante el 2015, lo que dio lugar a un aumento en la tasa de intervención de la Reserva Federal en el mes de diciembre. Por su parte, la Zona Euro comienza a mostrar un mejor dinamismo de su consumo interno favorecido por menores precios del petróleo, así como por una política monetaria más laxa por parte del Banco Central Europeo.

Para el caso de América Latina, el 2015 fue un año difícil marcado por las dinámicas adversas del contexto internacional. Esto llevó a que la región mostrara una contracción, la cual se espera sea más profunda durante el 2016.

En efecto, la desaceleración económica se ha visto reflejada en la dinámica del sector petrolero a nivel mundial. Desde mediados de 2014 el mercado de crudo ha registrado una de las más fuertes caídas de los precios de este commodity. Entre junio de 2014 y diciembre de 2015, los precios disminuyeron en 66,8%, cerrando en un nivel de 37,28 USD/BBL para el Brent y 37,04 USD/BBL para el WTI. Durante 2015, la canasta colombiana se vendió a un precio promedio de 43,44 USD/BBL, lo que representó un diferencial de 10,16 USD/BBL con respecto a la referencia Brent.

El escenario de precios bajos ha estado explicado, principalmente, por una sobreoferta mundial de crudo tras el aumento en la producción de petróleo de esquisto por parte de los Estados Unidos, la resistencia de la OPEP para recortar su producción (Gráfico 1), y el menor dinamismo económico en países como China y la Zona Euro, que en conjunto representan alrededor del 26% de la demanda de esta materia prima. Este comportamiento de los precios ha tenido repercusiones negativas sobre la estabilidad macroeconómica de los países exportadores de petróleo y ha deteriorado sus balances fiscales.

Gráfico 1. Oferta mundial de crudo - Principales países productores



*Datos a marzo.
Fuente: Bloomberg cálculos MHCP.

Por su parte, el comportamiento del crudo durante el primer trimestre de 2016 estuvo marcado por una alta volatilidad, que llevó los precios a niveles que no se observaban hace 12 años. En enero el crudo de referencia Brent registró la cotización más baja del año al situarse en 27,9 USD/BBL. La principal presión a la baja durante este periodo provino de la incertidumbre generada por el levantamiento de las sanciones económicas a Irán, lo cual significó la expectativa de mayor producción de crudo disponible en el mercado.

Para 2016 se espera que el precio del crudo Brent se ubique en un promedio de 42 USD/BBL, como resultado de una disminución moderada de la producción de esquisto en los Estados Unidos y a que se espera que se mantengan los niveles de producción de la OPEP alrededor de 32 millones de barriles por día (MBPD).

2.2. Desempeño de la Economía Colombiana 2015 y Expectativas 2016

2.2.1. Producto Interno Bruto

En 2015 la economía colombiana registró un crecimiento de 3,1%. A pesar de la difícil coyuntura mundial, el desempeño evidenciado en 2015 es notable cuando se realiza la comparación internacional. En efecto, la economía colombiana registró el segundo mayor crecimiento entre las ocho economías más grandes de la región, siendo únicamente superada por Perú (3,3%). Sin embargo, las difíciles condiciones internacionales redundaron en una desaceleración de la actividad productiva: el crecimiento 2015 se situó por debajo de 4% por primera vez desde 2009 (en 2014 fue 4,4%).

Los buenos resultados de 2015 se produjeron en medio de una recuperación gradual del ritmo de crecimiento en el transcurso del año. Mientras en el primer semestre el PIB se expandió a un ritmo de 2,9%, en la segunda mitad del año la economía presentó una tasa de crecimiento de 3,3%.

Lo anterior estuvo explicado principalmente por una aceleración en el crecimiento de la industria y, en menor medida, de la agricultura y los servicios sociales, durante el periodo julio-diciembre de 2015. En el caso de la industria, vale resaltar que el desempeño del cuarto trimestre marcó un punto de inflexión: por primera vez en 8 años el sector presentó un crecimiento superior al de toda la economía (3,9% industria vs 3,4% PIB).

Para el 2016 se espera un comportamiento del PIB agregado similar al de 2015, pero con diferencias en la composición sectorial del crecimiento. Particularmente, las estimaciones indican que el PIB se expandirá 3,0% en 2016, El principal motor de crecimiento será la industria, con una variación de 8,0%, y en menor medida la construcción, tanto de obras civiles como de edificaciones, gracias a los programas de vivienda. Por el lado de la demanda, se espera una recomposición en el crecimiento económico que favorecerá la demanda externa, en detrimento de la demanda interna. La disminución de las compras externas será mayor a la caída que se prevé en las exportaciones, con lo cual la contribución de la demanda externa al crecimiento económico será positiva por primera vez desde 2009, año en el cual las importaciones se contrajeron en mayor proporción que las exportaciones (-9,1% y -2,8%, respectivamente). La depreciación real favorecerá la corrección del desbalance externo, completando así las condiciones para un crecimiento agregado de 3,0%, consistente con la nueva realidad del ingreso nacional.

2.2.2. Sector Monetario

En 2015, la inflación aumentó con respecto al año anterior, al pasar de 3,66% en diciembre 2014 a 6,77% en diciembre de 2015. De esta manera, terminó ese año por encima del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2,0% y 4,0%).

Diferentes circunstancias explican el aumento de la inflación en 2015. Para comenzar, la magnitud de la depreciación del peso colombiano frente al dólar (cercana a 34,0%) generó presiones inflacionarias sobre el grupo de bienes y servicios transables e importados, las cuales tomaron mayor fuerza en el último trimestre del año. Como resultado, la inflación anual de bienes transables se ubicó en 7,09% en el mes de diciembre, mientras que hace un año registraba 2,03%, lo que impulsó al alza el índice de precios al consumidor.

Otro de los renglones que mayor presión generó sobre el incremento del nivel general de precios fue el de alimentos. Desde principios de 2015 este componente venía en aumento, gracias al paro de transportadores en el mes de febrero, así como a la disminución del área sembrada de bienes agrícolas asociada con las expectativas de los productores en torno a la

materialización el fenómeno de El Niño para el primer trimestre del año. Cabe señalar que en el segundo trimestre del año este renglón se desaceleró, pasando de 7,4% en marzo a 6,2% en junio, tras el debilitamiento de la ocurrencia de este fenómeno. Sin embargo, la tendencia se revirtió en el segundo semestre del año a causa de la intensificación del Fenómeno de El Niño, lo que se tradujo en un ascenso del nivel de precios de este grupo de bienes, especialmente en los perecederos, que son los más afectados por las condiciones meteorológicas adversas. De hecho, la inflación de alimentos alcanzó a registrar un nivel de 10,85% al cierre de 2015, superior en 6,16 pp a lo observado en el mismo período en el año anterior y siendo el rubro que más contribuyó al incremento de la inflación en 2015.

En lo corrido de 2016 se ha observado que la inflación continúa siendo afectada tanto por la transmisión de la depreciación a los precios de los productos importados como por el efecto del fenómeno de El Niño en los productos perecederos. De hecho, la inflación anual de los productos alimenticios y transables se ha acelerado en 1,5 y 0,29 pp, respectivamente, en el primer trimestre del año. Adicionalmente, se ha visto que este fenómeno continuó teniendo incidencia en los precios de la energía, como consecuencia de la mayor demanda de este servicio público, generando así un incremento en el nivel de precios de los bienes regulados (que representan más del 15% del total de la canasta del consumidor). De igual manera, se ha visto que se han activado mecanismos de indexación subyacentes en los contratos de precios y salarios, tales como arrendamientos y servicios de educación y de salud.

No obstante, es de notar que estos efectos se clasifican como choques de oferta y se consideran de carácter temporal. En lo atinente al choque de la depreciación, se espera que el impacto sobre la inflación se diluya durante el 2016, en la medida en que la tasa de cambio se mantenga en un nivel estable. Específicamente, la depreciación del tipo de cambio colombiano ha empezado a ceder, pasando de niveles cercanos a 60% en agosto de 2015 a niveles de 20% en los últimos meses.

De otro lado, en lo que respecta al fenómeno de El Niño, se espera que las condiciones climáticas retornen a la normalidad hacia finales del segundo trimestre de 2016, reafirmando el carácter transitorio de la presión inflacionaria. Prueba de ello es que, históricamente, existe evidencia de que, luego de aumentos súbitos en los precios de alimentos (y en particular del grupo de perecederos) derivados por condiciones climáticas adversas, se presentan caídas de igual magnitud que permiten que estos precios converjan nuevamente a sus niveles habituales.

A estas expectativas se debe adicionar que en los últimos cuatro meses de 2015 y en lo corrido del 2016 el Banco de la República ha venido incrementando su tasa de interés de política monetaria, con lo que se espera una inflación de 6,5% al finalizar el año 2016.

3. Resultado Fiscal en 2015 y perspectivas 2016.

En 2015 el balance del sector público consolidado (SPC) reportó un déficit de -3,4% del PIB, consistente con un déficit de -3,0% del PIB del Gobierno Nacional Central (GNC). Los resultados observados son consistentes con el cumplimiento de la regla fiscal, en ese sentido se espera un déficit estructural igual a -2,1% del PIB en el año 2016, con lo cual se continúa con la senda descendente en el balance estructural en cumplimiento del artículo 5° de la Ley 1473 de 2011.

Al observar los datos, en el año 2016 se espera una mejor situación del SPC con respecto al año 2015. De esta manera, se proyecta un déficit de -2,3% del PIB para 2016, esto significa una disminución del balance del SPC igual a 1,1% del PIB con respecto al año 2015. Este cambio se explica principalmente por la variación esperada en el balance del Sector Público no Financiero (SPNF) el cual pasa de -3,4% en 2015 a -2,6% en 2016. En efecto, la disminución del déficit del SPNF se debe a efectos contrapuestos:

1. una mejora en el balance del sector de Regionales y Locales de 0,8 pp del PIB respecto a 2015, como resultado del inicio del nuevo ciclo de gobierno (2016-2019) caracterizado por ser un periodo de planeación y desaceleración del gasto,
2. un mejor resultado de las empresas del nivel nacional del orden de 0,7 pp del PIB, debido a la incorporación de la cuenta Especial del FONDES,
3. un mayor superávit del sector de Seguridad Social de 0,2 pp, debido al incremento de los ingresos de inversión en el área de salud y la incorporación de la Cuenta Especial del FONPET en el área de pensiones,
4. Y una ampliación temporal del déficit del GNC (equivalente a 0,9 pp), dado el mayor ciclo económico y petrolero que permite la Regla Fiscal.

Cuadro 1. Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2016 vs 2015)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2015	2016*	2015	2016*
1. Sector Público No Financiero	(27.167)	(21.989)	(3,4)	(2,6)
Gobierno Nacional Central	(24.269)	(33.319)	(3,0)	(3,9)
Sector Descentralizado	(2.899)	11.330	(0,4)	1,3
Seguridad Social	3.581	4.936	0,4	0,6
Empresas del Nivel Nacional	(1.813)	4.201	(0,2)	0,5
Empresas del Nivel Local	(565)	(413)	(0,1)	(0,0)
Regionales y Locales	(4.102)	2.606	(0,5)	0,3
Del cual SGR	(670)	212	(0,1)	0,0
Del cual FAE	345	311	0,0	0,0
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	(395)	808	(0,0)	0,1
3. Balance de Fogafin	1.164	1.244	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	(746)	0	(0,1)	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**	(27.183)	(19.938)	(3,4)	(2,3)

* El cálculo del balance del SPC incluye los Costos de Reestructuración Financiera (CRF). Para el 2014 y 2015 fue de \$57 mm y \$39 mm, respectivamente

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este menor déficit para el año 2016 se ve reflejado en menores niveles de deuda del SPNF. Es así que para el año 2016 se espera un saldo de la deuda neta del SPNF equivalente a 31,9% del PIB, presentándose una disminución de 5 pp del PIB con respecto al año 2015. De esta manera se continúa con el compromiso del Gobierno por mantener una senda sostenible de las finanzas públicas, esto a pesar de los niveles de depreciación del peso frente al dólar observados en los últimos dos años los cuales han impactado el saldo de la deuda bruta del GNC. Se estima que el aumento de este indicador entre el cierre de 2013 y el de 2014 es explicado en un 39% por la depreciación del peso frente al dólar, y entre el cierre de 2014 y el de 2015 se explica en un 55% por este mismo efecto.

Con respecto al financiamiento de la Nación durante la vigencia en curso, se tiene previsto que el total de fuentes alcanzará un valor de \$65.327 mil millones-mm (7,69% del PIB), y financiará usos por concepto de:

- Déficit a financiar del GNC (\$33.319 mm; 3,9% del PIB);
- Amortizaciones (16.678 mm; 2,0% del PIB);
- Pago de Obligaciones a cargo de la Nación (\$8.669 mm; 1,0% del PIB);
- Disponibilidad final de caja (\$6.662 mm; 0.8% del PIB)

Las fuentes externas contemplan USD 1.500 millones a través de la emisión de bonos en el mercado internacional de capitales, las cuales ya fueron financiadas en su totalidad y USD 3.013 millones a través de créditos multilaterales. Sumado a lo anterior, al iniciar el año el Gobierno contó con una disponibilidad inicial, dentro de los que se encuentra el prefinanciamiento de USD 1.500 millones a través de la emisión de un bono global denominado en dólares.

En relación con las fuentes internas, actualmente se ha alcanzado el 72% del total de las necesidades de financiamiento a través de TES. Las metas de colocación de TES se incrementan en \$3,5 billones respecto a la revisión realizada en diciembre pasado, básicamente para atender el pago de obligaciones del FEPC y por las mayores necesidades fiscales. En cuanto a la programación de colocaciones de TES por subastas, se ha cumplido a la fecha con el 65% de la programación prevista de \$22,6 billones y por colocaciones con entidades públicas, se tiene que de los \$5,7 billones previstos como nueva meta de colocación, se ha alcanzado el 90%. En relación con las emisiones de TES por \$3,08 billones, para atender el pago de obligaciones (entre las que se encuentran las Pérdidas del Banco de la República de la vigencia anterior, las obligaciones a cargo del FEPC, la deuda de la liquidación de CAPRECOM y el pago de sentencias y conciliaciones judiciales), queda pendiente únicamente \$1.1 billones con destino al FEPC y \$0.18 billones para el pago de sentencias y conciliaciones judiciales.

Las operaciones descritas resultan en una disponibilidad final de \$6,66 billones, de las cuales se espera \$2,97 billones en pesos y USD 1.170 millones de dólares. Dicha disponibilidad final es coherente con las necesidades de caja para 2017 (Cuadro 2).

Cuadro 2. Fuentes y Usos del GNC 2016*

FUENTES	\$ MM	65.327	USOS	\$ MM	65.327
Desembolsos		45.704	Déficit a financiar		33.319
Externos	(US\$ 4.522 mill.)	14.250	De los cuales:		
Bonos	(US\$ 1.508 mill.)	4.753	Intereses Internos		20.588
Multilaterales y Otros	(US\$ 3.013 mill.)	9.496	Intereses Externos	(US\$ 2.059 mill.)	6.486
Internos		31.455	Gastos en Dólares	(US\$ 538 mill.)	1.695
TES		31.432	Amortizaciones		16.678
Subastas		22.636	Externas	(US\$ 1.132 mill.)	3.595
Entidades Publicas		5.709	Internas		13.083
Otros		3.088			
Otros		22	Deuda Flotante		3.011
Ajustes por Causación		3.435	Pago de Obligaciones		3.088
Operaciones de Tesorería		0	Operaciones de tesorería		2.570
Disponibilidad inicial		16.187	Disponibilidad Final		6.662
En pesos		10.712	En pesos		2.975
En dólares	(US\$ 1.738 mill.)	5.475	En dólares	(US\$ 1.170 mill.)	3.687

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. Plan Financiero 2017.

En esta sección se presenta una primera versión del Plan Financiero para el año 2017. Dada la coyuntura actual caracterizada por una desaceleración económica en los países de la región y una marcada inestabilidad en los precios y la producción del petróleo, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- El crecimiento económico para el año 2017 y su efecto sobre los recaudos tributarios.
- Los niveles de producción y precio del petróleo y su efecto en ingresos minero energéticos del país.
- Las recomendaciones definidas por el Comité Consultivo Para la Regla Fiscal (CCPRF), estas conforme al cumplimiento de la meta de déficit estructural definido por la Regla Fiscal y en pro de la estabilidad macroeconómica del país.
- La importancia de dirigir los recursos de inversión a aquellos sectores que mayor efecto tienen sobre el crecimiento y la igualdad del país, de tal forma que se continúe implementando la denominada austeridad inteligente en todos los frentes fiscales.

- Los efectos de la Ley Estatutaria² sobre el balance total de la seguridad social.

Dadas estas consideraciones, la propuesta de postura fiscal para 2017 es la de establecer una meta de balance del SPNF igual a -2,6% del PIB, consistente con una meta de balance del GNC igual a -3,3% PIB. Al incluir el balance proyectado del Banco de la República y de Fogafín, se obtiene un balance para el SPC de -2,3% del PIB. Así mismo se proyecta que la deuda neta del SPNF alcance 31% del PIB mientras que el mismo indicador para el GNC se acercará a 41,5% del PIB.

Cuadro 3. Balance Fiscal del Sector Público Consolidado (2017 vs 2016)

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2016*	2017*	2016*	2017*
1. Sector Público No Financiero	(21.989)	(23.235)	(2,6)	(2,6)
Gobierno Nacional Central	(33.319)	(30.330)	(3,9)	(3,3)
Sector Descentralizado	11.330	7.095	1,3	0,8
Seguridad Social	4.936	4.738	0,6	0,5
Empresas del Nivel Nacional	4.201	(890)	0,5	(0,1)
Empresas del Nivel Local	(413)	(368)	(0,0)	(0,0)
Regionales y Locales	2.606	3.616	0,3	0,4
Del cual SGR	212	402	0,0	0,0
2. Balance del Banrep	808	785	0,1	0,1
3. Balance de Fogafín	1.244	1.281	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	0	0	0,0	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**	(19.938)	(21.169)	(2,3)	(2,3)

* Cifras proyectadas

** El cálculo del balance del SPC para 2016 incluye el Costo de Reestructuración Financiera (CRF) por valor de \$0,1 mm. En 2017 no se incluirá el CRF en el balance

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En cuanto al Sector Descentralizado, el menor superávit se explica porque en 2017 las empresas del nivel nacional no percibirán ingresos por concepto de la Cuenta Especial del FONDES, en comparación con los ingresos que recibirá esta cuenta en 2016 por valor de \$5.838 mm (0,7% del PIB).

Pese a lo anterior, se estima un incremento del rubro otros ingresos de los establecimientos públicos por valor de \$220 mm, gracias a mayores rendimientos financieros y contribuciones que recibe el FonTIC provenientes de concesiones, arrendamientos, licencias y el uso del espectro radioeléctrico; además, se espera que déficit del FEPC se reduzca en comparación con la cifra proyectada para 2016, como resultado de menores necesidades de importaciones de combustible en respuesta a la entrada en operación de la Refinería de Cartagena.

² Ley 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" tiene como objeto garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección.

Por su parte, el sector de Regionales y Locales presenta un mayor superávit del orden de 0,1 puntos porcentuales respecto a 2016, debido al incremento esperado de los ingresos no tributarios y las mayores transferencias del SGR.

Respecto al sector de Seguridad Social, se espera que la entrada en vigencia de la Ley estatutaria, incremente los ingresos de inversión del sector salud en 2017, con lo cual se garantiza el esquema de aseguramiento y se modifica los beneficios del plan obligatorio de salud obteniendo un balance equivalente a 0,5% del PIB.

Con lo que respecta al GNC, para la siguiente vigencia se proyectan ingresos petroleros cercanos a cero, debido a que no se esperan dividendos de Ecopetrol lo cual estará acompañado de un bajo recaudo tributario neto por parte del sector.

Asimismo, se espera un crecimiento por debajo del nivel potencial de la economía para el próximo año y un bajo crecimiento de las exportaciones en pesos; todo esto con efectos negativos sobre el balance del Gobierno. La Regla Fiscal permite que los ingresos que se dejan de percibir por la desviación de los niveles estructurales sean compensados en parte por un mayor déficit total, a través de mayores ciclos económico y energético.

De esta manera, los menores ingresos económicos resultarían en un ciclo económico cercano a 0,4% del PIB y los diferenciales entre el precio de largo plazo y el precio estimado resultarían en un ciclo energético de 1,5% del PIB. Estos niveles cíclicos, dado un balance estructural fijado por Ley de 2,0% del PIB, llevarían el déficit total a niveles cercanos a 4,0% del PIB. Sin embargo, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) consideró en su reunión ordinaria de mayo de 2016, que esos niveles de déficit no resultaban consistentes con la realidad económica, en particular con el desbalance externo y el objetivo de sostenibilidad de la deuda pública y financiamiento a tasas competitivas implícitos en la Regla.

El Comité consideró que dados los altos niveles de déficit de cuenta corriente que se proyectan para estos años y el impacto que tiene el balance del sector público sobre este indicador no es conveniente para la economía que se permita al Gobierno utilizar la totalidad del ciclo que generaría la aplicación paramétrica utilizada desde 2014 para definir el espacio de déficit fiscal permitido.

Así las cosas, el CCRF estableció metas puntuales de déficit total para los años 2017 y 2018, de 3,3% del PIB y 2,7% del PIB, respectivamente, y definió que a partir de 2019 se volverá a aplicar la metodología paramétrica definida para el balance cíclico del Gobierno Nacional.

Dadas las mayores presiones de ingresos que enfrenta el Gobierno y las restricciones adicionales sobre el balance total establecidas por la Regla Fiscal, se le exige un esfuerzo adicional al Gobierno. Todo lo anterior implica que en 2017 el

Gobierno Nacional tendrá un déficit total de \$30,3 billones (3,3% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos de \$134,0 billones equivalentes a 14,8% del PIB y gastos de \$164,3 billones, equivalentes a 18,2% del PIB.

El menor déficit del GNC frente a 2016 exigirá una menor necesidad de financiamiento en 2017. Se espera obtener recursos en el mercado externo por \$18.199 mm (US\$6.000) y en el interno por \$33.462 mm; así, se contempla el 35% del financiamiento a través de fuentes externas y el 65% a través de fuentes internas con un total de desembolsos igual a \$51.661 mm.

Vale la pena indicar que desde el 2008 el Banco de la República no registraba transferencias al GNC, teniendo en cuenta las proyecciones de utilidades del Banco para la vigencia actual, se contemplan fuentes por \$808 mm las cuales hacen prever una menor utilización de endeudamiento interno en la vigencia 2017. En todo caso, dicha transferencia estará sujeta a las decisiones que tome sobre éstas la Junta Directiva del Banco de la República. Así mismo, las fuentes contemplan el valor neto de ajustes por causación por \$2.073 mm, derivados principalmente de la indexación causada por TES emitidos en UVR.

Cuadro 4. Fuentes y Usos del GNC 2017

FUENTES			USOS		
	US\$	MFMP 61.204		US\$	MFMP 61.204
Desembolsos		51.661	Déficit a Financiar		30.330
Externos	(US\$ 6.000 mill.)	18.199	De los cuales		
Bonos	(US\$ 3.000 mill.)	9.099	Intereses Internos		21.005
Multilaterales y Otros	(US\$ 3.000 mill.)	9.100	Intereses Externos	(US\$ 2.496 mill.)	7.571
Internos		33.462	Gastos en Dólares	(US\$ 476 mill.)	1.442
TES		33.442	Amortizaciones		21.373
Subastas		26.192	Externas	(US\$ 2.605 mill.)	8.156
Entidades Públicas		7.000	Internas		13.216
Otros		250			
Otros		20			
Utilidades Banco de la República		808	Deuda Flotante		1.304
Ajustes por Causación		2.073	Pago de obligaciones		250
Disponibilidad inicial		6.662	Operaciones de Tesorería		4.635
En pesos		2.975	Disponibilidad Final		3.313
En dólares	(US\$ 1.170 mill.)	3.687	En pesos		1.514
			En dólares	(US\$ 593 mill.)	1.799

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

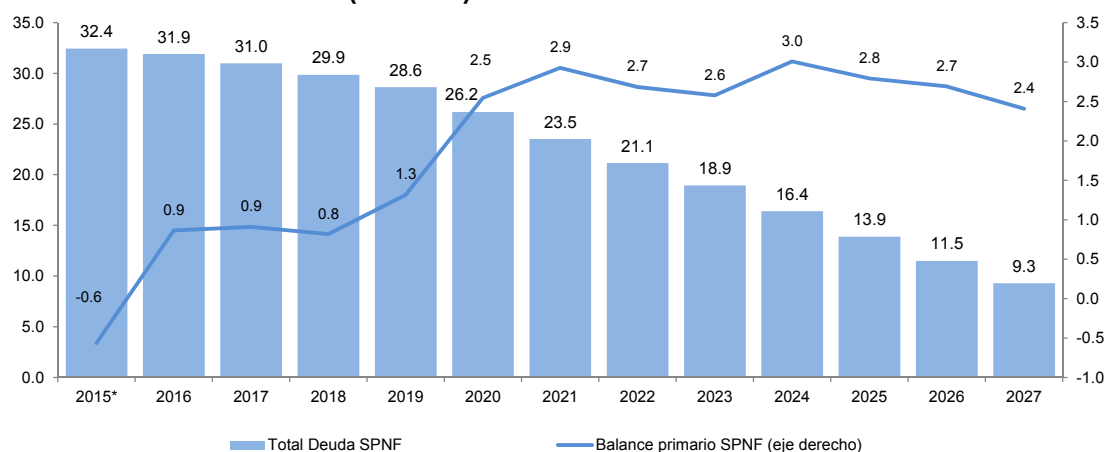
5. Estrategia Fiscal de Mediano Plazo

La estrategia fiscal de mediano plazo se elaboró tomando como punto de partida las condiciones económicas observadas en 2015 y sus expectativas para 2016. Como ya se mencionó, la economía colombiana continúa en un proceso de ajuste a la caída de los precios del petróleo.

El menor crecimiento económico y la disminución de los precios internacionales del petróleo han tenido un impacto negativo sobre los ingresos del sector público, en particular, sobre el recaudo tributario y la repartición de dividendos de Ecopetrol. Esto significa que el escenario macroeconómico de mediano plazo es construido con elementos que responden a la realidad de las variables económicas, de tal forma que se proyecta un crecimiento de 3,5% en 2017 convergiendo al producto potencial en el largo plazo igual a 3,8% en 2026, siendo este definido por el CCRF.

La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos años permitirá una reducción de la deuda neta del SPNF desde un nivel de 32,4% del PIB en 2015, a 26,2% del PIB en 2020, disminuyendo hasta alcanzar un nivel de 9,3% del PIB para la vigencia 2027 (Gráfico 2). Nótese que la reducción de la deuda neta del SPNF se acelera a partir de la vigencia 2020 donde se esperan superávits primarios superiores al 2,0% del PIB.

Gráfico 2. Deuda Neta del SPNF (% del PIB)



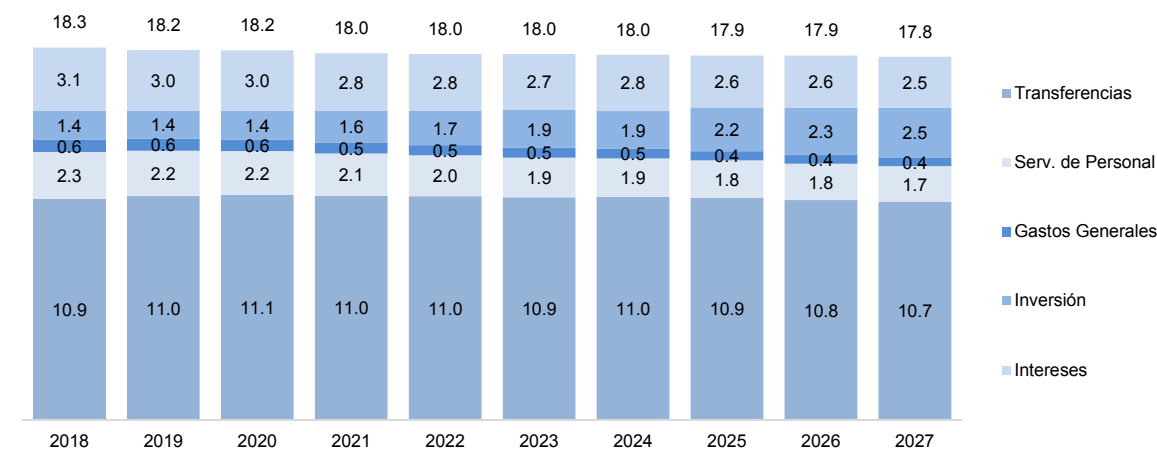
Fuente: MHCP
*Datos Observados

Por su parte, La estrategia de mediano plazo que se presenta para el Gobierno Nacional Central es consistente con supuestos macroeconómicos proyectados. Asimismo, es consistente con la senda de déficit total permitida por la Regla Fiscal, que establece un nivel máximo de déficit en 2016 y obliga a un ajuste de 2,9% del PIB del año 2016 al año 2022, cuando el balance total debe equipararse al estructural en su nivel mínimo de 1,0% del PIB.

Conforme a los requerimientos fiscales expuestos, el ejercicio actual de mediano plazo considera un decrecimiento de los gastos en el mediano plazo los cuales pasarían de representar el 18,3% del PIB en 2018 a 17,8% del PIB en 2027. De hecho, la estrategia propuesta contempla un ambicioso plan de disciplina fiscal en la que los gastos de funcionamiento se proyectan de tal forma que estos cumplan estrictamente los mandatos de ley vigentes, lo que implicaría una menor presión de gasto cercana a 1% del PIB; en efecto, los gastos de funcionamiento pasarían de representar 13,8% del PIB en 2018 a

12,9% del PIB en 2027. Por su parte el pago de intereses del mediano plazo responde a la proyección decreciente de deuda pública que se espera con la reducción progresiva del déficit fiscal que obliga la Regla Fiscal. Es así que el pago de intereses decrece cerca de 0,6 puntos porcentuales del PIB en el mediano plazo al pasar de 3,1% del PIB en 2018 a 2,5% del PIB en 2027. Bajo el escenario descrito los gastos de inversión se incrementarían en cerca de 1% del PIB entre 2018 y 2027 (Gráfico 3)

Gráfico 3. Gastos GNC Mediano Plazo (% del PIB)



Fuente: MHCP

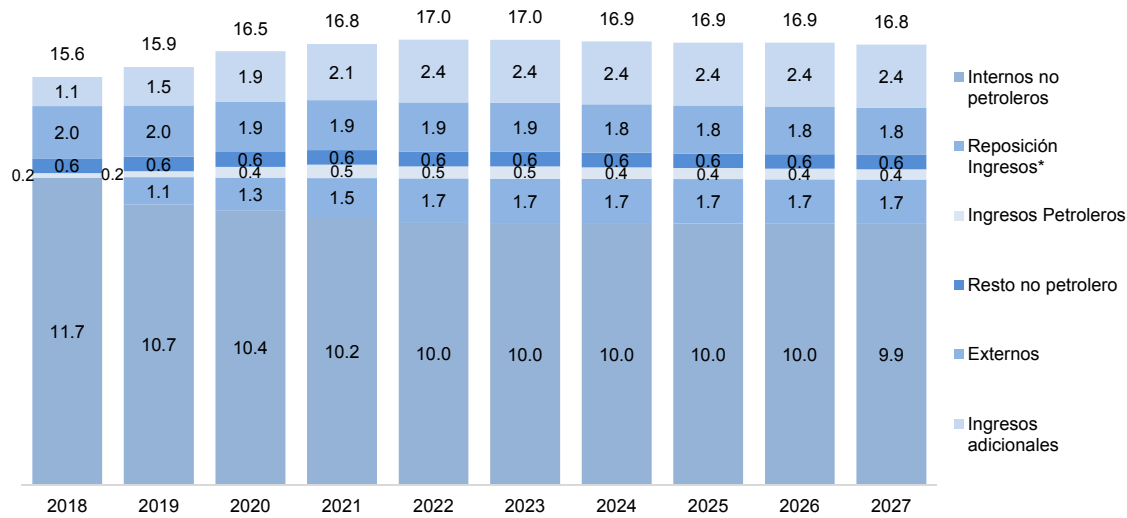
Sin embargo, para materializar este escenario compuesto por menores niveles de déficit, menores niveles de endeudamiento y mayores niveles de gasto de inversión, no sólo se debe restringir el incremento de los gastos de funcionamiento, también es necesario ajustar los niveles de ingreso de tal forma que las herramientas fiscales se acoplen en pro de un mismo propósito.

En el mediano plazo se espera que los ingresos no tributarios, los fondos especiales y los recursos de capital no-petroleros mantengan su aporte actual, cercano a 0,6% del PIB. Asimismo, los ingresos petroleros se mantienen en 0,2% del PIB en los años 2018 y 2019 y se espera estén cerca al 0,4% del PIB en el mediano plazo; por lo que en el mediano plazo se incorporan ingresos estructurales petroleros muy por debajo de lo observado en años pasados.

El escenario de mediano plazo contempla que los ingresos tributarios provenientes de la actividad de comercio exterior presentarán un decrecimiento en el mediano plazo al pasar de 2,0% del PIB en 2018 a 1,8% del PIB en 2027. Por otro lado, los ingresos tributarios internos no petroleros se reducen en los años 2019 a 2022 debido a que el marco tributario vigente implica el fin de la sobretasa del CREE a partir de 2019 y una caída progresiva de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros (4X1000) a partir del mismo año. Sin embargo, se consideró la reposición de estos ingresos, con lo cual el monto total de ingresos tributarios no petroleros mantiene su aporte como porcentaje del PIB en el mediano plazo.

De esta manera, se proyecta que, para financiar el nivel de inversión y a la vez lograr la disminución del déficit fiscal del GNC como lo obliga la Regla Fiscal, serán necesarios ingresos adicionales a partir de 2018, por 1,1% del PIB, 0,4% del PIB adicionales en 2019 y 2020 y 0,2% del PIB y 0,3% del PIB adicionales en 2021 y 2022, respectivamente. Estos recursos pueden ser conseguidos a partir de una reforma tributaria estructural que será radicada en la segunda mitad del año en curso en el Congreso de la República.

Gráfico 4. Ingresos GNC Mediano Plazo (% del PIB)



*Incluye GMF y Sobretasa
Fuente: MHCP.

6. Conclusiones.

Desde el año 2013 Colombia se ha venido ajustando a una realidad económica caracterizada por una disminución en la dinámica de crecimiento a nivel global, lo que ha estado acompañado de menores niveles de producción y precios de petróleo a nivel internacional. Este cambio implicó un impacto negativo sobre los ingresos estimados del sector público que ha determinado un nuevo escenario en el mediano plazo en el cual dependeremos menos de los ingresos de la minería y el petróleo.

Es así que este nuevo escenario de mediano plazo propone un reto en el diseño de la política fiscal con la cual se permita disminuir de manera sostenida los niveles de déficit del GNC, permitiendo el sostenimiento de la deuda pública e incrementando los niveles de inversión, de tal forma que se garantice el dinamismo de la demanda interna, permitiendo dinamizar los niveles de producto en el mediano plazo.

Para los años 2016 y 2017 los efectos económicos se ven reflejados en las cuentas fiscales. Si bien se espera una disminución de la deuda del SPNF, la disciplina fiscal propone nuevos retos ante un escenario de menores recaudos tributarios. En efecto, durante los periodos mencionados el Gobierno continuará con la política denominada Austeridad Inteligente, que tiene como fin soportar el choque petrolero y darle paso a una Nueva Economía, enfocada en la industria, la agricultura y el turismo, sectores que han sido identificados como estratégicos para mantener el nivel de empleo y el crecimiento económico. De esta forma se distribuye el peso del ajuste entre las diferentes políticas disponibles sin sobrecargar ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y endeudamiento, dentro del marco de la Regla Fiscal.

En el mediano plazo se busca asegurar el sostenimiento de la deuda pública en niveles cercanos al 9,3% del PIB para el SPNF; mientras que la deuda bruta del GNC pasará de representar 42,6% del PIB en el año 2015 a 31,5% del PIB en 2027, siendo este el resultado del cumplimiento estricto de la Regla Fiscal en el mediano plazo. Lo anterior se traduciría en una menor necesidad de recursos destinados al pago de intereses, lo que adicionalmente requiere de un estricto control en los gastos de funcionamiento, con lo cual la inversión fiscal retornará en los primeros años de la próxima década a sus promedios históricos como porcentaje del PIB. Este propósito de mediano plazo sólo podrá materializarse mediante un aumento del recaudo tributario que requiere la aprobación en el Congreso de la República de una reforma tributaria de carácter estructural.

II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2017

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 esta perspectiva, el manual propone la clasificación de las operaciones presupuestales en cuatro capítulos. De acuerdo con el artículo 2.8.1.2.4 del decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, 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 2.8.1.4.1 del mismo decreto ordena incluir la clasificación económica del presupuesto como anexo del Mensaje Presidencial. Clasificación para el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017 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.

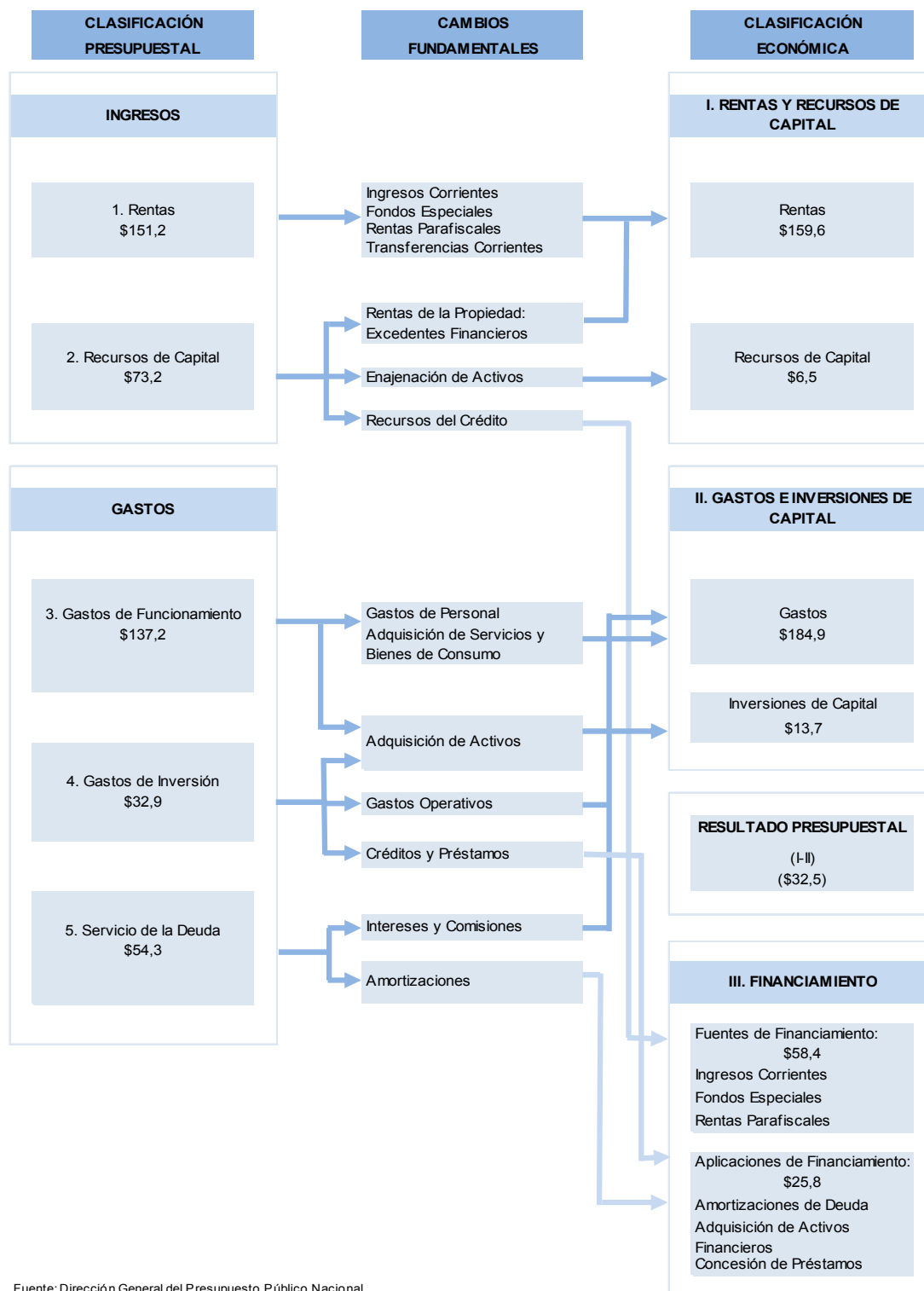
De otro lado, para determinar el objeto económico de las erogaciones incorporadas en la ley de apropiaciones, se separa de los gastos que representan disminuciones patrimoniales aquellos montos destinados a las aplicaciones de financiamiento como son las amortizaciones de la deuda, activos financieros 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 – RESUMEN DE LA HOMOLOGACIÓN VIGENCIA 2017

Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

3. ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PGN - VIGENCIA FISCAL 2017

3.1 Homologación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital

La homologación del ingreso total programado, \$224,4 billones, muestra que el 74,0%, es decir \$166,0 billones, corresponde a rentas y recursos de capital. El 26,0% restante corresponde a fuentes de financiamiento provenientes de empréstitos, operaciones en activos financieros y recuperación de préstamos, cuyo valor asciende en total a \$58,4 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	2017	Rentas y Recursos de Capital			Fuentes de Financiamiento			
		Rentas	Recursos de Capital	Total Rentas y Recursos de Capital (4)=(2+3)	Operaciones Endeudamiento	Activos Financieros	Préstamos	Total Financiamiento (8)=(5+6+7)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1. Ingresos Nación	209.264	147.465	6.485	153.949	51.641	3.366	308	55.315
Ingresos Corrientes	119.297	119.297		119.297				
Recursos de Capital	69.800	8.000	6.485	14.484	51.641	3.366	308	55.315
Rentas Parafiscales	1.660	1.660		1.660				
Fondos Especiales	18.508	18.508		18.508				
2. Establecimientos Públicos	15.157	12.083	1	12.084		3.021	52	3.073
Ingresos Corrientes	8.711	8.711		8.711				
Recursos de Capital	3.392	318	1	319		3.021	52	3.073
Contribuciones Parafiscales	3.054	3.054		3.054				
3. TOTAL (1+2)	224.422	159.625	6.486	166.033	51.641	6.386	361	58.389
Participación Porcentual	100,0	71,1	2,9	74,0	23,0	2,8	0,2	26,0

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 \$119,3 billones. A estos se deben agregar los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, \$8,7 billones, en tanto que una parte mínima del ingreso, 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 \$69,8 billones, está determinada en un 79,2% por las fuentes de financiamiento, \$55,3 billones, en particular por \$51,6 billones de recursos del crédito y \$3,4 billones provenientes de manejo de activos financieros y la utilización de préstamos. El 20,8% restante de los recursos de capital, esto es \$14,5 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 (\$1,1 billones).

3.2 Homologación de la Ley de Apropriaciones

El total de las apropiaciones programadas para 2017 asciende a \$224,4 billones. Desde la perspectiva económica, su estructura está determinada en un 88,5% por gastos e inversiones de capital (\$198,6 billones) y el 11,5% restante, por erogaciones para aplicaciones de financiamiento (\$25,8 billones), para amortizaciones de la deuda.

Las apropiaciones para 2017 por \$224,4 billones, en términos de la clasificación económica, se componen de la siguiente manera: \$184,9 billones en gastos, \$13,7 billones en inversiones de capital y \$25,8 billones en financiamiento (Cuadro 3).

Cuadro 3
Homologación de apropiaciones
Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico						
Concepto	2017	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	137.175	137.138	2	137.140			35	35
Gastos de Personal	27.614	27.614		27.614				
Gastos Generales	7.020	7.020		7.020				
Transferencias Corrientes	99.531	99.529	2	99.531				
Transferencias de Capital	811	776		776			35	35
Comercialización y producción	2.199	2.199	0,4	2.199				
Servicio de la Deuda	54.336	28.577		28.577	25.759			25.759
Externa	16.073	7.572		7.572	8.502			8.502
Interna	38.263	21.005		21.005	17.258			17.258
Gastos de Inversión	32.911	19.166	13.745	32.911				
Total	224.422	184.881	13.747	198.628	25.759		35	25.794
Participación Porcentual	100,0	82,4	6,1	88,5	11,5		0,0	11,5

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, \$137,2 billones; gastos de inversión, \$32,9 billones, y servicio de la deuda, \$54,3 billones, que corresponde al pago de intereses y capital.

La categoría económica de Inversiones de Capital, \$13,7 billones, corresponde casi en su totalidad a la categoría presupuestal de inversión, ya que contiene \$0,4 mil millones-mm de gastos de comercialización y producción y \$2 mm de transferencias corrientes.

Finalmente, la categoría de financiamiento por \$25,8 billones, corresponde básicamente al concepto de amortización de deuda y \$35 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 2017, las apropiaciones para programas, subprogramas y proyectos de inversión por valor de \$32,9 billones (Cuadro 4), de los cuales \$19,2 billones, de acuerdo con la clasificación económica (58,2% 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 \$13,7 billones en inversiones de capital (41,8%).

Así, los primeros valores corresponden a proyectos dirigidos al Desarrollo Integral de la Niñez y los Adolescentes, la infraestructura de la red vial primaria, la formación de capital humano, la inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad y el acceso a las soluciones de vivienda, entre otros, ítems que no incorporan adquisición de activos reales o no financieros, 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	2017	Gastos e Inversiones de Capital		
		Gastos	Inversiones de Capital	Total Gastos e Inversión de Capital
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)
Desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.	4.843	4.843		4.843
Infraestructura red vial primaria	2.794		2.794	2.794
Formación de capital humano	1.940	1.940		1.940
Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	1.575	1.225	350	1.575
Acceso a soluciones de vivienda	1.515	538	978	1.515
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	1.270	1.224	46	1.270
Reducción de la vulnerabilidad ante desastres y riesgos climáticos	1.119		1.119	1.119
Gestión de recursos públicos	1.025	662	363	1.025
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector Justicia	511	0	511	511
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector inclusión social y reconciliación	381	307	74	381
Mejoramiento de la Planeación Territorial	279	205	74	279
Sistema penitenciario y carcelario	281	0	280	281
Mejoramiento de la gestión de la calidad educativa	203	167	35	203
Otros	15.177,1	8.053	7.124	15.177,2
Total Gastos de Inversión	32.911	19.165	13.747	32.911
Participación Porcentual	100,0	58,2	41,8	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 2017 ascendería a \$32,6 billones, (3,6% del PIB), mayor en 0,5% del PIB al que se prevé se registre en el año 2016 (Cuadro 5). En este resultado se aprecia una disminución en las rentas en 1,1% como porcentaje del PIB.

El déficit presupuestal que se obtiene a través del clasificador económico para el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017 es de -3,6% del PIB, como se observa en el cuadro 5, 0,2% por encima de la meta de déficit fiscal establecida para el GNC en el MFMP para la vigencia fiscal de 2017 de -3,4% del PIB.

Cuadro 5
Resultados Presupuestales Vigencias 2016 - 2017
Presupuesto General de la Nación
Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2016	2017	Variación Porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	2017/2016 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
1. Rentas y Recursos de Capital	163.552	166.033	1,5	19,3	18,3
RENTAS	158.937	159.548	0,4	18,7	17,6
Ingresos corrientes	125.945	126.321	0,3	14,8	14,0
Fondos especiales	23.477	25.640	9,2	2,8	2,8
Rentas parafiscales	4.851	5.135	5,8	0,6	0,6
Rentas de la propiedad	4.514	2.228	(50,6)	0,5	0,2
Transferencias corrientes	150	225	49,6	0,0	0,0
RECURSOS DE CAPITAL	4.615	6.486	40,5	0,5	0,7
Venta de activos reales	4.615	6.486	40,5	0,5	0,7
2. Gastos e Inversiones de Capital	189.501	198.628	4,8	22,3	21,9
GASTOS	173.950	184.881	6,3	20,5	20,4
Gastos corrientes	79.814	78.362	(1,8)	9,4	8,7
Gastos de la propiedad	334	434	29,8	0,0	0,0
Gastos financieros	22.250	28.577	28,4	2,6	3,2
Gastos de operación comercial e industrial	2.024	2.199	8,7	0,2	0,2
Subsidios	6.129	7.677	25,3	0,7	0,8
Transferencias corrientes	63.398	67.633	6,7	7,5	7,5
INVERSIONES DE CAPITAL	15.552	13.747	(11,6)	1,8	1,5
Adq. construcción, mejora activos reales o no financiero	14.731	12.927	(12,2)	1,7	1,4
Transferencias de capital	821	820	(0,2)	0,1	0,1
3. Resultado Básico (1 - 2)	(25.950)	(32.595)	25,6	(3,1)	(3,6)
4. Financiamiento (4.1 + 4.2 + 4.3)	25.950	32.595	25,6	3,1	3,6
4.1. OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO	19.681	25.882	31,5	2,3	2,9
+ Fuentes (recursos del crédito)	46.052	51.641	12,1	5,4	5,7
- Aplicaciones (amortización de la deuda)	(26.371)	(25.759)	(2,3)	(3,1)	(2,8)
4.2. ACTIVOS FINANCIEROS	5.994	6.386	6,6	0,7	0,7
+ Fuentes (disposición de activos financieros)	5.994	6.386	6,6	0,7	0,7
- Aplicaciones (adquisición de activos financieros)				0,0	0,0
4.3. PRESTAMO	275	326	18,8	0,0	0,0
+ Fuentes (recuperación de cartera)	317	361	13,8	0,0	0,0
- Aplicaciones (concesión de préstamos)	(42,3)	(34,6)	(18,2)	(0,0)	(0,0)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

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 2017

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, el proyecto de presupuesto general de la Nación es presentado por el ejecutivo al Honorable congreso y a la opinión pública en esta clasificación.

El propósito principal de dicha clasificación es ilustrar sobre el tipo de 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 proyecto de presupuesto con relación a las funciones del estado, 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 por cada órgano ejecutor y según vinculación administrativa entre estos). Adicionalmente a partir de esta clasificación funcional del gasto, que responde al estándar internacional en la materia, se determina la participación del Gasto Público Social en el presupuesto, 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.

Así, el ejecutivo pretende enriquecer 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 \$224,4 billones, se excluyen \$54,3 billones, por lo que el análisis se hace sobre los \$170,1 billones restantes, monto que en adelante se llamará presupuesto ajustado.

El cuadro 1 presenta la distribución del proyecto de presupuesto de 2017, por categorías funcionales del gasto, comparándola con la Ley del presupuesto de 2016, en ambos casos excluyendo el servicio de la deuda.

Como se puede observar, el 67,1% del presupuesto ajustado se destina a las funciones de protección social, educación y atención de la salud. Esto es consecuencia, principalmente de la mayor atención que se está brindando a la población en cobertura en educación y salud y a la más vulnerable a través de diversos programas, como se ha descrito en detalle en otros capítulos.

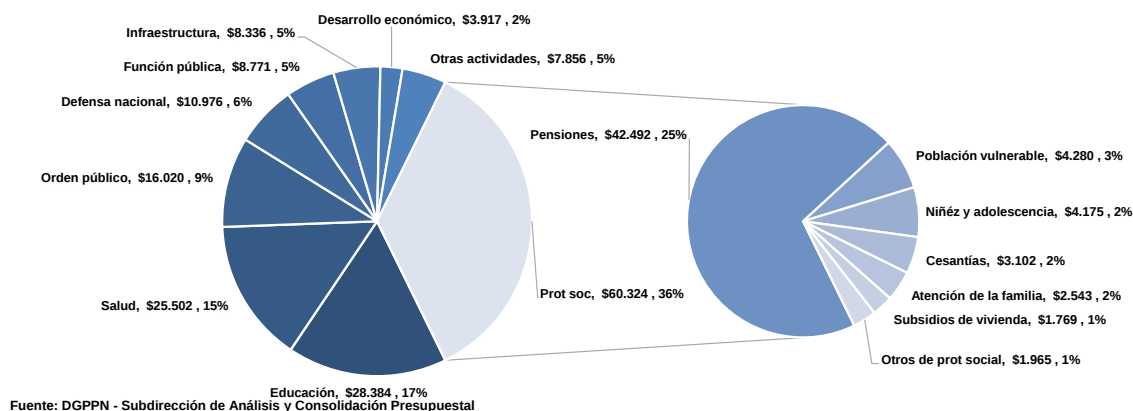
Cuadro 1
Resumen Clasificación Funcional 2016 – 2017
Miles de millones de pesos

FUNCIONAL	2016	2017	Variación	Participación		Porcentaje	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)	2016 (6)	2017 (7)
Protección Social	60.259	60.324	0,1	35,8	35,5	7,1	6,7
Educación	26.977	28.384	5,2	16,0	16,7	3,2	3,1
Salud	24.987	25.502	2,1	14,9	15,0	2,9	2,8
Actividades de orden público y seguridad ciudadana	16.038	16.020	(0,1)	9,5	9,4	1,9	1,8
Actividades y Servicios de la Defensa Nacional	10.783	10.976	1,8	6,4	6,5	1,3	1,2
Función Pública General	10.578	8.771	(17,1)	6,3	5,2	1,2	1,0
Infraestructura Básica, Producción y Prestación de Servicios	7.747	8.336	7,6	4,6	4,9	0,9	0,9
Fomento y Regulación del Desarrollo Económico	4.760	3.917	(17,7)	2,8	2,3	0,6	0,4
Actividades Públicas que no corresponden a funciones	1.073	3.025	182,1	0,6	1,8	0,1	0,3
Vivienda y Espacio Público	2.608	2.660	2,0	1,6	1,6	0,3	0,3
Recreación, Deporte, Cultura y Comunicación	1.556	1.380	(11,3)	0,9	0,8	0,2	0,2
Medio Ambiente	875	790	(9,7)	0,5	0,5	0,1	0,1
TOTAL SIN DEUDA	168.241	170.086	1,1	100,0	100,0	19,8	18,8

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

Continúan en orden de importancia la asignación de recursos para la financiación de actividades dirigidas a el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana y los servicios de la defensa nacional con el 15,9%; la atención de la función pública general, el 5,2%; la infraestructura básica, producción y prestación de servicios con fomento y desarrollo económico el 7,2%; y otras funciones del Estado (vivienda y espacio público, recreación deporte cultura y comunicaciones, medio ambiente y las actividades públicas no clasificadas anteriormente –n.c.a.-), con el 4,6% restante (Gráfico 1).

Gráfico 1
Clasificación Funcional 2017
Miles de millones de pesos



En el gráfico 1 se observa que en la categoría funcional de protección social, que concentra el 35,5% del presupuesto ajustado, es decir, \$60,3 billones, en que sobresale el monto de los recursos destinados a pensiones, \$42,5 billones, que representan el 25% del total del presupuesto ajustado. Por su lado, el gasto para educación ocupa el segundo lugar de las asignaciones presupuestales con \$28,4 billones, 16,7% del presupuesto, y el de salud el tercero, con \$25,5 billones, 15% 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 \$16 billones, 9,4% y las actividades y servicios de la defensa nacional, que reciben \$11 billones, 6,5% del presupuesto ajustado.

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, Trabajo, Defensa y Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social manejan recursos del orden de \$103,2 billones, el 60,7% de los recursos del PGN excluyendo el servicio de la deuda. En su orden siguen el Ministerio de Hacienda con \$25,1 billones (14,8%)¹, la Policía Nacional con \$8,7 billones (5,1%).

Cuadro 2

Concentración del presupuesto por principales entidades 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Ministerio de Educación Nacional	31.625	33.528	6,0	18,8	19,7
Ministerio del Trabajo	24.737	27.538	11,3	14,7	16,2
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	22.624	25.110	11,0	13,4	14,8
Ministerio de Defensa Nacional	19.503	20.027	2,7	11,6	11,8
Ministerio de Salud y Protección Social	13.977	12.805	(8,4)	8,3	7,5
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	10.749	9.289	(13,6)	6,4	5,5
Policía Nacional	8.955	8.695	(2,9)	5,3	5,1
Ministerio de Transporte	6.066	5.774	(4,8)	3,6	3,4
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	3.405	3.806	11,8	2,0	2,2
Rama Judicial	3.436	3.476	1,2	2,0	2,0
Fiscalía General de la Nación	3.230	3.168	(1,9)	1,9	1,9
Ministerio de Justicia y del Derecho	2.908	2.748	(5,5)	1,7	1,6
Ministerio de Minas y Energía	3.483	2.217	(36,3)	2,1	1,3
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2.647	1.652	(37,6)	1,6	1,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.756	1.616	(8,0)	1,0	0,9
Ministerio Público	948	985	4,0	0,6	0,6
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	839	896	6,7	0,5	0,5
Ministerio de Relaciones Exteriores	828	850	2,8	0,5	0,5
Resto	6.526	5.906	(9,5)	3,9	3,5
TOTAL	168.241	170.086	1,1	100,0	100,0

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

3. DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS FUNCIONALES 2017

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

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 además los recursos de fondo especial 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.

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 2017– Detalle del gasto en protección social
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Pensiones	38.051	42.492	11,7	63,1	70,4
Atención de la Familia, la niñez y la Juventud	6.656	7.040	5,8	11,0	11,7
Atención a la Población Socialmente Vulnerable o Excluida n.c.a	6.181	4.280	(30,8)	10,3	7,1
Cesantías	3.101	3.102	0,0	5,1	5,1
Subsidios a las Familias	3.497	2.599	(25,7)	5,8	4,3
Prevención y atención de desastres	787	273	(65,3)	1,3	0,5
Atención de Invalidez y Limitaciones Físicas y Mentales	414	243	(41,2)	0,7	0,4
Resto	1.571	296	(81,2)	2,6	0,5
TOTAL	60.259	60.324	0,1	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	35,8	35,5			
Porcentaje del PIB	7,1	6,7			

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.

En primer lugar en pensiones se programan recursos por \$42,5 billones. De esa cifra, \$38,2 billones se destinan al pago de mesadas pensionales; \$3,3 billones que generan ahorros de pensiones como el FONPET, las cotizaciones a pensiones y el Fondo de Solidaridad Pensional, y \$0,4 billones son recursos del SGP, para la administración de las pensiones se destinan \$0,5 billones. Con el total de recursos se atiende cerca de dos millones ciento veinticinco 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 \$12,3 billones y los recursos del Fondo

de Pensiones Públicas (FOPEP) por \$10 billones, las pensiones y asignaciones de retiro de los subsectores de defensa y policía por \$6,6 billones las pensiones que se pagan a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por \$5,4 billones (sin incluir el SGP en que se le transfieren \$515 mm).

El segundo grupo es la atención a la familia, la niñez y la juventud se asignaron recursos por valor de \$7 billones, así: para atención a la familia, \$2,5 billones, y para atención a la niñez, la adolescencia y la juventud \$4,5 billones, especialmente a través del SGP. Del total de los recursos de este segundo Grupo, \$5,4 billones se ejecutarán a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar especialmente en atención a la primera infancia.

En la atención a la población socialmente vulnerable o excluida, en la cual se asignaron recursos por valor de \$4,3 billones, se destacan \$3,7 billones se ejecutarán a través del Sector de Inclusión Social y la Reconciliación especialmente en transferencias monetarias condicionadas para el programa de Más Familias en Acción que incluye a población desplazada y jóvenes en acción; en prevención y atención a la población desplazada; en la indemnización a las víctimas del conflicto por vía administrativa; en la realización de obras para la prosperidad, el mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional, continuar con la implementación de la estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema, así como la implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso para su retorno o reubicación, entre otros.

De \$2,6 billones para subsidios en vivienda se presupuestan un total de \$1,8 billones, de los cuales se destinarán \$618,7 mm para la asignación de subsidios en los programas de vivienda gratis y Mi Casa Ya, \$535,6 mm para subsidios a la población desplazada y \$352,2 mm para la atención de cobertura a la tasa a créditos hipotecarios de los programas de vivienda VIS, VIP, VIPA y Mi Casa Ya, entre otros. Para subsidios de servicios públicos domiciliarios se asignaron recursos por valor de \$805 mm, de los cuales, \$776,3 mm 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 y \$28,7 mm para compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre las ciudades Yumbo y Pasto.

Con destino al pago de cesantías de los funcionarios de las entidades que hacen parte del PGN se apropian \$3,1 billones, y en la prevención y atención de desastres se consideran \$0,3 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 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Ministerio del Trabajo	21.547	22.320	3,6	35,8	37,0
Ministerio de Educación Nacional	7.565	7.938	4,9	12,6	13,2
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	5.202	5.473	5,2	8,6	9,1
Ministerio De Hacienda y Crédito Público	4.055	5.431	34,0	6,7	9,0
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	2.408	2.647	9,9	4,0	4,4
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	2.128	2.414	13,4	3,5	4,0
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	3.218	1.970	(38,8)	5,3	3,3
Ministerio de Defensa Nacional	1.973	1.899	(3,7)	3,3	3,1
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.833	1.750	(4,5)	3,0	2,9
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda	1.154	1.507	30,6	1,9	2,5
Policía Nacional	1.372	1.302	(5,1)	2,3	2,2
Ministerio de Salud y Protección Social	969	1.055	8,9	1,6	1,7
Ministerio de Minas y Energía	2.086	810	(61,1)	3,5	1,3
Fiscalía General de la Nación	438	449	2,5	0,7	0,7
Rama Judicial	426	440	3,3	0,7	0,7
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	293	317	8,2	0,5	0,5
Fondo de Previsión Social del Congreso	279	290	3,9	0,5	0,5
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	276	283	2,5	0,5	0,5
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	224	229	2,3	0,4	0,4
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPPP	154	164	6,4	0,3	0,3
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	140	128	(8,8)	0,2	0,2
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	123	113	(7,8)	0,2	0,2
Resto	2.398	1.393	(41,9)	4,0	2,3
TOTAL	60.259	60.324	0,1	100,0	100,0

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

Los recursos del Ministerio del Trabajo, \$22,3 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, para proyectos de inversión, aproximadamente \$1,5 billones, de los cuales para el Fondo de Solidaridad Pensional \$1,2 billones que permitirán garantizar la continuidad de 1.500 miles de beneficiarios del programa de subsidios en dinero y beneficiarios del programa de complementación alimentaria y \$195,9 mm para subsidio a pensiones de 191.000 adultos mayores.

En el Ministerio de Educación Nacional se asignarán \$7,9 billones, así: \$6 billones, provenientes de los aportes de afiliados y patronales, se destinarán para pagar pensiones (\$5,4 billones) y cesantías (\$0,6 billones) de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, más \$1,6 billones del SGP (\$0,5 billones para pensiones y \$1,1 billones para cesantías); Concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional, \$328 mm.

En el ICBF, para el año 2017, están previstos recursos por \$5,5 billones. El principal monto por \$3,4 billones se destinará especialmente a la atención en Primera Infancia para atender a cerca de 1.767.458 niños de los cuales se les brindará atención integral aproximadamente a 1.150.000 de ellos, el pago del salario a 58.472 madres comunitarias atendiendo la Ley 1607/2012 y el acompañamiento a 300 entidades territoriales para la implementación de la ruta de atención a la primera infancia.

También se destinan recursos para el programa de Protección por \$975 mm con los cuales se realizarán acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia tales como procesos de adopción de niños, la atención de adolescentes con garantía de sus derechos de identidad, salud y educación, entre otros; mantener el ingreso de 5.295 madres sustitutas; se atenderán 200.000 mil niños, niñas y adolescentes en programas de prevención y promoción integral y se realizará acompañamiento a 200 municipios en la implementación de rutas de atención integral para el restablecimiento de derechos de menores embarazadas.

En el Ministerio de Hacienda se presupuestan \$5,4 billones, de los cuales \$4,3 billones se destinan a pensiones, principalmente para bonos pensionales a cargo de la Nación, el FONPET, recursos del SGP y transferencias a CAPRECOM en liquidación; \$619 mm del SGP orientados a la atención de la juventud, niñez y adolescencia, familia, ancianos e inválidos; \$292 mm para programas de atención a población vulnerable; \$159 mm para prevención y atención de desastres; \$28 mm para subsidios de vivienda provenientes principalmente del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria – FRECH, entre los más representativos.

Para atender el gasto de protección social, el sector de Defensa y Seguridad programa en sus diferentes entidades recursos por valor de \$8,3 billones. Para atender las más de 220.000 personas que han prestado sus servicios en los diferentes organismos, en especial en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, se destinan a Pensiones \$7,3 billones, de los cuales \$4,9 billones corresponden a asignaciones de retiro. Adicionalmente, se destinan para el pago de cesantías, \$449,1 mm.

También se incluyen \$388,5 mm para la atención de la familia, niñez, adolescencia, invalidez, población vulnerable y excluida, y limitados físicos y mentales; a través de la Defensa Civil Colombiana, se trabaja en la atención y prevención de desastres, destinando para ello un presupuesto de \$20,2 mm. Por último, de acuerdo al artículo 240 de la Ley 1753 de 2015, se destinan \$25,4 mm para subvencionar a Satena S.A, como único operador de rutas sociales.

En el Fondo de Adaptación se programaron \$1 billón para la construcción y reconstrucción de acuerdo con lo previsto en el PND.

En el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se presupuestan \$1,97 billones. Los recursos más representativos están programados en el proyecto de transferencias monetarias condicionadas por \$967 mm con los cuales se espera atender a cerca de 720 mil familias desplazadas del programa Más Familias en Acción que incluyen incentivos en salud para 414 mil niños y niñas e incentivos en educación para 852 mil niños, niñas y adolescentes. Además se otorgarán incentivos para 160 mil jóvenes del programa Jóvenes en Acción. En el proyecto de obras para la prosperidad se presupuestan \$350 mm con los cuales se espera entregar 300 obras de infraestructura que incluyen pavimentación de vías urbanas, polideportivos y parques en todo el territorio nacional. En el programa para la superación de la pobreza extrema se programan \$120 mm para llevar a cabo el acompañamiento familiar y/o comunitario a 1.070.000 personas en condición de pobreza extrema. El resto de recursos programados por \$0.5 billones se atienden los demás programas de inclusión productiva y generación de ingresos.

En la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se destinan recursos por \$1,75 billones. De estos recursos, \$794 mm son para la realización de actividades de prevención y atención a la población desplazada que incluye la atención humanitaria. Así mismo, \$515 mm para indemnizar a 91 mil víctimas a través del Fondo para la Reparación de las Víctimas. El resto de recursos incluyen otros proyectos misionales entre los cuales se tiene como objetivo continuar con el mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional y el normal funcionamiento de la entidad.

En Fonvivienda se presupuestan los subsidios por valor de \$1,5 billones para subsidios de vivienda urbana. Para subsidios en el Ministerio de Minas y Energía se asignaron recursos por valor de \$805 mm. En el Ministerio de Salud y Protección Social se destinan recursos por \$1,05 billones, principalmente recursos del SGP por \$946 mil millones, para pensiones y cesantías de los trabajadores de hospitales públicos. En la Fiscalía General de la Nacional y la Rama Judicial se programan \$889 mil millones para el pago de atención a la familia, cesantías y actividades de protección social. En el Instituto Penitenciario y Carcelario se programan \$113 mil millones para el pago de atención a la familia, cesantías y actividades de protección social

En Resto de Entidades, las apropiaciones ascienden a \$1.4 billones. Entre las entidades se encuentran: Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y Grupos Alzados en Armas, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial 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).

3.2 Educación

La educación es uno de los tres ejes prioritarios en las propuestas del segundo período de gobierno del Presidente Santos, por ser el más poderoso instrumento de igualdad social, que nivela las oportunidades de las personas, abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia.

Para cumplir la meta de ser el país más educado de América Latina en el 2025, se continuarán desarrollando en el año 2017 los pilares que fueron propuestos para lograrlo: implementación de la Jornada Única en los colegios públicos del país, el programa de Excelencia Docente con las becas a docentes, los Acuerdos de Calidad, la obligatoriedad de la Educación Media, la construcción de aulas a través de los recursos que se canalizan por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, el cierre de brechas en educación superior con calidad, el Sistema Terciario de Educación y la alineación con parámetros internacionales en la convalidación de títulos.

El servicio educativo cubre los niños menores de 5 años (primera infancia), niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y personas que requieran rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos). Así mismo, destina recursos para el mejoramiento, mantenimiento, dotación y construcción de instituciones educativas; 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 con 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.

El sector educativo seguirá avanzando en la ampliación de coberturas con calidad en todos los niveles educativos. En particular, buscará un aumento sustancial de cobertura en educación media y cierre de brechas entre zonas urbanas y rurales. Se continuará con el desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa mediante el cual se logrará adecuar y construir los espacios físicos necesarios para la ampliación de coberturas y la implementación de la jornada única, con especial atención a las necesidades en zonas rurales. En este sentido, se está haciendo un esfuerzo muy importante para que a través del esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), se genere una dinámica alterna de construcción de sedes (y aulas) con altos estándares, establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y diversificando el riesgo en la ejecución de este tipo de proyectos.

Se destinan recursos importantes para la ampliación de la cobertura en educación superior provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y de estampilla pro Universidad Nacional y demás universidades públicas, ampliando la capacidad de creación de nuevos cupos en 2017

e incrementando la cobertura con igualdad de oportunidades en el acceso (la cobertura pasó del 37% en 2010 a 50% en 2016, es decir un aumento en más de 13 puntos).

En el cuadro 5 se presenta el detalle del gasto en educación, de acuerdo con su clasificación funcional. Se destacan los recursos destinados a la primera infancia, educación preescolar, básica y media que son el 67,8% del total presupuestado, donde se incluyen los recursos del SGP para educación. También son importantes las asignaciones para la educación superior que financian a las universidades públicas e institutos técnicos y tecnológicos, las cuales representan el 14,8% del total de recursos asignados. Por su parte, las apropiaciones de educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el SENA, representan el 12,9%.

Cuadro 5
Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en educación
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Contratación y prestación de Servicios de Educación Preescolar, Básica y Media	17.881	19.252	7,7	66,3	67,8
Contratación y Prestación de Servicios de Educación Superior	4.323	4.203	(2,8)	16,0	14,8
Contratación y prestación de Servicios de Capacitación para el Trabajo	3.455	3.662	6,0	12,8	12,9
Contratación y prestación de Servicios Complementarios de la Educación	921	880	(4,5)	3,4	3,1
Fomento, Coordinación y Regulación de la Educación	235	217	(7,7)	0,9	0,8
Actividades y Servicios de la Educación n.c.a.	119	145	21,6	0,4	0,5
Resto	42	27	(36,8)	0,2	0,1
TOTAL	26.977	28.384	5,2	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	16,0	16,7			
Porcentaje del PIB	3,2	3,1			

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

Por entidades, el gasto se concentra en el Ministerio de Educación Nacional en 83,8% de los recursos asignados; en el SENA el 11,1%; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un 1,6%, correspondiente a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales, así como los recursos para atender el cruce de cuentas de los acuerdos de pagos del sector educación previstos en el artículo 184 de la Ley 1450 de 2011; el Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS- con un 0,9%; la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- un 0,8%; el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones otro 0,2% y el restante 1,5%, se distribuye entre otras entidades, como se observa en el cuadro 6.

En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan \$23,8 billones que se clasifican así: \$18,5 billones del SGP para financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para atender una matrícula aproximada de 8.655.079 de estudiantes que incluyen niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, con capacidades

excepcionales y a personas que requieran rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos).

Adicionalmente, los recursos del SGP permitirán financiar los compromisos asumidos con FECODE en la financiación de la nivelación salarial para los docentes, reconociendo dos puntos porcentuales adicionales respecto del porcentaje de incremento que aplique para el resto de trabajadores estatales (\$306,1 mm). Así mismo, se continuará garantizando la educación gratuita para todos los estudiantes de grados transición a once, atendidos en establecimientos educativos oficiales.

\$2.2 billones correspondientes a la inversión del sector: i) el 33,5% (\$751,4 mm) está destinado a financiar los créditos educativos a través del ICETEX y las cohortes I y II del Programa Ser Pilo Paga, así: (a) 11.530 créditos renovados condonables a comunidades indígenas con un presupuesto de \$21 mm, b) 14.849 créditos renovados condonables a comunidades negras con un presupuesto de \$32,5 mm, (c) 3.970 créditos renovados para sostenimiento dirigido a profesionales que cursen especializaciones en el área de salud por \$17,4 mm, (d) 2.275 créditos renovados para apoyar a los mejores bachilleres por valor de \$20,5 mm, (e) renovación de becas completas para 22.836 estudiantes con los mejores resultados en las pruebas SABER 11 del nivel SISBÉN 1, 2 y 3– incluye matrícula y sostenimiento en el año 2017 y las cohortes I y II del Programa Ser Pilo Paga (\$660 mm); ii) el 22,3% (\$500 mm) para atender el Programa de Alimentación Escolar –PAE–; iii) el 18% (\$403,2 mm) para infraestructura educativa del sector; iv) el 11,2% (\$250,3 mm) de recursos CREE, estampilla prouniversidades y aportes Nación Ley 30/92 para) para fortalecer la infraestructura física y tecnológica de las universidades públicas; v) el 10,8% (\$241 mm) para el Programa Todos a Aprender (\$97 mm), para el apoyo a la formación técnica y tecnológica al igual que el fomento a la calidad de la educación preescolar, básica, y media con los recursos del Crédito BID (\$31 mm), para programas dirigidos al mejoramiento de la calidad, tales como bilingüismo, Plan Nacional de Lectura, fortalecimiento de la educación media (\$113 mm), y vi) el 4,2% para el resto de proyectos del sector (\$95,1mm).

\$3,1 billones que se asignarán para la formación técnica, tecnológica y universitaria, los cuales garantizan la prestación del servicio en condiciones de calidad, para más de un millón de estudiantes de pregrado y posgrado.

En el SENA se incluyen \$3,1 billones con el fin de otorgar 8.412.000 cupos en formación profesional integral titulada y complementaria, de los cuales 1.309.000 cupos corresponden a formación titulada y 7.102.000 cupos a formación complementaria, 813.000 cupos en formación técnica laboral y otros y se espera matricular 2.183.000 cupos en formación virtual. Se atenderá a la población vulnerable y desplazada con 2.093.000 cupos, de los cuales 445 mil cupos son para población desplazada.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se incluyen \$467 mm correspondiente a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales, así como los recursos para atender el cruce de cuentas de los Acuerdos de Pagos del Sector Educación previstos en el artículo 184 de la Ley 1450 de 2011.

Dentro de esta clasificación también se incluye al Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS- con \$268 mm al programa de capacitación del recurso humano para la investigación, mediante el otorgamiento de becas para adelantar estudios de doctorado en el país y en el exterior, de cada una de las cohortes autorizadas, realizado directamente por la entidad y mediante un convenio con Colfuturo, la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- con \$230 mm para el desarrollo de sus distintos programas superiores y complementarios de educación, y el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con \$70 mm para la ampliación del Programa “Computadores para Educar”.

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los Ministerios de Educación Nacional, SENA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, COLCIENCIAS, ESAP y Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se concentra el 98.5% del gasto en Educación (Cuadro 6).

Las entidades del sector de Defensa y Seguridad, aportan para la función de educación \$94,7 mm, de los cuales dentro de la política de bienestar, se destinan a la capacitación para el trabajo \$6,9 mm, con los que atiende el convenio con el Icetex en cumplimiento del artículo 4 de la ley 1699 de 2013 (\$2,5 mm) y los proyectos de inversión para la formación del talento humano de la fuerza pública (\$4,4 mm).

Cuadro 6
Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2017
Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Educación Nacional	22.429	23.798	6,1	83,1	83,8
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	2.946	3.137	6,5	10,9	11,1
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	408	467	14,4	1,5	1,6
Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación	208	268	28,6	0,8	0,9
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	227	230	1,6	0,8	0,8
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	231	70	(69,7)	0,9	0,2
Rama Judicial	56	52	(7,2)	0,2	0,2
Ministerio de Defensa Nacional	57	52	(8,7)	0,2	0,2
Resto	414	310	(25,1)	1,5	1,1
TOTAL	26.977	28.384	5,2	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 2017 – Detalle del gasto en salud
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Contratación o Prestación de Servicios de Salud	24.337	24.929	2,4	97,4	97,8
Fomento, Coordinación y Regulación de los Servicios de Salud	595	507	(14,8)	2,4	2,0
Investigación en Salud	30	64	113,4	0,1	0,2
Resto	25	2	(92,2)	0,1	0,0
TOTAL	24.987	25.502	2,1	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	14,9	15,0			
Porcentaje del PIB	2,9	2,8			

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

Como es de esperar, un 98% del gasto se concentra en la prestación de servicios de salud. Del total del gasto funcional en salud por \$24,9 billones se destaca: \$8 billones que se realizan a través del SGP (\$7,5 billones en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, \$431 mm en el Ministerio de Educación y \$58 mm en el Ministerio de Hacienda); \$8,6 billones en apropiaciones del Ministerio de Hacienda para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, artículo 24 de la Ley 1607 de 2012; \$3 billones para prestación de servicios de salud en el sector Defensa y Seguridad, principalmente en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, las Cajas de Sueldos de los Retirados y el Hospital Militar, con el fin atender a más de 1.400.000 de usuarios entre personal activo, retirado y

pensionado de la Fuerza Pública y sus beneficiarios; \$2,4 billones para aseguramiento en salud en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social; \$1,2 billones son contribuciones inherentes a la nómina de las entidades del PGN; \$1,2 billones del Ministerio de Educación Nacional (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, \$387 mm en gastos administrativos de salud y \$168 mm, para servicios médicos en el Fondo Pasivo Social de FFNN (Cuadro 7).

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los Ministerios de Salud y Protección Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio), Defensa y Policía, se concentra el 92% 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 \$10,6 billones, de los cuales \$7,5 billones son transferencias del SGP; \$2,3 billones para aseguramiento en salud; \$213,7 mm recursos para cofinanciación coberturas en salud, \$169 mm para vacunas y programas de salud pública; y otros \$282 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio y unidades ejecutoras.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se apropian \$8,8 billones, de los cuales \$8,6 billones son recursos del Fondo CREE para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, que se programan allí de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012 para el Régimen Contributivo; \$57,8 mm del Sistema General de Participaciones; \$97,6 mm, prestaciones del sector salud y \$5.4mm, contribuciones inherentes a la nómina para salud.

En el Ministerio de Educación Nacional se encuentran \$1,7 billones, de los cuales \$1,2 billones son los aportes de salud para el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; \$431 mm del Sistema General de Participaciones para salud y \$4,5 mm, contribuciones inherentes a la nómina para salud.

En el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, las Cajas de Retiro y el Hospital Militar que suman apropiaciones por \$3 billones, se destinan a la prestación de los servicios de salud del personal activo, retirado y pensionado de la Fuerza Pública, y sus beneficiarios; para lo cual las principales entidades a saber, son Sanidad Militar, Sanidad Policía y Hospital Militar, quienes aportan recursos que tienen por objeto mejorar la calidad del servicio del sistema de salud de la fuerza pública, mejorar los establecimientos de sanidad militar y policial, así como la adquisición de equipos biomédicos.

Así mismo, se incluye el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales para la atención de pensionados y sus beneficiarios por \$185 mm, en la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial

participan con \$175 mm y \$168 mm, respectivamente, para financiar los aportes patronales para salud de sus funcionarios.

El resto incluye en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, recursos para financiar el Fondo de Salud para la población privada de la libertad – PPL, Decretos 1069 de 2015, 2245 de 2015 y el 1142 del 15 de julio de 2016.

Cuadro 8
Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2017
Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2016	2017
	(1)	(2)	17/16	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Ministerio de Salud y Protección Social	11.831	10.555	(10,8)	47,3	41,4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	7.236	8.824	21,9	29,0	34,6
Ministerio de Educación Nacional	1.519	1.674	10,2	6,1	6,6
Ministerio de Defensa Nacional	1.268	1.221	(3,7)	5,1	4,8
Policía Nacional	1.192	1.135	(4,8)	4,8	4,4
Hospital Militar	270	309	14,7	1,1	1,2
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	173	185	7,0	0,7	0,7
Fiscalía General de la Nación	169	175	3,6	0,7	0,7
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	168	170	1,3	0,7	0,7
Rama Judicial	162	168	3,4	0,6	0,7
Resto	999	1.085	8,6	4,0	4,3
TOTAL	24.987	25.502	2,1	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 la soberanía y la seguridad del estado colombiano en su territorio, lo que trasciende a beneficios económicos y sociales, generando un clima prosperidad y paz en la población.

Cuadro 9**Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en actividades y servicios de defensa nacional**

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Defensa Nacional	10.783	10.976	1,8	100,0	100,0
TOTAL	10.783	10.976	1,8	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,4	6,5			
Porcentaje del PIB	1,3	1,2			

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 para 2017 de \$10,9 billones, refleja la decisión gubernamental de mantener una capacidad disuasiva creíble, sostenible y sustentable dentro de una postura.

Por lo anterior, el proyecto de presupuesto incluye recursos para dar continuidad a las actividades de administración, preservación y defensa del territorio marino, costero e insular colombiano; mantener las capacidades disuasivas del país en el ciberespacio y llevar a cabo esfuerzos para fortalecer el poder naval, desarrollar un poder aéreo creíble y sostenible, y fortalecer el poder terrestre.

Así mismo, para garantizar la tranquilidad en los territorios de Colombia y colaborar con el desarrollo de las regiones especialmente afectados por el conflicto, las Fuerzas Armadas brindarán su apoyo a la consolidación territorial, con tareas tales como la ejecución de obras de alto impacto y el desarrollo de una estrategia de acción integral orientada hacia la población civil.

Cuadro 10**Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades y servicios de la defensa nacional 2017**

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Defensa Nacional	9.606	9.150	(4,7)	89,1	83,4
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	786	1.295	64,8	7,3	11,8
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	391	455	16,4	3,6	4,1
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia	0	75	N/A	-	0,7
TOTAL	10.783	10.976	1,8	100,0	100,0

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

En el cuadro 10 se presenta la participación de las entidades ejecutoras del gasto. En primer lugar se encuentra el Ministerio de Defensa Nacional, quien lidera esta función, con \$9,2 billones, 83,4%, recursos que se destinan a cubrir el funcionamiento y diferentes proyectos de inversión de las Fuerzas Militares, la Gestión General, el Comando General y la Dirección General Marítima.

En segundo lugar se encuentra con el 11,8% la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, quien tiene por objeto ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios requeridos para atender las necesidades en dicha materia de las Fuerzas Militares

Con relación a los recursos previsto en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estos corresponden a la provisión del incremento salarial de la vigencia 2017 para el sector

Por último, se encuentra el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, con \$75 mm, con el fin de atender el funcionamiento de las actividades propias de inteligencia estratégica y contrainteligencia, y a la inversión destinada principalmente para el desarrollo de su sede operativa.

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, que corresponden a la función constitucional de mantener las condiciones necesarias de orden público para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, asegurando la convivencia en un ambiente de paz y tranquilidad. (Cuadro 11).

Cuadro 11

Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en orden público y seguridad ciudadana

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Servicios de Policía	7.398	7.455	0,8	46,1	46,5
Administración de la Justicia	6.204	6.190	(0,2)	38,7	38,6
Administración y Gestión de Establecimientos Penitenciarios	1.536	1.539	0,2	9,6	9,6
Actividades de Orden Público y Seguridad n.c.a.	761	786	3,2	4,7	4,9
Investigación aplicada al Orden Público y la Seguridad	138	50	(63,5)	0,9	0,3
TOTAL	16.038	16.020	(0,1)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	9,5	9,4			
Porcentaje del PIB	1,9	1,8			

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

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 – USPEC. Por último, se encuentra la administración y apoyo a las actividades de orden público y seguridad incluida la convivencia en seguridad ciudadana.

Por otra parte, los servicios policiales incluyen, la vigilancia del orden público, la gestión de los laboratorios policíacos y el registro de detenciones y estadísticas relativas a la labor policial, así como el servicio de vigilancia en el territorio nacional y la regulación del tráfico. La responsabilidad de la protección general de la ciudadanía está, principalmente, en cabeza de la Policía Nacional. Así como la de algunas personas que por su excepcional condición de riesgo requieren protección especial, está actividad es compartida con la Unidad Nacional de Protección.

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 - 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Policía Nacional	6.311	6.193	(1,9)	39,4	38,7
Rama Judicial	2.783	2.808	0,9	17,4	17,5
Fiscalía General de la Nación	2.377	2.306	(3,0)	14,8	14,4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.023	1.279	25,1	6,4	8,0
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	775	747	(3,6)	4,8	4,7
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	723	746	3,3	4,5	4,7
Superintendencia de Notariado y Registro	530	503	(5,0)	3,3	3,1
Fondo Rotatorio de la Policía	384	443	15,5	2,4	2,8
Unidad Nacional de Protección - UNP	469	435	(7,2)	2,9	2,7
Ministerio del Interior	256	189	(26,1)	1,6	1,2
Resto	408	370	(9,4)	2,5	2,3
TOTAL	16.038	16.020	(0,1)	100,0	100,0

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

En el presupuesto de 2017 se garantiza la financiación de la política integral de seguridad y defensa. Así, en lo que tiene que ver con la Policía Nacional, se destinan \$6,2 billones, para continuar con la estrategia de la Convivencia y Seguridad Ciudadana, a fin de reducir los niveles de criminalidad y

violencia en los entornos urbanos y rurales, adelantando acciones en los campos de la prevención, la corresponsabilidad y acciones interinstitucionales; con el propósito de lograr una mejor percepción, aumentar la efectividad, y disminuir el índice de afectación en las principales modalidades delictivas, tales como el hurto en diferentes modalidades, el homicidio, las lesiones personales, el microtráfico, la microextorsión, el tráfico de armas y la trata de personas entre otros delitos de alto impacto.

Teniendo en cuenta que los fenómenos delincuenciales asociados a la seguridad ciudadana han adquirido mayor visibilidad con la superación progresiva de la violencia resultante del conflicto, el Gobierno Nacional ha priorizado la puesta en marcha de planes y estrategias basadas en principios de focalización, especialización y cooperación. En este sentido se continuaran desarrollando planes y estrategias coordinadas, dirigidas a las zonas donde más incidencia hay de los delitos, con el fin de desarticular las organización delincuenciales y prevenir la ocurrencia de estos

Así mismo, se continuará con el Fortalecimiento Policial a través de capacidades de planeación del servicio de vigilancia y mejora en la recopilación de información georreferenciada sobre delitos. Adicionalmente, se seguirá con el fortalecimiento y ajuste del “Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes – MNVCC”, y se pondrá especial énfasis en el uso de la tecnología para la Seguridad Ciudadana.

Para la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación se destinan \$5,1 billones para la administración de justicia. Considerando el fortalecimiento de la implementación de las oralidades en los procedimientos penal, laboral y civil y para implementar las nuevas funciones y financiar la estructura orgánica definida en el Decreto 016 de 2014 de la Fiscalía General de la Nación. Adicionalmente, se programan recursos para infraestructura informática y tecnología.

En la Rama Judicial se apropian \$2,8 billones, destinados a sufragar gastos de funcionamiento de las Altas Cortes, Tribunales y Juzgados, ley de víctimas, para extinción de dominio y garantía en la legalidad de las sanciones penales, entre otros.

En la Fiscalía General de la Nación se apropian \$2,3 billones para apoyar las investigaciones de las acciones penales y de política criminal y demás relacionada 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, extinción de dominio, entre otros.

En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se apropian recursos por \$1,3 billones, de los cuales \$734 mm corresponden a la provisión de incremento salarial para los sectores de orden público y seguridad ciudadana, \$417 mm que los municipios destinan a las actividades de orden público y

seguridad ciudadana del SGP, \$50 mm para la atención de procesos judiciales y reclamaciones administrativas del extinto DAS y su Fondo Rotatorio, \$40 mm para asegurar vehículos contra actos terroristas y \$39 mm correspondientes al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO.

Para la vigencia 2017 se destinan recursos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC por \$1,5 billones para garantizar el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelarios a nivel Nacional.

Los recursos del Fondo Rotatorio de la Policía, \$443 mm, se destinan para apoyar el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, y en la construcción de obras que requiere la Policía Nacional para ejercer sus funciones.

En la Unidad Nacional de Protección – UNP se incluyen recursos por \$435 mm para la protección de más de 10.100 beneficiarios de medidas de protección, entre los que se encuentran: dirigentes y líderes sindicales, periodistas y comunicadores sociales, dirigentes y líderes de grupos étnicos, defensores de derechos humanos, víctimas de violaciones a los DH e infracciones al DIH, incluyendo desplazados y líderes de restitución de tierras. Para esta labor, la UNP cuenta con más de 3.000 hombres y casi 2.000 vehículos destinados para atender las medidas de protección y apoyo a la prevención.

Esta categoría también recoge los recursos destinados en el Ministerio del Interior por \$189 mm para Centros de Integración Ciudadana – CIC, Centros Administrativos municipales, Plan Nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, las actividades de seguridad y convivencia ciudadana para atender 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 sistemas de video vigilancia y ampliación de los mismos..

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 y soluciones energéticas para las zonas no interconectadas al sistema nacional.

El cuadro 13 muestra el detalle de este clasificador con un total de \$8,3 billones, de los cuales el 86,4% son para proyectos de infraestructura y servicios de transporte, el 6,8% para el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el 5,9% para la producción agropecuaria, bosques, caza, pesca. El presupuesto para estas actividades tiene una participación del 4,9% en el PGN y presenta un crecimiento del 7,6% con respecto al año anterior. Los recursos para infraestructura y servicios de transporte se destinan principalmente a la ampliación, construcción, rectificación, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y operación de aproximadamente 8.917 km de la red vial nacional, 20.804 km de red fluvial navegable, 8 puertos marítimos, operación y mantenimiento de 1.144 km, 160 estaciones y 13 paso a nivel de la red férrea no concesionada, con una apropiación de \$2 billones. Igualmente, se destinan apropiaciones por \$1,6 billones para atender los aportes estatales de las asociaciones público privadas y concesiones viales de Ruta del Sol, Bogotá – Villavicencio, Zipaquirá – Palenque, Ruta Caribe, Bucaramanga – Barrancabermeja - Yondó, Cartagena – Barranquilla, Armenia – Pereira – Manizales, Honda – Puerto Salgar – Girardot, Perimetral de Cundinamarca, Conexión Pacífico y Mulaló - Loboguerrero, entre otros.

Cuadro 13

Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en infraestructura básica, producción y prestación de servicios

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Infraestructura y servicios de Transporte	6.579	7.203	9,5	84,9	86,4
Infraestructura y servicios de Comunicación	547	564	3,1	7,1	6,8
Infraestructura y Producción agropecuaria, bosques, caza y pesca	530	491	(7,5)	6,8	5,9
Resto	91	79	(13,6)	1,2	0,9
TOTAL	7.747	8.336	7,6	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	4,6	4,9			
Porcentaje del PIB	0,9	0,9			

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

Por otro lado, se contemplan apropiaciones por \$1,1 billones para la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la niña, \$1 billón de propósito general del SGP, \$985 mm para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria y \$346 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.

En el cuadro 14 se presenta la información correspondiente a esta clave, considerando las entidades que la ejecutan, así:

Cuadro 14

Principales entidades ejecutoras del gasto en infraestructura básica, producción y prestación de servicios 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Instituto Nacional de Vías	2.570	2.188	(14,9)	33,2	26,2
Agencia Nacional de Infraestructura	2.059	1.803	(12,4)	26,6	21,6
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.363	1.394	2,2	17,6	16,7
Fondo Adpatación	0	1.140	N/A	-	13,7
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	851	985	15,8	11,0	11,8
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	547	582	6,4	7,1	7,0
Agencia Nacional de Seguridad Vial	38	100	162,0	0,5	1,2
Instituto de Planificación y Promoción de soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas -IPSE-	83	54	(34,4)	1,1	0,7
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	115	52	(55,2)	1,5	0,6
Resto	122	39	(68,0)	1,6	0,5
TOTAL	7.747	8.336	7,6	100,0	100,0

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

En el INVIAS, se contemplan apropiaciones en 2017 por \$2,2 billones, el 26,2% del grupo, dentro de las cuales se destacan \$987 mm para continuar con el Programa Vías para la Equidad, el cual prevé la construcción de aproximadamente 101 km de nuevas vías y 26 puentes, mejoramiento de 439 km, rehabilitación de 234 km, mantenimiento de 85 km y atención de 73 puntos críticos. Igualmente, se contemplan \$274 mm para la construcción del nuevo puente sobre el Río Magdalena en la Ciudad de Barranquilla, \$253 mm para el mantenimiento periódico y rutinario de 8.917 km de red vial nacional no concesionada, \$173 mm para los aportes a los Contratos Plan del Gran Darién, Nariño, Tolima y Santander y \$115 mm para la terminación de las obras del Túnel de la Línea.

La Agencia Nacional de Infraestructura, incorpora en 2017 apropiaciones por \$1,8 billones, el 21,6% del grupo, dentro de los cuales se destacan los aportes estatales para los proyectos de asociación público privada y concesión vial Ruta del Sol sector II por \$492 mm, Ruta del Sol sector III por \$351 mm, corredor perimetral de Cundinamarca \$165 mm, Bogotá – Villavicencio \$158 mm, corredor Cartagena – Barranquilla \$106 mm, Obras complementarias y compra de predios \$99 mm, Honda – Puerto Salgar \$62 mm, Ruta del Sol sector I \$50 mm y Mulalo – Loboguerrero \$45 mm para otros proyectos, obras complementarias, predios, estudios, diseños y estructuración de proyectos de asociación público privada, \$76 mm para el mejoramiento, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de los aeropuertos de la zona sur occidente y \$68 mm para la rehabilitación, operación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria a nivel nacional.

Para el transporte aéreo, se tienen previstos recursos por \$985 mm, el 11,8% del grupo, se destacan \$435 mm que se destinan a la construcción y dotación de infraestructura a nivel nacional, incluidos \$95 para calles de rodaje y obras complementarias del Aeropuerto Eldorado y ampliación de pista, calle de rodaje y sala de espera de los aeropuertos de Leticia \$114 mm, Aeropuertos del Sur Occidente \$40 mm, Yopal \$35 mm, aeropuertos comunitarios \$25 mm, Bucaramanga \$24 mm, Providencia \$22 mm, Ibagué \$21 mm, Pasto \$19 mm, Amalfi \$19 mm, Cali \$9 mm y Tolu \$9 mm, entre otros.

Igualmente se contemplan, además de \$305 mm para el fortalecimiento y apoyo institucional de la Entidad, \$162 mm para la adquisición y operación de equipos y sistemas necesarios para garantizar el servicio de aeronavegación y seguridad aérea en el territorio nacional, conforme las normas nacionales e internacionales de aviación civil; \$51 mm para el mantenimiento y conservación de la infraestructura de los aeropuertos de San Andres, Guapi, Nuqui, Paz de Ariporo, Valledupar, San Martin, Ocaña, Puerto Berrio, Urrao, Riohacha, Mariquita, Arauquita, Popayán y Paipa, entre otros; al igual que \$32 mm para equipos informáticos, asesorías y consultorías.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se registran \$1,4 billones, el 16,8% del grupo, de los cuales \$51 mm se destinarán al aporte de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo SITM en las ciudades de Cali \$42 mm y Barranquilla con \$9 mm. También se presupuestan \$295 mm con aportes de la Nación a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros SETP de las ciudades de Santa Marta por \$55 mm, Neiva por \$53 mm, Popayán \$43 mm, Valledupar \$40 mm, Pasto \$37 mm, Armenia \$34 mm, Montería \$19 mm y Sincelejo \$14 mm. El restante \$1 billón corresponde a recursos del SGP-Propósito General y la asignación especial Municipios Ribereños del Rio Magdalena 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

En el Fondo Adaptación, se prevé \$1 billón para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña, especialmente para continuar con las obras de reasentamiento de la población de Gramalote, protección del Canal del Dique, inundaciones en la Región de la Mojana y Jarillones de Cali.

En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se prevén recursos por \$582 mm, el 6,9% 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, \$114 mm para el fortalecimiento de las TIC en la gestión del estado y la información pública, \$110 para el fortalecimiento construcción y divulgación de

políticas del sector de las TIC, \$95 mm para apropiación y adopción de las TIC a través de la masificación de dispositivos en los diferentes sectores estratégicos; \$74 mm aprovechamiento, promoción, uso y apropiación de productos TIC en el territorio nacional, \$72 mm para garantizar la vigilancia del espectro electromagnético y la prestación del servicio de franquicia telegráfica, \$63 mm para el fortalecimiento de la industria TI&BPO y \$45 mm para asistencia, capacitación y apoyo para el acceso, uso y beneficio social de tecnologías y servicios de telecomunicaciones.

En la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se registran \$100 mm, el 1% del grupo, destinados a la implantación de políticas de prevención, control y disminución del riesgo de accidentalidad vial. En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se contemplan recursos por \$52 mm, el 1% 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.

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 86% 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 14% restante corresponde a programas institucionales de apoyo de la descentralización, asuntos externos, transferencias a otros niveles de la administración, entre los recursos más significativos.

Cuadro 15
Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en función pública general
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Órganos Legislativo y Ejecutivo, Asuntos Financieros y Fiscales, Asuntos Externos	7.599	5.849	(23,0)	71,8	66,7
Función Pública	1.686	1.626	(3,5)	15,9	18,5
Programas Institucionales de apoyo a la Descentralización	614	677	10,2	5,8	7,7
Asuntos Externos	345	366	6,1	3,3	4,2
Transferencias a Otros Niveles de la Administración	245	225	(8,2)	2,3	2,6
Investigación Básica	88	29	(67,1)	0,8	0,3
TOTAL	10.578	8.771	(17,1)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,3	5,2			
Porcentaje del PIB	1,2	1,0			

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 \$3,4

billones, corresponden a las transferencias previstas para otras entidades del sector público y gastos de funcionamiento de la entidad. Dentro de las transferencias se incluyen recursos del SGP para el funcionamiento de las entidades territoriales por \$793 mm, recursos del CREE por \$581 mm, aportes a organismos internacionales por \$279 mm, participación de las entidades territoriales en otras nacionales por \$233 mm y provisión incremento salarial por \$115 mm, entre otros. Así mismo se incluyen los recursos de la DIAN por \$925 mm, en lo relacionado con asuntos fiscales y financieros.

La Contraloría General de la República, cuenta con recursos para continuar atendiendo los mandatos de las leyes según sus competencias. Con ellos se apoyan las funciones preventivas, del control fiscal de la Contraloría, entre otras, y sumados con los recursos del Fondo de la Contraloría, ascienden a \$533 mm. En la Defensoría del Pueblo se programan recursos por \$434 mm. Estos atenderán principalmente la contratación de los defensores públicos a nivel nacional que respaldan el Sistema Nacional de Defensoría Pública por valor de \$202 mm; también incluyen gastos del normal funcionamiento de la entidad por \$194 mm, recursos por \$20 mm para financiar la infraestructura física de la entidad y el resto por \$18 mm atenderá los demás proyectos relacionados con la defensa de los derechos humanos. En la Procuraduría se programan \$411 mm que atenderán el normal funcionamiento de la entidad y el ejercicio de la función preventiva para la lucha contra la corrupción, así como el fortalecimiento y desarrollo de la Infraestructura tecnológica y física.

En la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC se programan recursos por \$490,6 mm necesarios para el normal funcionamiento tanto de la entidad como del Consejo Nacional Electoral por \$268,3 mm. Estos incluyen los destinados para el funcionamiento de los partidos políticos por \$42 mm. Igualmente se programan recursos para el anticipo de las elecciones de la vigencia 2018 por la suma de \$197 mm. De igual manera la entidad cuenta con recursos por \$25,3 mm para el fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación del país. Es importante anotar que en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encuentran previstos otros recursos como provisión para procesos electorales.

En esta clasificación se encuentran incluidos el Ministerio de Relaciones Exteriores, su Fondo Rotatorio y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, cuyos recursos por valor de \$769 mm se destinan a: mantener la política de relaciones exteriores e internacionales, pagar los aportes a organismos internacionales de los cuales Colombia hace parte. También atiende los pagos derivados de la estrategia de defensa de Colombia en el ámbito internacional, y las actividades de control migratorio para el ingreso y egreso de nacionales y extranjeros.

En la Superintendencia de Notariado y Registro se programan recursos por \$238 mm 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.

En esta clasificación se encuentran los recursos para los servicios de planificación y estadística del DNP por \$328 mm, en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE se programan recursos por \$150 mm programados para continuar con los programas misionales de levantamiento, recopilación y actualización de información estadística con los cuales se proyecta entregar una base de datos con información de ingresos y gastos de hogares de Colombia, entre otros, y para su normal funcionamiento y en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC se programan recursos por \$132 mm para llevar a cabo principalmente los proyectos de Formación, actualización de la formación y conservación catastral a nivel nacional y para la Investigación y prestación de servicios de información geográfica. En la Presidencia de la República se apropian \$ 131 mm de los cuales \$ 117 mm se destinan a atender su normal funcionamiento, y la atención del Plan de Promoción de Colombia en el Exterior, así mismo \$ 14 mm para la ejecución de diferentes proyectos de inversión.

Cuadro 16

Principales entidades ejecutoras del gasto en función pública general 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4.976	3.355	(32,6)	47,0	38,3
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	996	925	(7,1)	9,4	10,5
Contraloría General de la República	428	506	18,2	4,0	5,8
Registraduría Nacional del Estado Civil	306	491	60,5	2,9	5,6
Defensoría del Pueblo	408	434	6,2	3,9	4,9
Procuraduría General de la Nación	390	411	5,3	3,7	4,7
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	385	375	(2,8)	3,6	4,3
Congreso de la República	409	349	(14,6)	3,9	4,0
Departamento Administrativo Nacional de Planeación	456	328	(28,1)	4,3	3,7
Ministerio de Relaciones Exteriores	286	305	6,4	2,7	3,5
Superintendencia de Notariado y Registro	284	238	(16,1)	2,7	2,7
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	178	143	(19,8)	1,7	1,6
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	137	132	(3,7)	1,3	1,5
Presidencia de la República	137	131	(3,9)	1,3	1,5
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	85	90	6,0	0,8	1,0
Fondo Rotatorio de la Registraduría	77	71	(7,6)	0,7	0,8
Ministerio del Interior	115	69	(40,1)	1,1	0,8
Resto	525	420	(20,0)	5,0	4,8
TOTAL	10.578	8.771	(17,1)	100,0	100,0

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

3.8 Vivienda y espacio público

Mediante éste gasto se 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.

Cuadro 17

Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en vivienda y espacio público

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Construcción y Provision de Vivienda y Servicios complementarios	2.079	2.156	3,7	79,7	81,1
Regulación de Vivienda y Espacio Público	496	479	(3,4)	19,0	18,0
Vivienda y Espacio Público n.c.a	29	24	(16,8)	1,1	0,9
Investigación en Vivienda, Usos del Suelo, Espacio Público, Acueductos y Alcantarillados y Desarroll	4	0	(100,0)	0,1	0,0
TOTAL	2.608	2.660	2,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	1,6	1,6			
Porcentaje del PIB	0,3	0,3			

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

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.

Tres entidades concentran el 97% del total. Estas son: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde el proyecto de presupuesto incluye \$2,3 billones, de los cuales se destinarán \$1,88 billones del SGP para programas de agua potable y saneamiento básico, y \$321,5 mm al apoyo financiero a las entidades territoriales para el mismo propósito. El valor restante para los otros proyectos de vivienda que desarrolla ese ministerio. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público donde se han presupuestado \$193 mm, de los cuales \$81 mm para operaciones de redescuento en líneas de crédito ofrecidas por FINDETER para proyectos de acueducto, alcantarillado y vivienda, \$110 mm corresponden a apropiaciones del SGP que se destinan para la construcción de acueductos, alcantarillados y vivienda, y \$2 mm para provisión de incremento salarial. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se han presupuestado \$121 mm, en los cuales se encuentran \$15,5 mm del Fondo Empresarial para el apoyo en los procesos de toma y liquidación de las empresas y los restantes \$105,5 mm para la inversión y el funcionamiento de la entidad.

Cuadro 18**Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y espacio público 2017**

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2.216	2.279	2,8	85,0	85,7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	184	193	5,0	7,0	7,3
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	124	121	(2,7)	4,8	4,5
Resto	84	67	(20,1)	3,2	2,5
TOTAL	2.608	2.660	2,0	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; minero energético; de industria, comercio y turismo; transporte, y hacienda (Cuadro 19).

Cuadro 19**Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en Fomento y regulación del desarrollo económico**

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Fomento y Regulación del Desarrollo Económico general	4.340	3.531	(18,6)	91,2	90,1
Investigación para el Fomento y Regulación del desarrollo económico	400	366	(8,5)	8,4	9,3
Asuntos de Fomento y Regulación del desarrollo económico	20	20	0,1	0,4	0,5
TOTAL	4.760	3.917	(17,7)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	2,8	2,3			
Porcentaje del PIB	0,6	0,4			

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 Ministerio de Hacienda participa con \$703 mm, que representan el 18% del grupo, de los cuales \$498 mm son recursos del SGP de Propósito General y de las asignaciones especiales de Resguardos Indígenas y de Municipios Ribereños del Río Magdalena; los subsidios de operaciones de redescuento para proyectos de inversión a través de FINDETER por \$156 mm; las transferencias a FOGAFIN por \$21 mm; el programa de seguros para el sector exportador por \$5 mm y gastos de personal relacionados con la función por \$22 mm.

En el Ministerio de Minas y Energía se apropian \$492 mm, el 12,6% del grupo, de los cuales \$302 mm son para apoyo a la electrificación rural en zonas interconectadas, para construcción del proyecto de infraestructura eléctrica en las zonas no interconectadas, normalización del servicio de energía eléctrica en barrios subnormales, programas de fuentes no convencionales de energía, transferencias a municipios por el impuesto de oro y platino y \$168 mm para fortalecimiento institucional.

En la CREG se apropian \$22 mm, de los cuales \$17 mm son para fortalecimiento institucional y \$5 mm principalmente para fomento y regulación en temas de energía y combustibles.

En el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Dirección General de Comercio y Artesanías de Colombia, se asignan recursos por \$469 mm, destacándose los recursos para atender la asistencia y apoyo a la promoción y competitividad turística a nivel nacional por \$127 mm, el fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional con \$13 mm, para apoyo a proyectos del fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas \$14 mm, para la ampliación de la cobertura geográfica de la cofinanciación de iniciativas artesanales \$3 mm, para la restauración reforzamiento, adecuación y mantenimiento del claustro de las aguas Bogotá \$4 mm, y finalmente, para el apoyo a la transformación productiva de sectores de la economía para incrementar su productividad y competitividad a nivel nacional, implantación del programa de apoyo integral para los usuarios de comercio exterior, el fortalecimiento del sector artesanal del país, entre otros se destinan \$308 mm.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, destina recursos para estudios de exploración de hidrocarburos y promoción de la política petrolera por valor de \$405 mm, el 10,3% del grupo. Se destacan \$259 mm para el desarrollo de la evaluación del potencial de hidrocarburos del país, para la divulgación y promoción de los recursos hidrocarburíferos y \$146 mm para el fortalecimiento institucional.

El 10,6% del gasto previsto se concentra en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural donde, se asignan \$414,5 mm, destacándose el Desarrollo de funciones de apoyo al sector agropecuario a cargo de Corpoica con \$166,1 mm, el Fortalecimiento del Incentivo a la Capitalización Rural- ICR y la línea especial de Crédito- LEC por \$100 mm, el programa Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas por \$30 mm, Administración Levantamiento Montaje y Operación de los Sistemas de Información Agropecuaria cuentan con \$15,5 mm, Transferencias al sector Agrícola y Sector Industrial con \$12,5 mm, Implementación Programa de Financiamiento y Mitigación del riesgo de la Producción Agropecuaria Nacional por \$8 mm, Fortalecimiento de la Planificación del Uso del Suelo y del ordenamiento Social de la Propiedad Rural Productiva \$5,1 mm, la Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero - Fondo de Fomento Agropecuario \$5 mm, Administración del Fondo de Solidaridad Agropecuaria con \$5,0 mm, y los \$67,3 mm restantes para el Fortalecimiento de la Gestión del sector y del Apoyo Institucional.

En el Ministerio de Transporte, se programan recursos por \$225 mm, el 5,7% del grupo, en que se destaca el programa de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga nacional por un valor de \$150 mm; los restantes recursos por \$75 mm se destinan al apoyo misional, fomento y regulación de los diferentes modos de transporte.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, incluye recursos por \$175 mm, de los cuales se destinan \$72 mm para atender programas de prevención y control de plagas y enfermedades en animales y vegetales, \$23 mm para el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión, \$2,2 mm para el fondo nacional de protección agropecuaria, \$2,8 mm para laboratorios y mantenimiento de los bancos de germoplasma animal, vegetal y microbial, y los \$75 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Agencia de Desarrollo Rural, se asignan recursos por \$144 mm, con el propósito de atender la construcción de distritos de riego y drenaje por \$60,8 mm, para desarrollar proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial \$52 mm, para el Fortalecimiento e Implementación del Programa de Asistencia Técnica Agropecuaria \$4,7 mm, y los \$26,5 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad. En la Superintendencia de Industria y Comercio se asignan recursos por \$139 mm, principalmente orientados para el fortalecimiento y modernización tanto de la red nacional de protección al consumidor y de la propiedad industrial, como del sistema de atención al ciudadano de la SIC, e igualmente la renovación y mantenimiento de las tecnologías de información y de las comunicaciones..

Cuadro 20

Principales entidades ejecutoras del gasto en fomento y regulación del desarrollo económico 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	17/16	2016	2017
			(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	589	703	19,4	12,4	17,9
Ministerio de Minas y Energía	441	492	11,6	9,3	12,6
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	474	469	(1,1)	10,0	12,0
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1.229	415	(66,3)	25,8	10,6
Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	412	405	(1,5)	8,6	10,3
Ministerio de Transporte	233	225	(3,4)	4,9	5,7
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	190	175	(8,2)	4,0	4,5
Superintendencia Financiera de Colombia	143	149	4,4	3,0	3,8
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	0	144	N/A	0,0	3,7
Superintendencia de Industria y Comercio	111	139	25,3	2,3	3,6
Agencia Nacional de Tierras - ANT	0	85	N/A	0,0	2,2
Superintendencia de Sociedades	104	79	(23,7)	2,2	2,0
Agencia Nacional de Minería - ANM	77	71	(7,8)	1,6	1,8
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	61	63	3,6	1,3	1,6
Servicio Geológico Colombiano	52	59	15,2	1,1	1,5
Superintendencia de Puertos y Transporte	34	43	26,8	0,7	1,1
Resto	612	201	(67,2)	12,9	5,1
TOTAL	4.760	3.917	(17,7)	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 en su deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos como estrategia de movilidad social estimula la creación de la identidad nacional y promueve 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 vela por el fomento de la recreación y la práctica del deporte, así como por ejercer la vigilancia y el 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 para la implementación de la red de telecomunicaciones que alcanzan el 38.9%, con el fin de lograr que el 100% de los municipios estén conectados a internet. Incluye las asignaciones presupuestales destinadas al programa de ampliación de telecomunicaciones sociales.

Cuadro 21

Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Comunicación por Medios Masivos de Comunicación	538	537	(0,1)	34,6	38,9
Cultura	512	463	(9,6)	32,9	33,5
Recreación y Deporte	484	375	(22,7)	31,1	27,1
Resto	22	6	(72,5)	1,4	0,4
TOTAL	1.556	1.380	(11,3)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,9	0,8			
Porcentaje del PIB	0,2	0,2			

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

En segundo lugar se encuentran los recursos para cultura que representan el 33.5%, destinados principalmente a fortalecer la infraestructura cultural del país, conservar el patrimonio cultural material y a impulsar la lectura y la escritura, a través del plan “*leer es mi cuento*”: una apuesta por la equidad. Así mismo para apoyar proyectos de interés público que desarrollen procesos artísticos o culturales; fortalecer los procesos de formación que fomentan la creatividad y las memorias culturales de cada región; para la valoración y conservación del patrimonio cultural colombiano, documental, archivístico, arqueológico y lingüístico; la creación y circulación de manifestaciones artísticas y culturales a nivel nacional e internacional, y el desarrollo de investigaciones y publicaciones en el campo cultural.

En tercer lugar se encuentran los recursos destinados a recreación y deporte que representan el 27.1%, los cuales incluyen los recursos para el mantenimiento y construcción de infraestructura deportiva,

la recreación y el desarrollo de la actividad física, la preparación de los deportistas para los diferentes eventos nacionales e internacionales, y compromisos del ciclo olímpico y paralímpico, que adquiera el país para cumplir la Mega Meta de 3.000 medallas al finalizar el periodo 2010-2018.

El cuadro 22 presenta las entidades que concentran la ejecución de la clave funcional de recreación, deporte, cultura y comunicación así: 22,6% el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 20,4% Coldeportes, 20% el Ministerio de Cultura, 16,3% Autoridad Nacional de Televisión –ANTV-, 10,8% el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 3,1% Centro de Memoria Histórica, 2,8% Club Militar de Oficiales, 2% Archivo General de la Nación y 2% para otros programas a nivel nacional. En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se asignan \$312 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 Coldeportes se asignan \$282 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, construcción de parques recreo-deportivos en diferentes regiones del país que complementan el programa de vivienda de interés prioritario, así como para apoyar a los deportistas alto rendimiento, donde la gran apuesta del país en materia deportiva es lograr un total de 3.000 medallas en competencias de alto nivel al finalizar el periodo 2010-2018. En el primer cuatrienio se logró un total de 1.349 medallas en juegos multideportivos del Ciclo Olímpico-Convencional y Ciclo Paralímpico, y campeonatos mundiales juveniles y mayores. Entre enero de 2015 y mayo de 2016, se obtuvieron 307 nuevas medallas; 106 como resultado de éxitos en competencias del Ciclo Paralímpico, siendo el atletismo la disciplina con mayores distinciones. Dada la participación de más de 145 deportistas en los próximos Juegos Olímpicos y 37 en los Juegos Paralímpicos Río 2016, se espera que éste sea un gran año para el deporte colombiano. Adicionalmente, en 2017 se destacan los juegos Supérate - Intercolegiados a través del Sistema Nacional del Deporte Estudiantil –Supérate que beneficiarán aproximadamente a 2,4 millones de niños, niñas y adolescentes de 7 a 18 años, escolarizados y no escolarizados, que incluye además a docentes, 9.700 centros educativos, y 1.095 municipios vinculados al programa, y los Juegos Bolivarianos a realizarse en Santa Marta.

En el Ministerio de Cultura, \$276 mm se destinarán principalmente para el fortalecimiento de la infraestructura cultural del país y para aumentar el índice de lectura de los colombianos a través del plan nacional de lectura “*leer es mi cuento*”; así como para promover y fomentar los valores y manifestaciones

culturales en todo el territorio nacional, dinamizar la gestión de los museos, proteger los monumentos nacionales y centros históricos; fortalecer los procesos musicales para la convivencia y la reconciliación y desarrollar políticas culturales en el marco de la estrategia de atención integral a la primera infancia; la creación y formación de artistas; el emprendimiento y las industrias culturales; la salvaguarda y valoración del patrimonio cultural. Igualmente se incluyen los recursos que se transfieren 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. Así mismo se continuará con el proyecto de ampliación del teatro Cristóbal Colón con lo cual se busca convertirlo en un centro de producción teatral que, recuperando los oficios tradicionales de las artes representativas, sirva a todo el país, al finalizar el proyecto el Teatro contará con salas de ensayo, talleres de producción y estacionamientos entre otros espacios que convertirán al centro de Bogotá en un gran escenario cultural y artístico.

Los recursos del Impuesto Nacional al Consumo provenientes de la prestación del servicio de telefonía móvil se asignan a 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 la Autoridad Nacional de Televisión –ANTV, se asignan recursos por \$225 mm, con el propósito de garantizar el funcionamiento e inversión del Operador Público Nacional de Radio y Televisión –RTVC, además de lograr una cobertura del 100% de la televisión pública en el territorio nacional y avanzar en la cobertura del 100% de la Televisión Digital Terrestre, fomentando con ello el desarrollo de la infraestructura y proyectos especiales de los operadores regionales de televisión y apropiación en el territorio nacional de la televisión pública. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropia recursos por valor de \$149 mm, de los cuales \$145 mm corresponden a recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de Propósito General y de los Municipios ribereños del Río Magdalena, así como \$4 mm de provisión en incremento para el sector de cultura, recreación y deporte.

Dentro del resto de entidades, se asignan recursos por \$137 mm principalmente para el Centro de Memoria Histórica (\$43 mm) para realizar análisis de los testimonios e información relacionada con los acuerdos de contribución a la verdad histórica a aproximadamente 3.200 personas; el Club Militar de Oficiales (\$39,8 mm) para la venta de bienes y servicios recreativos, y la ampliación de las áreas recreativas; la implantación del Sistema Nacional de Archivos (\$28 mm); y \$28 mm para el resto de actividades a desarrollar en el sector.

Cuadro 22

Principales entidades ejecutoras del gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	331	312	(5,6)	21,2	22,6
Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – Coldeportes	393	282	(28,3)	25,2	20,4
Ministerio de Cultura	328	276	(16,0)	21,1	20,0
Autoridad Nacional de Televisión ANTV	222	225	1,3	14,3	16,3
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	134	149	11,7	8,6	10,8
Resto	149	137	(8,1)	9,6	9,9
TOTAL	1.556	1.380	(11,3)	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 los cuadros 23 y 24 se presenta el detalle del gasto en esta clave funcional, destacándose los recursos sujetos a distribución previo concepto del DNP o de la DGPPN por valor \$1,9 mm, los cuales se encuentran en el Ministerio Trabajo como contingente para atender la financiación de pensiones de régimen de prima media con prestación definida para Colpensiones, de acuerdo con la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 2011 de 2012; \$982 mm corresponden a transferencias al nivel nacional, que incluyen \$675 mm de transferencias al tesoro nacional, provenientes de los excedentes financieros que la Agencia Nacional de Hidrocarburos por \$261 mm, el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por \$254 mm, y la Aeronáutica Civil por \$160 mm harán a la Nación en 2017. Además incluye la transferencia de la Cuota de Auditaje por \$307 mm que las entidades del PGN aportan a la Contraloría General de la República, en la que sobresalen los Ministerios de Hacienda y Crédito Público \$96 mm en el cual se incluye la cuota del Servicio de la Deuda Pública Nacional, de Educación Nacional \$38 mm, del Trabajo \$33 mm, de Defensa Nacional \$22 mm, y la Policía \$12 mm. En cuanto a impuestos y multas por valor de \$169 mm, las erogaciones más representativas provienen del sector de Defensa y Seguridad con \$60 mm y del Instituto Nacional de Vías INVIAS con \$43 mm.

Cuadro 23

Presupuesto 2017 – Detalle del gasto en otras actividades públicas

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Proyecto sujetos distribución previo concepto DNP o DGPPN	0	1.875	N/A	0,0	62,0
Transferencias al Nivel Nacional	910	982	7,9	84,8	32,5
Impuestos y Multas	163	169	3,7	15,2	5,6
TOTAL	1.073	3.025	182,1	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,6	1,8			
Porcentaje del PIB	0,1	0,3			

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

En el cuadro 24 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 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio del Trabajo	34	1.908	5.570,2	3,1	63,1
Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	261	264	1,1	24,4	8,7
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	257	257	0,0	24,0	8,5
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	2	162	8.858,5	0,2	5,3
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	98	97	(1,1)	9,1	3,2
Ministerio de Defensa Nacional	64	63	(1,7)	6,0	2,1
Instituto Nacional de Vías	61	61	0,0	5,7	2,0
Ministerio de Educación Nacional	38	38	0,0	3,6	1,3
Policía Nacional	22	21	(5,1)	2,0	0,7
Ministerio de Salud y Protección Social	18	18	0,6	1,7	0,6
Resto	217	136	(37,6)	20,3	4,5
TOTAL	1.073	3.025	182,0	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 2017 – Detalle del gasto en medio ambiente
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	17/16 (3)=(2/1)	2016 (4)	2017 (5)
Fomento y Regulación del Medio Ambiente	569	409	(28,2)	65,0	51,7
Protección de la Biodiversidad	234	342	46,3	26,7	43,3
Investigación en Medio Ambiente	26	28	9,0	3,0	3,6
Control de la contaminación	13	7	(47,1)	1,4	0,8
Resto	34	4	(87,0)	3,8	0,6
TOTAL	875	790	(9,7)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,5	0,5			
Porcentaje del PIB	0,1	0,1			

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

Cinco entidades concentran el 89% de los recursos de esta clave funcional (Cuadro 26). 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 \$286 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 \$44,8 mm. En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se contemplan recursos por \$159 mm, destinados a la formulación y ejecución de las alianzas productivas, vinculando a pequeños productores rurales a través del desarrollo de negocios colectivos con agentes del sector empresarial formal. En el Ministerio de Hacienda \$98 mm, de los cuales \$92 mm son recursos del SGP - propósito general y asignaciones especiales, que los municipios destinan a proyectos de protección ambiental y \$6 mm en otros gastos de personal. En el FONAM se incluyen \$94 mm de los cuales \$22 mm corresponden a la transferencia que efectúa a la ANLA para financiar sus gastos de funcionamiento y los restantes \$72 mm se destinan para apoyar especialmente, el licenciamiento ambiental y la administración de los parques nacionales. En el IDEAM se presupuestan \$66 mm para el fortalecimiento de la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico, ambiental y climático.

Cuadro 26

Principales entidades ejecutoras del gasto en medio ambiente 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	2016	2017	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	286	286	(0,2)	32,7	36,1
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	76	159	109,3	8,7	20,1
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	85	98	15,6	9,7	12,4
Fondo Nacional Ambiental	236	94	(60,3)	27,0	11,8
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM	65	66	2,0	7,4	8,3
Ministerio de Transporte	7	6	(7,0)	0,8	0,8
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	18	6	(66,7)	2,1	0,8
Resto	103	76	(26,4)	11,8	9,6
TOTAL	875	790	(9,7)	100,0	100,0

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

4. EL GASTO SOCIAL: ASPECTOS NORMATIVOS Y GENERALES

El Gasto Público Nacional –GPS en Colombia tiene protección constitucional y desarrollo en la norma orgánica del presupuesto y su medición se deriva del presupuesto general de la Nación en su clasificación funcional.

El artículo 350² de la Constitución Política de Colombia obliga a contar con un componente dentro del proyecto de presupuesto sobre el GPS y establece la restricción frente a su participación porcentual dentro del mismo y el Estatuto Orgánico de Presupuesto define su objetivo³. Más recientemente se ha establecido en la misma constitución política que con el fin de garantizar la dirección general de la economía por parte del Estado dentro de un marco de sostenibilidad fiscal el GPS se considera prioritario⁴.

² ARTICULO 350 “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.”

³ En el artículo 41 señala que: “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.

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.

La Ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación

PARÁGRAFO El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación

⁴ En el artículo 334 de la Constitución Política modificado mediante el acto legislativo 03 del 01 de Julio de 2011, “por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal” se contempla que “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 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 GPS en Colombia se establece tomando seis de las doce claves correspondientes a la clasificación funcional del presupuesto general de la nación (PGN) sugerido por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 1986. Estas son las claves funcionales de: (6) medio ambiente, (7) vivienda y espacio público, (8) salud, (9) recreación, deporte, cultura y comunicación, (10) educación, y (11) protección social. Se hacen los siguientes ajustes: se excluye el subgrupo de gastos en “comunicación por medios masivos de comunicación” del clasificador 09 Recreación, deporte, cultura y comunicación y los “servicios de bomberos” del clasificador (11), en consideración a que no constituyen componentes a considerar en la medición del GPS.

De los datos clasificados en las categorías funcionales anteriormente señaladas, se hace adicionalmente una recomposición respecto del clasificador para su mejor lectura como GPS. Así, para el caso de “Agua potable y saneamiento ambiental” que corresponde a la clave (6) “Medio ambiente” del clasificador funcional, se adicionan las partidas clasificadas como “Regulación de acueductos y alcantarillados” y “Construcción de acueductos y alcantarillados” que hacen parte de la clave funcional (7) “Vivienda y Espacio Público”. De igual forma sucede con la categoría “Trabajo y seguridad Social”, que se toma del grupo (11) donde se disminuye “subsidios de vivienda” para presentarlo en la categoría “Vivienda Social” del grupo (7).

En tal sentido, con estas claves funcionales ajustadas, se obtienen los gastos que se presentan como anexo al proyecto de Presupuesto General de la Nación –PGN- que constituyen el detalle de las partidas presupuestales clasificadas en cada grupo del GPS.

4.1 Participación porcentual del GPS en el presupuesto

Resultado de lo anterior, se presenta en el cuadro 27 la información por claves que hacen parte del Gasto Público Social presentados en el proyecto de presupuesto de las vigencias 2016 y 2017. En este cuadro se puede observar que la participación del GPS sobre el presupuesto sin deuda, respecto del año anterior, se aumenta a 69,65% dando cumplimiento a lo estipulado en los artículos 334 y 350 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Dentro del GPS la mayor participación es trabajo y seguridad social con el 49,4% en 2017 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 participación con 24% y en ella se incluyen principalmente los recursos del Sistema General de Participaciones en educación, las transferencias a las universidades e institutos técnicos y la

capacitación para el trabajo. El sector salud que tiene un peso del 21,5% agrupa los recursos del Sistema General de Participaciones en salud, los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud contributivo y para la atención del régimen subsidiado. Entre agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y cultura, deporte y recreación que se explicaron funcionalmente agrega el restante 5,1% del GPS.

Cuadro 27

Resumen Gasto Público Social 2016 – 2017

Miles de millones de pesos

Sectores	2016	2017	Variación porcentual 17/16 (3)=(2/1)	Participación Porcentual		Porcentaje del PIB	
				2016	2017	2016	2017
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)	(6)	(7)
Trabajo y Seguridad Social	59.890	58.520	(2,3)	51,4	49,4	7,1	6,5
Educación	26.223	28.384	8,2	22,5	24,0	3,1	3,1
Salud	24.844	25.502	2,6	21,3	21,5	2,9	2,8
Agua Potable y Saneamiento Ambiental	2.925	3.015	3,1	2,5	2,5	0,3	0,3
Vivienda Social	1.786	2.204	23,4	1,5	1,9	0,2	0,2
Cultura, Deporte y Recreación	828	843	1,9	0,7	0,7	0,1	0,1
Gasto social	116.496	118.468	1,7	100,0	100,0	13,7	13,1
TOTAL Presupuesto sin deuda	167.293	170.086					
% Participación Gasto Social sin Deuda	69,64	69,65					

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

4.2 Clasificador funcional – Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014 (MEFP)

El clasificador funcional aplicado en Colombia se basa en la versión 1986 del MEFP del Fondo Monetario Internacional (FMI); esto implica que es necesario ver el efecto de la versión 2014 en el clasificador funcional.

El MEFP 2014, está clasificado usando un sistema de tres niveles, en el primero hay diez categorías de dos dígitos, dentro de cada división hay categorías de tres dígitos denominadas grupos y dentro de cada grupo hay categorías de cuatro dígitos denominadas clases y para armonizar los códigos del clasificación de funciones del gobierno (CFG) se les antepone el prefijo 7. Ejemplo: 704 Asuntos económicos, 7042 Agricultura, silvicultura, pesca y caza, 70421 Agricultura. En la siguiente tabla presentamos la comparación con el MEFP 1986 que hemos venido utilizando.

MEFP - 1986	MEFP – 2014
Señala 12 claves para agregar el gasto público.	Señala 10 divisiones para el gasto público, las cuales inician con el prefijo 7.
01 Función pública general	701 Servicios públicos generales
02 Actividades y servicios de la defensa nacional	702 Defensa
03 Actividades de orden público y seguridad ciudadana	703 Orden público y seguridad
04 Fomento y regulación del desarrollo económico	704 Asuntos económicos
05 Infraestructura básica, producción y prestación de servicios	
06 Medio ambiente	705 Protección del medio ambiente
07 Vivienda y espacio público	706 Vivienda y servicios comunitarios
08 Salud	707 Salud
09 Recreación, deporte, cultura y comunicación	708 Actividades recreativas, cultura y religión
10 Educación	709 Educación
11 Protección social	710 Protección social
12 Actividades públicas que no corresponden a funciones	

En la aplicación en Colombia de la versión del MEFP de 1986 se han efectuado algunas reubicaciones para adecuarlo a la institucionalidad propia. Así sucede con el gasto en defensa civil y en servicio de bomberos que se incluyen en la clave de Protección social (prevención y atención de desastres). Para asuntos económicos se presentan dos claves funcionales (4) y (5), en una desagregación que se efectuó para distinguir entre fomento económico y gastos en infraestructura. Los gastos en asuntos laborales se llevan en el país dentro de orden ejecutivo. En medio ambiente se agregan 3 tipos de control a la contaminación: aire, agua y suelo. No se consideran recursos para iglesias por no existir, se incluye deporte para conocer su participación dentro de la clave respectiva. Se agrega la clave funcional (12) para Actividades públicas que no corresponden a funciones y que el total sea equivalente al del PGN.

Por su parte, en el MEFP 2014 se han realizado algunas variaciones e igualmente deben ser consideradas reclasificaciones en el momento en que se adopte esta versión en el país, dentro de las cuales se resalta que en la división Defensa se incluye los gastos de la defensa civil, que en el caso colombiano es clasificada como una actividad de protección social. En orden público y seguridad ciudadana incluye Servicio de protección contra incendios. Existe una sola división para asuntos económicos 704. En la división Asuntos económicos se incluyen los gastos por asuntos laborales. En la división Protección del medio ambiente se incluye una cuenta para control a la contaminación. La división 708 del manual incluye la categoría religión.

Cuadro 28

Proyecto de PGN 2017 Comparativo MEFP FMI 1986 – MEFP FMI 2014

Miles de millones de pesos

MEFP - FMI 1986			MEFP - FMI 2014			Diferencia
Clave	Nombre Clave	Valor	División	Nombre División	Valor	
01	Función Pública General	8.771	701	Servicios Públicos Generales	9.753	(982)
02	Actividades y Servicios de la Defensa nacional	10.976	702	Defensa	10.976	
03	Actividades de Orden Público y Seguridad	16.020	703	Orden Público y Seguridad	16.055	(35)
04	Fomento y Regulación del Desarrollo Económico	3.917	704	Asuntos Económicos	12.253	
05	Infraestructura Básica, Producción y Prestación de Servicios	8.336			-	
06	Medio Ambiente	790	705	Protección del Medio Ambiente	790	
07	Vivienda y Espacio Público	2.660	706	Vivienda y Servicios Comunitarios	3.436	(776)
08	Salud	25.502	707	Salud	25.502	
09	Recreación, Deporte, Cultura y Comunicación	1.380	708	Actividades Recreativas, Cultura y Religión	1.380	
10	Educación	28.384	709	Educación	28.384	
11	Protección Social	60.324	710	Protección Social	59.512	812
12	Actividades Públicas que no Corresponden a Funciones	3.025	711	Actividades Públicas que no Corresponden a Funciones	2.044	981
Total		170.086			170.086	

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

En el cuadro 28 se presenta la diferencia de \$982 mm en la clave 01 del MEFP 1986 frente a la división 701 del MEFP 2014, corresponde básicamente a transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno que el manual 2014 incluye en Servicios Públicos General y en el manual 1986 se incorporan en Actividades Públicas que no Corresponden a Funciones.

La diferencia de \$35 mil millones en la clave 03 frente a la división 703, corresponde al servicio de bomberos que el manual 2014 incorpora en Orden Público y Seguridad y el manual 1986 lo incluye en Protección Social.

La suma de las claves 04 y 05 del manual 1986 corresponde con la división 704 del manual 2014.

La diferencia de \$776 mm en la clave 07 frente a la división 706, corresponde a subsidio por servicios públicos que el manual 2014 incluye en la división Vivienda y Servicios Comunitarios mientras que el manual 1986 lo incorpora en Protección Social.

En el manual 2014, se adiciona la división 711 para incorporar funciones que no corresponden a actividades públicas e igualar las cifras del presupuesto sin servicio de la deuda.

IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2017

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 2.8.1.4.1 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (artículo 14 del Decreto 4730 de 2005), se presenta el resumen homologado de las cifras del presupuesto de 2017 y del Plan Financiero (PF) para la misma vigencia. Mediante un ejercicio de conversión del primero al segundo, se muestra cómo el presupuesto para 2017 es consistente¹ 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) 2017

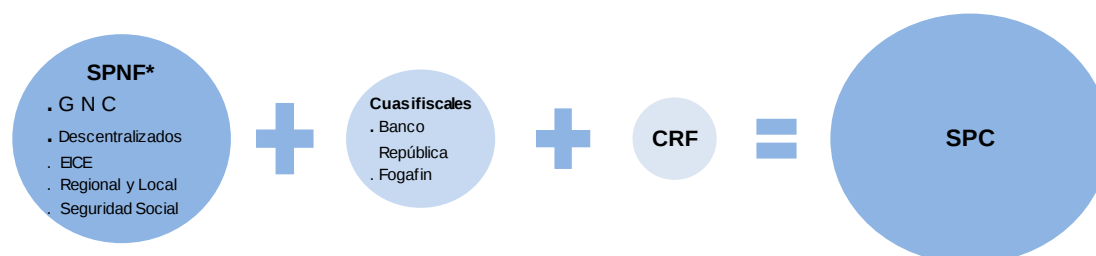
El PGN es el instrumento mediante el cual se aseguran los recursos que permiten garantizar el normal funcionamiento de la administración pública nacional y demás órganos de las diferentes ramas del poder público, se atiende el servicio de la deuda y se ejecutan los programas y proyectos previstos en 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 definido al momento de aprobarse el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al H. Congreso de la República para su consideración en primer debate del proyecto de ley anual de presupuesto general de la Nación, corresponde al programa de ingresos y gastos de caja modificada² del Sector Público Consolidado (SPC), como se presenta en el diagrama 1:

¹ 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”.

² 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 conceptos³ 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 medir con mayor transparencia el impacto económico del presupuesto.

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

³ En Colombia la estructura legal del presupuesto está definida en el E.O.P. 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.

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 economía⁴.

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 control⁵, mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como la ANH, el INVIAS y la ANI. 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 Fogafin y el balance cuasifiscal del Banco de la República.

Es importante tener en cuenta que con la creación de la regla fiscal para Colombia el balance total de las cuentas del GNC se afectan, para efectos de cumplimiento del este indicador, por el balance cíclico económico y energético (recursos extraordinarios y transitorios minero-energéticos o cualquier otro efecto de naturaleza similar)⁶, sin que esto se traduzca en operación que afecte el presupuesto, ni el ejercicio de consistencia entre el plan financiero y el presupuesto.

⁴ A partir del año 2008 se adoptó esta metodología. Antes se tomaba como momento económico la asunción del compromiso presupuestal.

⁵ Algunos fondos cuenta del GNC se clasifican en los sectores de Seguridad Social, considerando el destino de sus recursos.

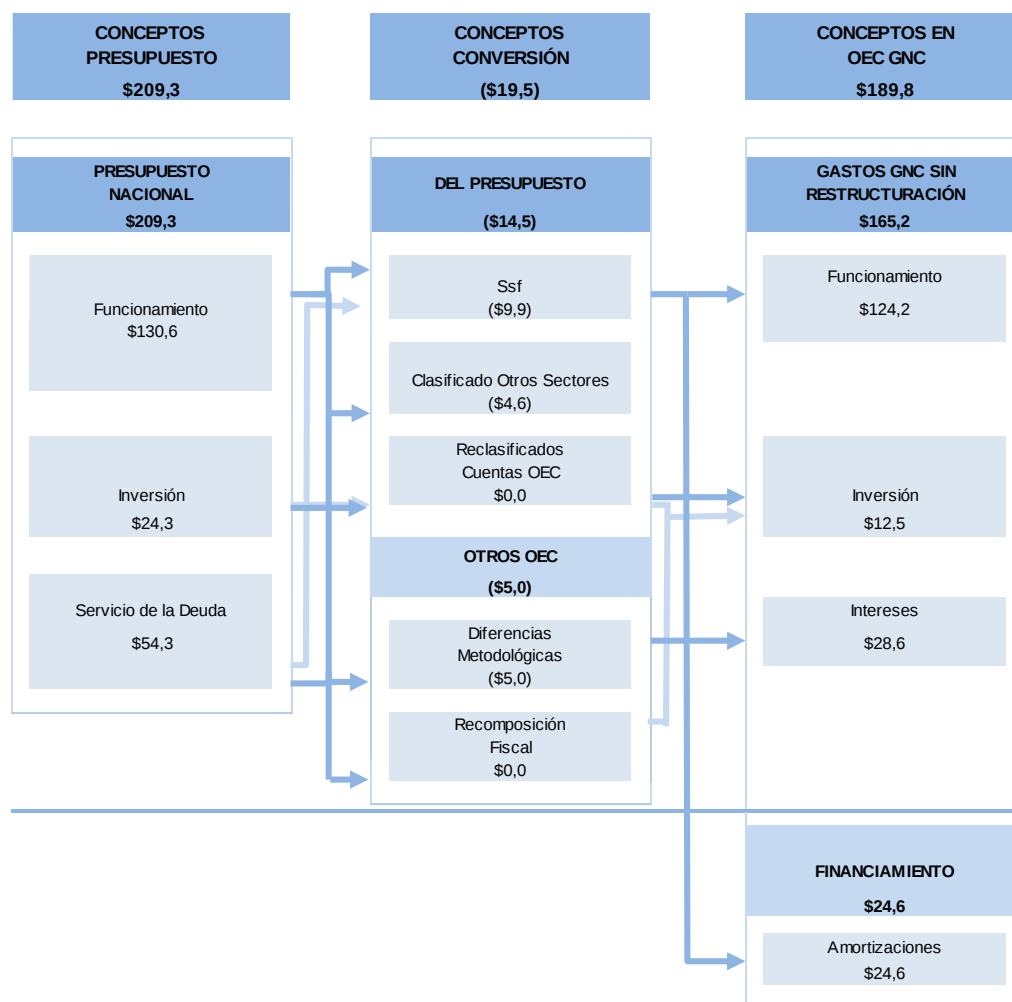
⁶ Ley 1473 de 2011 Artículo 3. a) *Balance Fiscal Total*: Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Confis

2. PROCESO DE CONVERSIÓN PRESUPUESTO NACIONAL A PLAN FINANCIERO 2017

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.

Diagrama 2
Proyecto de presupuesto 2017
Billones de pesos

CONVERTIDOR DE PRESUPUESTO NACIONAL A OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA 2017



OEC = Operaciones Efectivas de Caja
GNC = Gobierno Nacional Central

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 2017 se estima en \$209,3 billones, de los cuales se destinan \$130,6 billones a gastos de funcionamiento, \$24,3 billones a gastos de inversión y \$54,3 billones al servicio de la deuda. De este último valor, \$28,6 billones corresponde a intereses y \$25,8 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 2017

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de Presupuesto Nacional	Diferencias Metodológicas	Proyecto de PN sin Dif. Metodológicas
	(1)	(2)	(3)=(1+2)
Funcionamiento	130.623	(3.443)	127.180
Inversión	24.307	(3.000)	21.307
Servicio de Deuda	54.334	1.487	55.821
Total Gastos	209.264	(4.956)	204.308

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.

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, \$9.912 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 \$4.603 mm, que se clasifican en otros sectores del PF, así: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fondo de Solidaridad Pensional, que hacen parte del sector Seguridad Social.

Cuadro 2
Presupuesto nacional no clasificado en GNC
Distribución Presupuesto Nacional reclasificado 2017
Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de PN sin Dif. Metodológicas	Apropiaciones Sin Situación de Fondos	Clasificados otros Sectores	Proyecto de presupuesto GNC
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1-2-3)
Funcionamiento	127.180	7.356	3.174	116.650
Inversión	21.307	961	1.429	18.917
Servicio de Deuda	55.821	1.595	-	54.226
Total Gastos	204.308	9.912	4.603	189.793

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 \$7.519 mm, que en el PN se considera en inversión o en servicio de la deuda. En contraste, a la inversión presupuestal se le descuentan algunos conceptos que se clasifican en gastos de funcionamiento o en el servicio de la deuda, dejando únicamente los gastos que se asocian al concepto económico de la inversión.

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).

Cuadro 3

Reclasificación de cuentas Presupuesto a Plan Financiero 2017

Miles de millones de pesos

Cuenta	Presupuesto GNC	Reclasificados a OEC	Plan Financiero GNC
	(1)	(2)	(3)=(1+2)
Funcionamiento	116.650	7.519	124.169
Inversión	18.917	(6.424)	12.493
Servicio de Deuda	54.226	(1.095)	53.131
Total Gastos	189.793	0	189.793

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

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, y el Fondo CREE (Impuesto sobre la Renta para la Equidad)¹¹, así como el servicio de la deuda de entidades y el reconocimiento de pensiones a través de bonos de deuda.

Cuadro 4

Detalle de reclasificados de Presupuesto a Plan Financiero 2017

Miles de millones de pesos

Conceptos \ Cuentas	Funcionamiento	Inversión	Servicio Deuda	Total
			Amortizaciones Deuda	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+...+3)
Inversión de Militares	226	(226)		-
Subsidios de tarifas eléctricas	797	(797)		-
Fondo CREE	5.401	(5.401)		-
Servicio de la Deuda Entidades	839		(839)	-
Amortizac.Bonos Pensionales Universidades	255		(255)	-
Total	7.519	(6.424)	(1.095)	-

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En la columna 2, se detallan las contrapartidas de algunos de estos conceptos presupuestales. En la columna 3 se presentan los movimientos en el servicio de la deuda desagregados en los conceptos utilizados en el PF.

¹¹ Fondo Especial creado mediante la Ley 1607 de 2012, cuyos recursos se destinan 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).

Sobre el monto total de la columna 3 del cuadro 3 por \$189.793 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 son las amortizaciones del Servicio de la Deuda, obteniendo así un resultado igual de \$189.793 mm, que corresponde al concepto de gasto con el que se determina el déficit fiscal del GNC establecido en el PF, tal como se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 5
Ajuste PN a PF GNC 2017
Miles de millones de pesos

Cuenta	P.F. GNC (1)	Recomposición Fiscal (2)	Gastos PF GNC (3)=(1-2)
Funcionamiento	124.169	-	124.169
Inversión	12.493	-	12.493
Servicio de Deuda 1/	53.131	(24.554)	28.577
Subtotal Antes de Déficit	189.793	(24.554)	165.239
Amortizaciones Deuda	-	24.554	24.554
Total Gastos	189.793	-	189.793

1/ Servicio de Deuda menos amortizaciones (son financiamiento) para determinar gasto de Intereses de PF.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Este resultado fiscal guarda consistencia¹² con el balance estructural del GNC que el MFMP 2016 fijó en -2,0% del PIB para el año 2017, cumpliendo así con la tendencia decreciente que debe tener respecto de la meta fija del año 2014 de -2,3% del PIB o menos. En cuadro 6 se observa el balance total del GNC que es consistente con el monto de gastos señalado en el cuadro 5 y el nivel del balance cíclico que se resta para determinar el balance estructural.

Cuadro 6
Balance Total y Estructural GNC 2017
Miles de millones de pesos

Resultados	MM\$	% PIB
A - Balance GNC	(30.330)	-3,3%
B - Balance Cíclico	(12.041)	-1,3%
C=(A)-(B) Balance Estructural	(18.288)	-2,0%

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica

¹² Ley 1473 de 2011 por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones, Artículo 4°. *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.*

De acuerdo con este cuadro, el balance total del GNC para 2017, consistente con el resultado esperado de regla fiscal se estima en -\$18.288 mm, -2% del PIB.

V. INFORME DE LA EJECUCIÓN PPRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2015

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015 (Artículo 14 del Decreto 4730 de 2005) en este capítulo se presenta el informe sobre los resultados de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal de 2015.

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

(...)

2. *Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.*

(...)

1. INTRODUCCIÓN

La economía colombiana se ha visto afectada por los choques externos generados por la reducción del precio internacional del petróleo y la normalización de la política monetaria de Estados Unidos. La ocurrencia de estos eventos, junto a otros de carácter no económico, ha afectado la actividad económica interna, los ingresos de la Nación y las expectativas de los agentes económicos.

Durante 2015 la economía colombiana creció 3,1%, menos de 1,3 puntos porcentuales (pp) del registro de 2014, 4,4%. El crecimiento de 2015 estuvo jalonado por los buenos resultados de los sectores de la construcción, el comercio y los servicios financieros, con incrementos de 3,9%, 4,1% y 4,3%, respectivamente. Estos logros estuvieron en línea con la política activa del Gobierno a través de los programas del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, PIPE 1.0 y PIPE 2.0. Desde el punto de vista de los componentes de demanda, la demanda interna fue el motor del crecimiento económico, principalmente por el comportamiento del consumo privado, que aumentó 3,9%, mientras que el consumo público se mantuvo en terreno positivo (2,8%) a pesar de la disminución en los ingresos del Gobierno. Por su parte el comportamiento del comercio exterior contribuyó negativamente, mientras que la inversión presentó una desaceleración en su ritmo de crecimiento, al pasar de 11,6% en 2014 a 2,6% en el último año. Aún así, Colombia logró mantener la tasa de inversión más alta entre las principales economías de la región (29,6%). Además, al comparar el crecimiento de la inversión frente al de nuestros pares en Latinoamérica se observa que Colombia y México fueron los únicos países que mostraron variaciones positivas durante 2015.

Aunque la tasa de crecimiento de 2015 es inferior a la mostrada entre 2010 y 2014, sin embargo, en el contexto global es un resultado sobresaliente teniendo en cuenta el efecto de los choques externos

mencionados antes. Este registro de 2015 fue el segundo más alto de las principales economías de América Latina, después de Perú que creció 3,3%, superando a México (2,5%), Chile (2,1%) y Brasil (-3,8%).

Este dinamismo muestra la fortaleza de la economía colombiana a pesar de las condiciones adversas que hemos tenido que enfrentar desde mediados de 2014. La recuperación gradual en el ritmo de crecimiento a lo largo de 2015, que se mantiene en 2016, se explica por la aceleración de la industria, la agricultura y la construcción de edificaciones y muestran el paso exitoso a una nueva economía con nuevos liderazgos sectoriales, menos dependiente de la producción minero-energética y con el apoyo de un sector prestador de servicios financieros que se expande eficientemente. Nuestro desarrollo como país no puede seguir dependiendo de la producción de productos básicos para el mercado mundial, por esto es satisfactorio ver que sectores como los mencionados comienzan a desempeñar un papel fundamental en la estructuración de una Nueva Economía, aprovechando el mejoramiento en los niveles de competitividad y productividad que generen la ejecución de los proyectos de infraestructura 4G y el apoyo a la innovación tecnológica.

El Presupuesto debe adaptarse a las nuevas condiciones de la economía del país y a la nueva realidad de las finanzas públicas, de forma que el gobierno, ahora con menos recursos, sea en el futuro más eficiente, más austero, más optimizado y menos grande. Adaptarnos a una menor disponibilidad de recursos implica decisiones dolorosas en materia de gastos de personal, de adquisición de bienes y servicios y transferencias. Estos cambios nos obligan a repensar el papel del gasto público y los criterios mediante los cuales asignamos los recursos de la Nación. En general se requiere una política salarial austera y un control estricto de las plantas de personal; decisiones firmes sobre el monto y composición de la inversión pública, y un permanente monitoreo del gasto público, que evalúe la pertinencia y oportunidad del mismo.

La inversión pública tiene que adaptarse y reducir su valor si es del caso. Ya no se trata de cantidad sino de calidad de la inversión: hay que focalizar la ejecución de los proyectos de inversión en sectores estratégicos que contribuyan al crecimiento y a la generación de empleo, y que mejoren la competitividad y productividad del país. En esta situación, el papel de las APP continuará siendo relevante y debe estimularse. El sector privado tiene que jugar un papel más importante en la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en la construcción de infraestructura.

Todas las medidas que se proyecten deben apuntar a enfrentar el reto que nos hemos fijado: reducir el déficit fiscal y consolidar una economía moderna y sostenible, menos dependiente de las exportaciones minero - energéticas y más resistente a los choques externos. Esta es la que hemos denominado Nueva

Economía, enfocada especialmente para mantener el nivel de empleo y el crecimiento económico. Para avanzar en esta dirección, hemos formulado una estrategia de política fiscal con la cual buscamos compensar la reducción de los ingresos fiscales provocada especialmente por el choque petrolero.

Esta estrategia que venimos implementando desde 2014 la hemos denominado de *Austeridad Inteligente*, la cual emplea las herramientas fiscales disponibles para distribuir el peso del ajuste entre las diferentes políticas sin sobrecargar ninguno de ellas, de manera que podamos cumplir las metas de la regla fiscal. De esta manera hemos podido avanzar en frentes como i) Generación de mayores ingresos; ii) Austeridad en el gasto público y iii) Mayor endeudamiento, esto es, mayor déficit fiscal, respetando los lineamientos que permite el mecanismo de la Regla Fiscal.

Un mayor déficit, como lo permite la regla fiscal, solo puede ser temporal. Por esta razón, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) le ha pedido al Gobierno nacional hacer los ajustes correspondientes para retornar a la senda prevista por este instrumento. Hacia el futuro el ajuste en las finanzas públicas solo puede ser resultado de una combinación de mayores ingresos y menor gasto y es la dirección hacia la cual hemos enfocado la política fiscal.

La nueva realidad económica es muy cambiante, lo que representa grandes retos en materia de planeación macroeconómica y fiscal. El Gobierno los enfrentará de la manera más responsable y hará los ajustes que considere necesarios. Hemos estructurado un plan claro de política fiscal para los próximos años, incorporando los cambios motivados por los choques que ha enfrentado la economía. Este plan propende por la responsabilidad fiscal sin que ello vaya en detrimento del impulso a la actividad económica, razón por la cual los ajustes se harán de manera gradual y sin traumatismos.

Teniendo esto como marco de referencia, a continuación se hace un resumen de los resultados de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones en la vigencia fiscal de 2015, con corte a 31 de diciembre del mismo año¹. En el próximo capítulo se presenta el correspondiente al primer semestre de 2016.

¹ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2015

A diciembre de 2015, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a \$207,6 billones, de los cuales el 94,1% (\$195,3 billones) corresponden al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 5,9% (\$12,3 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

De acuerdo con los registros de ejecución de las entidades del PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación y en las cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN, la ejecución del presupuesto de ingresos a diciembre de 2015 llegó a \$199,9 billones, equivalente al 96,3% del aforo, 24,8% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$107,0 billones, recursos de capital por \$59,9 billones, fondos especiales por \$18,1 billones, rentas parafiscales por \$1.423 mil millones (mm), y recursos de los Establecimientos Públicos Nacionales por \$13,5 billones (Cuadro 1).

Cuadro 1

Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2015

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual (5)	Porcentaje del PIB	
			2014 (3)	2015 (4)=(2/1)		2014 (6)	2015 (7)
Presupuesto Nación	195.336	186.401	94,0	95,4	6,9	23,1	23,1
Ingresos Corrientes	110.560	107.006	92,8	96,8	11,0	12,7	13,2
Recursos de Capital	63.812	59.853	94,7	93,8	5,9	7,5	7,4
Fondos Especiales	19.596	18.118	94,2	92,5	(7,0)	2,6	2,2
Rentas Parafiscales	1.368	1.423	155,7	104,0	(28,7)	0,3	0,2
Establecimientos Públicos	12.259	13.510	111,5	110,2	6,2	1,7	1,7
Total Presupuesto General de la Nación	207.595	199.911	95,0	96,3	6,8	24,7	24,8

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

El recaudo acumulado a diciembre de 2015 de los ingresos corrientes alcanzó el 96,8% del aforo, 13,2% del PIB, superior al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 93,8% del aforo, 7,4% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 92,5% del aforo, 2,2% del PIB y las Rentas Parafiscales el 104% del aforo, 0,2% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a diciembre de 2015 refleja un incremento nominal de 6,8% respecto al mismo período del año anterior, como porcentaje de PIB respecto a 2014 un incremento de 0,1%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales participa en 1,7% del

PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 23,1%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es superior en 0,5% en términos del PIB y nominalmente en 11,0%, los fondos especiales se reducen nominalmente en 7,0%², aportando un 2,2% del PIB inferior al año anterior; en tanto que los recursos de capital crecen nominalmente 5,9%, y las rentas parafiscales se reducen 28,7%, participando como porcentaje del PIB en 7,4% y 0,2%, respectivamente.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, registran un recaudo del 110,2% del aforo definitivo, cuyo monto alcanzó \$13,5 billones, manteniendo su participación en términos de PIB, 1,7%.

1.1 Ingresos Corrientes

De un aforo vigente por \$110,6 billones, a diciembre de 2015 se recaudaron \$107,0 billones, con una variación nominal respecto a 2014 de 11,0%, representando 13,2% del PIB, porcentaje superior en 0,5% al observado en igual periodo de 2014. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,4% del total de ingresos recaudados, \$106,3 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,6% del total, \$681 mm del recaudo observado.

Al interior de los ingresos tributarios, los impuestos internos muestran una mayor participación en términos del PIB de 0,9% por los nuevos recursos provenientes de la Sobretasa CREE³, 0,5% del PIB, los cuales mostraron una ejecución del 100%⁴. De igual manera los recursos del impuesto a la riqueza muestran un incremento de 0,2% respecto a lo observado en el 2014 en relación al impuesto al patrimonio, denominación que tomaba en dicha vigencia y los recursos por IVA interno crecen en 0,5% respecto al año anterior. Sin embargo, se observa reducciones en el gravamen a los movimientos financieros y los recursos por concepto de actividad externa reducen su participación porcentual, generando un incremento neto de 0,5% en los ingresos tributarios.

² Dicha variación obedece a la regularización de los pagos por cuota y retención desde comienzo del año de los recursos del fondo CREE, para financiación sustituida para el SENA e ICBF, los cuales representan cerca del 56,1% de los recursos de los FE.

³ Creada por la Ley 1739 de 2014, Artículo 21.

⁴ "...según certificación de la DIAN \$3.897.353.000.000 correspondían al recaudo realizado por Sobretasa...", tomado del informe de Auditoría de Gestión a la Administración del Fondo Especial del Impuesto sobre la Renta para la equidad. Eva.1.1.7. Fr.006 Informe Auditoría de Gestión. MHCP.

La producción manufacturera experimenta una variación de la producción real del sector fabril al mes de diciembre de 0,9%, se observan sectores como: coquización, refinación de petróleo y mezcla de combustibles; hilatura, tejeduría y acabados de productos textiles; productos elaborados de metal; otras industrias manufactureras; productos minerales no metálicos, entre otros, los cuales contribuyeron con una variación negativa en conjunto de las dieciocho (18) actividades industriales del orden de 1,5 puntos porcentuales del total observado, contrarrestado con veintiuna (21) actividades que mostraron desempeño positivo, y aportaron 2,4 puntos porcentuales⁵.

El comportamiento de la producción real en lo corrido de 2015 viene impactando en la dinámica de recaudos de ingresos tributarios de la Nación por renta, lo que se manifiesta en una reducción de recaudos de recursos públicos por dicho concepto, que es inferior al observado en el mismo período del año anterior.

Cuadro 2

Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2015

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 15/14	Porcentaje del PIB	
			2014	2015		2014	2015
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
I.- Ingresos Tributarios	114.668	106.326	92,7	92,7	11,0	12,7	13,2
Impuestos Directos	55.842	48.142	83,9	86,2	16,0	5,5	6,0
Renta y Complementarios *	47.106	38.937	82,4	82,7	4,3	4,9	4,8
Impuesto a la Riqueza	4.852	5.320	99,9	109,7	28,4	0,5	0,7
Sobretasa CREE	3.884	3.884	NA	100,0	NA	NA	0,5
Impuestos Indirectos internos	41.866	39.985	89,5	95,5	17,9	4,5	5,0
IVA	29.650	27.909	84,2	94,1	23,7	3,0	3,5
Ipoconsumo	1.869	1.689	127,1	90,4	1,8	0,2	0,2
GMF	6.915	6.772	105,8	97,9	5,0	0,9	0,8
Gasolina y ACPM	3.203	3.296	85,9	102,9	10,5	0,4	0,4
Resto	229	318	117,4	139,3	22,0	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	16.960	18.199	127,7	107,3	(10,8)	2,7	2,3
II.- Ingresos No Tributarios	921	681	110,0	73,9	10,6	0,1	0,1
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	921	681	110,0	73,9	10,6	0,1	0,1
III.- TOTAL (I +II)	115.589	107.006	92,8	92,6	11,0	12,7	13,2

*, Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

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

Las ventas del comercio al por menor registran un ascenso de 2,8% a diciembre de 2015, frente al mismo periodo del año anterior que registró un crecimiento importante de 7,5%, (aún sin vehículos crecían las ventas en 6,6%). Si bien la producción no muestra variación importante, el comercio evidencia otro dinamismo que permite una participación de 3,7% del PIB en el recaudo por concepto de IVA interno e impuesto al consumo como se muestra en el cuadro 2. Las ventas reales internas, sin vehículos, muestran un crecimiento de 5,7%⁶, destacándose por su variación y contribución Alimentos (víveres en general) y bebidas no alcohólicas, 4,7% y 1,0%; Electrodomésticos, muebles para el hogar y Equipo de informática y

⁵ Boletín Técnico, Muestra Mensual Manufacturera, 17/02/2016. Pág. 10. www.dane.gov.co.

⁶ Tomado de la Tabla 1 Resumen del comportamiento de las principales variables - febrero 2016. Presentación de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. febrero17 de 2016. www.dane.gov.co.

telecomunicaciones para uso personal o doméstico, 5,7% y 0,6%, Artículos de ferretería, vidrios y pinturas, 16,3% y 0,5%, respectivamente, esos tres grupos aportan más de 2,0% 2 puntos porcentuales-pp al crecimiento de las ventas reales. Las variaciones reales más significativas la muestran Bebidas alcohólicas, cigarros, cigarrillos y productos del tabaco, con 13,5%; Productos para el aseo del hogar, 8,6%; Productos de aseo personal, cosméticos y perfumería 7,6%, Prendas de vestir y textiles, 7,2%. Estos siete (7) grupos de mercancías aportan 3,3 pp. En general, catorce (14) de las quince (15) líneas de grupo de mercancías muestran crecimiento⁷.

Al cuarto trimestre de 2015, los principales impuestos internos, tales como, impuesto sobre la renta, timbre nacional, impuesto a la riqueza, sobretasa CREE, impuesto al consumo e IVA, alcanzaron un recaudo de \$77,7 billones, 72,5% del total del recaudo tributarios, conteniendo el *impuesto a la Riqueza* que recae sobre los contribuyentes, personas naturales y jurídicas por la posesión al 1° de enero del año 2015, un valor patrimonial igual o superior a \$1.000 millones de acuerdo con la establecido en la Ley 1739 de 2014. El *Impuesto sobre la renta y complementarios* tuvo un nivel de ejecución ligeramente superior en relación al año anterior, al igual que sobre la meta de programación de recaudo de más de \$367,2 mm, ubicándose en 2015 en 4,8% del PIB. El impuesto de timbre nacional, que se encuentra dentro de impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de \$111,6 mm, 164,7% del aforo⁸. En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

El Impuesto Nacional al Consumo, creado por la Ley 1607 de 2012, Artículo 71 y vigente desde 2013, con el propósito de reactivar el consumo de algunos bienes y servicios; facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y disminuir el alto nivel de evasión que se presentaba en el sector de restaurantes y bares, con bienes gravados a las tarifas del 8% y 16% y para la telefonía móvil celular de 4%, con aforo 2015 de \$1.869 mm, al cuarto trimestre de la vigencia 2015 registra una ejecución de 90,4%, por debajo de la expectativa de programación de recaudo en \$172,5 mm, y del nivel alcanzado en el mismo período del año anterior, variando nominalmente 1,8%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$6,8 billones, 97,9% del aforo programado y 0,8% del PIB, reduciendo la dinámica que había mostrado en vigencias anteriores. El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra buen comportamiento

⁷ Cuadro 1.1. Anexos. Boletín Técnico. 17 de febrero de 2016. Muestra Mensual de Comercio al por Menor. www.dane.gov.co.

⁸ Tomado de Cuadro de Conciliación de ingresos tributarios de la DIAN, Oficina de Contabilidad. Enero 29 de 2016.

al cuarto trimestre de la vigencia de 2015 con una ejecución de \$3,3 billones, 102,9% del aforo⁹, 0,4% del PIB, y un crecimiento nominal de 10,5%¹⁰. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa se realiza el 1º de febrero de cada año de acuerdo con la inflación observada año anterior.

De otro lado, el recaudo de los impuestos sobre las importaciones (a la actividad externa), IVA externo y Aduanas y recargo (arancel), observaron una reducción de su nivel de ejecución, cayendo su participación como porcentaje del PIB, de 2,7% en 2014 a 2,3% en 2015. Su ejecución fue de 107,3% sobre el aforo, inferior en 10,8% nominal al observado en el mismo período del año 2014. El recaudo externo, respecto al estimado por DIAN, muestra una ejecución inferior en \$417,4 mm, explicado por el desestimulo ante la devaluación del tipo de cambio que experimentó una valorización de cerca de 31,6%¹¹, así como en la disminución de 0,8% de la tarifa del arancel a las materias primas no producidas internamente, la variación del monto de las importaciones CIF¹² de -15,6% en valor y 7,3%¹³ en peso (kgs) en 2015, respecto al mismo período de 2014, que deteriora la relación de precios implícitos¹⁴ en alrededor de 20,3%, al pasar de US\$1,80 en el 2014 a US\$1,43 en el 2015 por cuanto varían al cuarto trimestre de 2015, más en volumen (7,3%) que en valor (-15,6%).

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 139,3% 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 junto a los otros conceptos rentísticos de ingresos corrientes.

Los recaudos de ingresos no tributarios, al cuarto trimestre de 2015 presentan una ejecución de \$681 mm, 73,9% de lo programado para la 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

⁹ El Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, creado por la Ley 1607 de 2012, agrega el antiguo impuesto global a la gasolina y acpm con el IVA.

¹⁰ Recoge el efecto de la evasión del impuesto por causa del contrabando que representa entre 10% y 15% del consumo. Declaraciones de Juan Ricardo Ortega, 2 de diciembre de 2013, www.portafolio.co

¹¹ 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 29 de febrero de 2016

¹² 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.

¹³ Avance de Comercio Exterior No. 563 de octubre 30 de 2015. Tomado de www.dian.gov.co. Estadística de Comercio Exterior.

¹⁴ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

venales del Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los recursos de los contratos de seguridad jurídica, entre los más destacados.

1.2 Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital ascendió a \$63,8 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹⁵. Al cuarto trimestre de 2015, estos recursos registraron un recaudo del 93,8% respecto al monto aforado, nivel inferior al observado en igual período de 2014, 94,7%, equivalente a \$59,8 billones. Con variación nominal de 5,9%, en relación a 2014. Los recursos del crédito, interno y externo, constituyen cerca del 69,5% del total del aforo de dichos recursos, \$44,4 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 30,5%, \$19,4 billones.

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$35,8 billones al tercer trimestre de 2015, 80,6% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$30,3 billones, 50,7% del total del recaudo de los recursos de capital y 88,0% 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, aún frente a la actual coyuntura interna y externa.

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 buen desempeño en la obtención de los recursos de crédito interno, por lo que se accedió al cierre del cuarto trimestre a recursos del orden de \$18,8 billones, fuente importante que aseguraron contar con financiamiento para la vigencia de 2015.

Por tanto, los recursos externos han garantizado la puesta en marcha de los grandes proyectos de inversión. Se resalta que la obtención de fuentes externas de financiación que se acompaña con una aceptación importante de los bonos ofrecidos por el Gobierno, por la calificación del país y la declaratoria de grado de inversión de tres importantes calificadoras desde 2011¹⁶, reforzada por otra calificadora a comienzo

¹⁵ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

¹⁶ “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.

de 2012¹⁷, mejorada en el 2013¹⁸ y que se mantiene en la actualidad, reafirmando la percepción de confianza que tiene el mercado internacional con relación al comportamiento de nuestra economía.

En el resto de los recursos de capital se observa una reducción de la ejecución, en relación al mismo período del año anterior, dado que pasa de ejecutar el 97,8%, \$15,6 billones en 2014, a 55,3%, \$10,7 billones, en 2015. Dicho comportamiento obedece a la reducción en los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado, los cuales merman el aporte a la Nación significativamente. Por este concepto de excedentes financieros se registran recaudos por \$5,7 billones, 60,1% del aforo, el detalle de las entidades que aportan se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3
Presupuesto de la Nación - excedentes financieros 2015
Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Ecopetrol	4.149	72,2
ANH	477	8,3
ISAGEN	277	4,8
Fondo de Comunicaciones (FONTIC)	262	4,6
Banco Agrario	248	4,3
ISA	153	2,7
Supernotariado	81	1,4
Resto	97	1,7
TOTAL EXCEDENTES	5.743	100,0

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

Por otro lado, los recaudos al cuarto trimestre de 2015 de los otros conceptos fueron: i) rendimientos financieros por \$1,7 billones, 183,0% del aforo; ii) reintegros y recursos no apropiados con \$403,2 mm, 61,2% del aforo y iii) recaudos en la recuperación de cartera de \$214,7 mm, 112,9% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$115,2 mm, 53,7%, del total.

1.3 Rentas Parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a diciembre de 2015 recaudó \$1.405,0 mm, 103,6% del aforo vigente y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de

¹⁷ 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>

¹⁸ S&P eleva la calificación crediticia de Colombia. **BBB- a BBB**. La perspectiva de la calificación pasó de positiva a estable. <http://www.elespectador.com/noticias/economia/sp-eleva-calificacion-credicia-de-colombia-articulo-418085>. Abril 24 de 2013.

2011), que mostró ejecución al cuarto trimestre de 153,9% del aforo, \$18,5 mm. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de \$1.423.

1.4 Fondos Especiales

En el caso de la ejecución de los Fondos Especiales, cuadro 4, se observa un nivel de recaudo de 92,5%, \$18,1 billones, respecto al aforo vigente. Mostrando una participación en términos del PIB de 2,2%, y su variación nominal muestra una reducción de 7,0% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, en especial explicado por el Fondo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, que recaudó \$10,0 billones, el 55,5% del recaudo total por Fondos especiales, pero representó una variación nominal de -19,3% respecto a lo observado en el período del año anterior. Sin embargo, debe recalcar que los recaudos de 2014, incorporaban pagos de cuotas de contribuyentes de 2013.

Cuadro 4

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2015

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2014	2015		2014	2015
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad	10.971	10.049	116,9	91,6	(19,3)	1,6	1,2
Fondo de Solidaridad Pensional	1.336	930	96,8	69,6	(12,4)	0,1	0,1
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.288	1.358	50,0	105,4	12,1	0,2	0,2
Fondo de Salud de la Policía	751	660	94,8	87,9	11,3	0,1	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	642	642	67,5	100,1	7,7	0,1	0,1
Fondo pensiones Telecom y Teleasociadas	511	397	104,1	77,7	NA	NA	0,0
Fondo Financiación del Sector Justicia	455	451	113,5	99,1	19,1	0,1	0,1
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	406	330	90,0	81,2	1,1	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	327	274	82,1	84,0	4,3	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	205	237	109,5	115,5	8,3	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	201	208	119,8	103,6	2,3	0,0	0,0
Resto de Fondos	2.503	2.582	51,0	103,2	69,2	0,2	0,3
TOTAL FONDOS ESPECIALES	19.595	18.118	94,2	92,5	(7,0)	2,6	2,2

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

Debe observarse que la incorporación del Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, representa 56,0% de los recursos aforados y su recaudo cerca 51,3% del total aforado y el 55,5% del total recaudado. Por consiguiente, pone un alto grado de participación tanto en el aforo como en la ejecución, logrando una participación del 1,6% y 1,2% del PIB, respectivamente.

Algunos otros fondos registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Escuelas Industriales e Institutos Técnicos 115,4%; Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud 105,4%; Fondo Internos de la Policía 103,6%.

2. PRESUPUESTO DE GASTOS 2015

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2015 por cuantía de \$216,1 billones¹⁹, de los cuales \$203,3 billones financiados con recursos de la Nación y \$12,8 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 2015
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	113.553	5.843	119.397	55,9	45,5	55,2
Gastos de Personal	23.654	1.443	25.097	11,6	11,2	11,6
Gastos Generales	6.504	583	7.086	3,2	4,5	3,3
Transferencias	83.378	2.189	85.567	41,0	17,0	39,6
Operación Comercial	17	1.628	1.646	0,0	12,7	0,8
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.335	2	47.337	23,3	0,0	21,9
Deuda Externa	9.631	0	9.631	4,7	0,0	4,5
Deuda Interna	37.704	1	37.706	18,5	0,0	17,4
III. INVERSION	42.426	6.999	49.424	20,9	54,5	22,9
IV. TOTAL (I + II + III)	203.314	12.844	216.158	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	155.979	12.842	168.821	76,7	100,0	78,1

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

3.1. Modificaciones Presupuestales

Durante la vigencia fiscal de 2015 se efectuaron modificaciones al PGN así: mediante convenios interadministrativos, \$436 mm y con donaciones, \$1 mil de millones-mm. Con base en el Decreto 2240 de 2015 se redujeron \$9 billones. Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2015 se redujo a \$207,6 billones. El resumen de las modificaciones se presenta en el cuadro 6.

¹⁹ Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014 y Decreto de Liquidación 2710 del 30 de diciembre de 2014.

Cuadro 6
Modificaciones presupuestales 2015
Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1737	2 de diciembre de 2014	216.158
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 28, Decreto 2710 de 2014)	Enero a diciembre de 2015	436
DONACION	Decretos 1892 y 2221	22 de septiembre y 20 de noviembre de 2015	1
REDUCCION	Decreto 2240	24 de noviembre de 2015	9.000
APROPIACION DEFINITIVA			207.595

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 de los artículos 27 y 28 de la Ley 1737 y del Decreto 2710 de 2014, respectivamente.

Ley 1737 de 2014: **Artículo 27** “cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre sí, 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 2015 se adicionaron apropiaciones por convenios interadministrativos por \$436 mm, que representan el 0,2% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7
Adiciones por convenios interadministrativos 2015
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	11	400	411	0,4
Gastos de personal	-	0	0,1	0,0
Gastos generales	11	42	53	0,7
Transferencias	0	31	31	0,0
Operación comercial	-	327	327	20,8
II. INVERSION	16	9	25	0,1
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	26	409	436	0,2

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 2015.

3.1.2 Donaciones

Durante el transcurso de la vigencia fiscal de 2015, mediante decreto del Gobierno Nacional, se incorporaron al PGN donaciones por valor total de \$1 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 2015
Millones de pesos

No. Decreto	Fecha del Decreto	Entidad	Donante	Objeto de la Donación	Valor
1892	22 de Septiembre	Departamento Administrativo de Ciencias, Tecnología E Innovación.	Comisión Europea	Marco del proyecto ALCUENET: recursos de donación que se requiere adicionar al Presupuesto de Inversión del Departamento Administrativo de Ciencias, Tecnología E Innovación.	79
2221	20 de Noviembre	Minas y Energía	Banco Mundial	Según lo establecido en el convenio No. TF019279 firmado entre las partes, con el objeto de apoyar el desarrollo, la implementación y la institucionalización de ETI (Iniciativa para la transparencia de las Industrias Extractivas) en el país y facilitar la aceptación definitiva de Colombia para convertirse en miembro permanente de ETI.	958
TOTAL DONACIONES					1.036

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

3.1.3 Decreto de Reducción

En virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros, en la sesión del día 9 de noviembre de 2015, y con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las metas de déficit establecidas por la regla fiscal, ajustar el presupuesto a la capacidad real de ejecución, garantizar los recursos orientados a la población desplazada, observando los niveles de ejecución y ahorros sectoriales, se redujeron algunas partidas presupuestales de funcionamiento, servicio de la deuda y de inversión del PGN por \$9 billones de

los cuales \$5,2 billones correspondieron a gastos de funcionamiento; 360 mil millones – mm a servicio de la deuda y \$3,4 billones a inversión, como se presenta en el cuadro 9.

Cuadro 9

Reducción 2015

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)
I. FUNCIONAMIENTO	4.885	346	5.231
Gastos de Personal	635	12	648
Gastos Generales	46	21	68
Transferencias	4.203	80	4.283
Operación Comercial	0	233	233
II. SERVICIO DE LA DEUDA	360	-	360
Deuda Interna	360	-	360
II. INVERSION	2.771	638	3.409
III. TOTAL (I + II + III)	8.016	984	9.000

Reducción realizada sobre apropiación vigente a 31 de Octubre de 2016.

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

3.1.4 Presupuesto de gastos definitivo

Con las modificaciones descritas antes, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2015 se redujo a \$207,6 billones, de los cuales \$195,3 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$12,3 billones con recursos propios de Establecimientos Públicos, como se presenta en el cuadro 10.

Cuadro 10

Presupuesto de gastos definitivo 2015

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	113.553	5.843	119.397	(4.921)	54	(4.867)	108.632	5.897	114.529
Gastos de Personal	23.654	1.443	25.097	(507)	21	(486)	23.147	1.464	24.611
Gastos Generales	6.504	583	7.086	620	33	652	7.123	615	7.739
Transferencias	83.378	2.189	85.567	(5.034)	(96)	(5.130)	78.344	2.093	80.437
Operación Comercial	17	1.628	1.646	1	96	97	18	1.724	1.743
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.336	2	47.337	(360)	-	(360)	46.975	2	46.977
Deuda Externa	9.631	0	9.632	1.506	-	1.506	11.138	0	11.138
Deuda Interna	37.704	1	37.706	(1.867)	-	(1.867)	35.838	1	35.839
III. INVERSION	42.426	6.999	49.424	(2.697)	(639)	(3.336)	39.729	6.360	46.089
IV. TOTAL (I + II + III)	203.315	12.844	216.158	(7.978)	(585)	(8.563)	195.336	12.259	207.595
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	155.979	12.842	168.821	(7.618)	(585)	(8.203)	148.361	12.257	160.618

1/ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, reducciones, convenios interadministrativos, etc.

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

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, como resultado de las modificaciones descritas, el tamaño final del presupuesto de la vigencia 2015 es inferior en un 4%, con lo cual el 94% del

PGN se financió con recursos de la nación y el 6% restante, con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales, EPN.

4. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2015

A diciembre de 2015, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN²⁰ ascendió a \$202,9 billones, correspondientes al 97,8% de la apropiación definitiva de 2015. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$194,9 billones, correspondientes al 93,9% de la apropiación definitiva y al 96,0% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$185,0 billones, correspondiendo al 88,9% de la apropiación definitiva y al 94,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 11²¹.

Cuadro 11
Ejecución presupuesto de gastos 2015
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	114.529	112.040	108.465	105.218	2.490	97,8	94,7	91,9	96,8	97,0
Gastos de Personal	24.611	23.621	23.600	23.251	991	96,0	95,9	94,5	99,9	98,5
Gastos Generales	7.739	7.556	7.281	6.505	183	97,6	94,1	84,1	96,4	89,3
Transferencias	80.437	79.383	76.130	74.167	1.054	98,7	94,6	92,2	95,9	97,4
Operación Comercial	1.743	1.481	1.454	1.296	262	85,0	83,4	74,4	98,2	89,1
II. SERVICIO DE LA DEUDA	46.977	46.315	46.055	45.797	662	98,6	98,0	97,5	99,4	99,4
Deuda Externa	11.138	11.012	11.006	10.859	126	98,9	98,8	97,5	99,9	98,7
Amortizaciones	6.080	5.999	5.999	5.976	81	98,7	98,7	98,3	100,0	99,6
Intereses	5.058	5.013	5.007	4.883	46	99,1	99,0	96,5	99,9	97,5
Deuda Interna	35.839	35.304	35.049	34.938	535	98,5	97,8	97,5	99,3	99,7
Amortizaciones	20.399	20.378	20.378	20.268	21	99,9	99,9	99,4	100,0	99,5
Intereses	15.440	14.926	14.671	14.670	514	96,7	95,0	95,0	98,3	100,0
III. INVERSION	46.089	44.603	40.347	33.558	1.486	96,8	87,5	72,8	90,5	83,2
IV. TOTAL (I + II + III)	207.595	202.958	194.866	184.573	4.637	97,8	93,9	88,9	96,0	94,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	160.618	156.643	148.812	138.776	3.975	97,5	92,6	86,4	95,0	93,3

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

Al final de la vigencia hubo pérdidas de apropiación por \$4,6 billones, de los cuales \$2,5 billones correspondieron a gastos de funcionamiento, \$662 mm al servicio de la deuda y \$1,5 billones a gastos de inversión. En el cuadro 12 se presenta el resumen de las pérdidas de apropiación del PGN.

²⁰ 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.

²¹ 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 12
Pérdidas de apropiación presupuesto 2015

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	1.821	668	2.490
Gastos de personal	852	138	991
Gastos generales	149	34	183
Transferencias	819	235	1.054
Operación comercial	0	262	262
II. INVERSION	1.234	251	1.486
III. SUBTOTAL (I + II)	3.055	920	3.975
IV. SERVICIO DE LA DEUDA	662	0	662
V. TOTAL (III + IV)	3.717	920	4.637

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

De los \$4,6 billones de pérdidas de apropiación del PGN, \$3,7 billones (80,2%) correspondieron a recursos de la Nación y \$920 mm (19,8%), a gasto financiado con recursos de los Establecimientos Públicos Nacionales.

El 71% de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Hacienda (\$1.257 mm), Servicio de la Deuda (\$661 mm), Defensa y Policía (\$455 mm), Trabajo (\$283 mm), Fiscalía (\$241 mm), Inclusión Social y Reconciliación (200,1 mm), y Salud y Protección (\$198 mm).

4.1 Ejecución presupuesto con recursos de la Nación

Para la vigencia fiscal de 2015, el presupuesto definitivo con recursos de la Nación ascendió a \$195,3 billones. De este total, se adquirieron **compromisos** por \$191,6 billones, correspondientes al 98,1% de la apropiación definitiva. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$184,1 billones, equivalentes al 94,2% de la apropiación definitiva y al 96,0% del monto comprometido para el mismo año. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$174,9 billones, correspondientes al 89,5% de la apropiación definitiva y al 95% de las obligaciones adquiridas. Como resultado de la ejecución presupuestal, las pérdidas de apropiación fueron \$3,7 billones, como se presenta en el cuadro 13.

Cuadro 13

Ejecución presupuesto de gastos con recursos de la Nación 2015

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	108.632	106.811	103.290	100.289	1.821	98,3	95,1	92,3	96,7	97,1
Gastos de Personal	23.147	22.294	22.275	21.942	852	96,3	96,2	94,8	99,9	98,5
Gastos Generales	7.123	6.974	6.709	5.966	149	97,9	94,2	83,8	96,2	88,9
Transferencias	78.344	77.524	74.288	72.368	819	99,0	94,8	92,4	95,8	97,4
Operación Comercial	18	18	18	14	0	99,5	99,0	75,1	99,5	75,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	46.975	46.314	46.053	45.796	662	98,6	98,0	97,5	99,4	99,4
Deuda Externa	11.138	11.011	11.005	10.859	126	98,9	98,8	97,5	99,9	98,7
Amortizaciones	6.079	5.999	5.999	5.976	81	98,7	98,7	98,3	100,0	99,6
Intereses	5.058	5.013	5.007	4.883	46	99,1	99,0	96,5	99,9	97,5
Deuda Interna	35.838	35.302	35.048	34.937	535	98,5	97,8	97,5	99,3	99,7
Amortizaciones	20.398	20.377	20.377	20.267	21	99,9	99,9	99,4	100,0	99,5
Intereses	15.440	14.926	14.671	14.670	514	96,7	95,0	95,0	98,3	100,0
III. INVERSION	39.729	38.495	34.706	28.784	1.234	96,9	87,4	72,5	90,2	82,9
IV. TOTAL (I + II + III)	195.336	191.619	184.049	174.869	3.717	98,1	94,2	89,5	96,0	95,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	148.361	145.305	137.996	129.073	3.055	97,9	93,0	87,0	95,0	93,5

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 \$23,1 billones para gastos de personal, en el año 2015 se comprometió un total de \$22,2 billones, el 96,3% del total de la apropiación; se obligó un total de \$22,2 billones, correspondiente al 96,2% de la apropiación y se pagó una suma de \$21,9 billones, el 94,8%. En cuanto a los gastos generales, de una apropiación de \$7,1 billones, se comprometió el 97,9% del total de la apropiación (\$7,0 billones); se obligó un total de \$6,7 billones, el 94,2%, y se pagaron \$6,0 billones, el 83,8%.

4.1.2 Transferencias

De una apropiación para transferencias de \$78,3 billones, se comprometió un total de \$77,5 billones en 2015, correspondiente al 99,0% del total de la apropiación; se obligó un total de \$74,3 billones, 94,8%, y se pagaron \$72,4 billones, el 92,4%. En el cuadro 14 se presenta la ejecución de los principales sectores que concentran este gasto en el PGN.

Cuadro 14

Ejecución transferencias con recursos de la Nación 2015 - Principales sectores

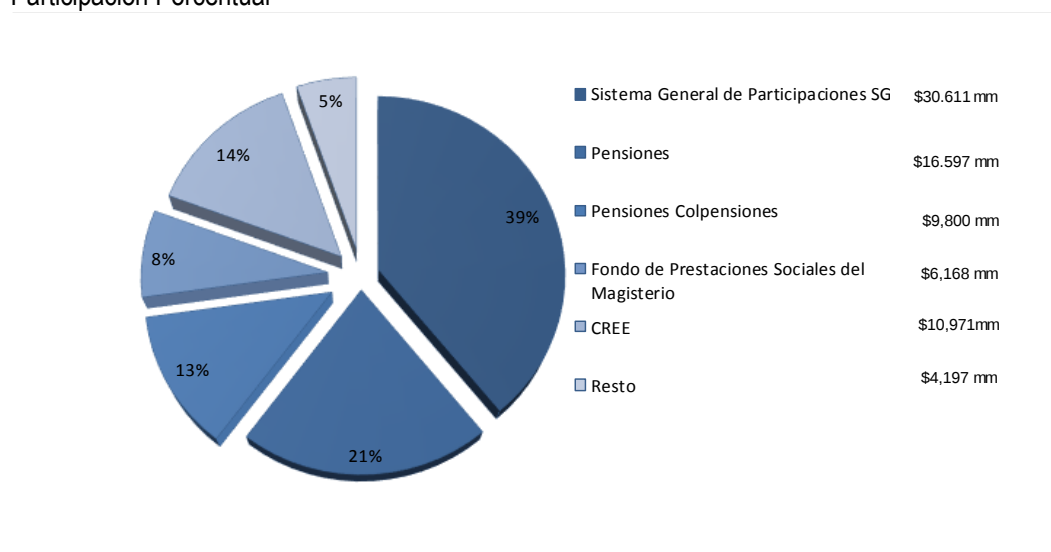
Miles de millones de pesos

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	78.344	77.524	74.288	72.368	819	99,0	94,8	92,4	95,8	97,4
EDUCACION	26.486	26.479	26.478	26.389	7	100,0	100,0	99,6	100,0	99,7
TRABAJO	18.638	18.401	15.187	15.043	237	98,7	81,5	80,7	82,5	99,1
HACIENDA	13.344	13.074	13.074	12.011	270	98,0	98,0	90,0	100,0	91,9
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	8.346	8.279	8.272	8.175	67	99,2	99,1	97,9	99,9	98,8
DEFENSA Y POLICIA	7.314	7.207	7.207	7.129	107	98,5	98,5	97,5	100,0	98,9
SUBTOTAL	74.129	73.441	70.218	68.747	687	99,1	94,7	92,7	95,6	97,9
RESTO DE SECTORES	4.215	4.083	4.069	3.621	132	96,9	96,5	85,9	99,7	89,0

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. Los conceptos más importantes son los siguientes: Sistema General de Participaciones (\$30,6 billones); pensiones (\$16,6 billones); Pensiones Colpensiones (\$9,8 billones); Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (\$6,2 billones); y CREE (\$11,0 billones). En conjunto, estas transferencias representan el 98% del total apropiado por este concepto, como se presenta en el gráfico 1

Gráfico 1
Concentración transferencias recursos Nación 2015
Participación Porcentual



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

4.1.3 Servicio de la deuda 2015

De una apropiación total por \$47 billones, \$26,5 billones corresponden a amortizaciones, es decir, el 56,4%, y \$20,5 billones a intereses, el 43,6%, como se presenta en el cuadro 15.

Cuadro 15
Ejecución servicio de la deuda con recursos de la Nación 2015
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	11.138	11.011	11.005	10.859	126	98,9	98,8	97,5	99,9	98,7
Amortizaciones	6.079	5.999	5.999	5.976	81	98,7	98,7	98,3	100,0	99,6
Intereses	5.058	5.013	5.007	4.883	46	99,1	99,0	96,5	99,9	97,5
Deuda Interna	35.838	35.302	35.048	34.937	535	98,5	97,8	97,5	99,3	99,7
Amortizaciones	20.398	20.377	20.377	20.267	21	99,9	99,9	99,4	100,0	99,5
Intereses	15.440	14.926	14.671	14.670	514	96,7	95,0	95,0	98,3	100,0
TOTAL	46.975	46.314	46.053	45.796	662	98,6	98,0	97,5	99,4	99,4
Amortizaciones	26.478	26.375	26.375	26.243	102	99,6	99,6	99,1	100,0	99,5
Intereses	20.498	19.938	19.678	19.553	560	97,3	96,0	95,4	98,7	99,4

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

De los \$11,1 billones apropiados para atender el servicio de la deuda externa en 2015, se comprometieron y se obligaron \$11,0 billones y se pagaron \$10,9 billones, el 98,9% y el 98,8%, de la apropiación total, respectivamente. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación total de \$35,9 billones, se comprometieron \$35,3 billones el 98,5% y se obligaron \$35,0 billones el 97,8%, y se pagaron \$34,9 billones el 97,5% de la apropiación definitiva por este concepto.

De las pérdidas de apropiaciones en el servicio de la deuda por \$662 mm, \$126 mm correspondieron al servicio de la deuda externa y \$535 mm a la deuda interna.

4.1.4 Inversión con recursos de la nación 2015

De una apropiación definitiva por \$46 billones para inversión, se comprometieron \$44,6 billones, el 96,7% de la apropiación total. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$40,3 billones, el 87,5% de la apropiación y el 90,5% de los compromisos adquiridos. El total de pagos, por su parte, ascendió a \$33,5 billones, equivalentes al 72,8% del total apropiado y 83,2% de las obligaciones adquiridas.

Cerca del 91% de las apropiaciones de inversión se concentra en once sectores, de un total de treinta, a saber: Inclusión Social, Transporte, Salud y Protección Social, Trabajo, Agropecuario, Hacienda., Minas y Energía, Defensa y Policía, Comunicaciones. (Cuadro 16)

Dentro de estos sectores se ejecutaron los proyectos más significativos de la política del Gobierno actual. En Inclusión social y reconciliación se dedicó más del 89% de su apropiación definitiva a la atención de los programas familias en acción, asistencia primera infancia, obras de infraestructura social, programas dirigidos a población pobre, vulnerada y desplazada víctimas de la violencia y apoyo a la niñez y la familia, ejecutando para este propósito la suma de \$9,6 billones.

Transporte, por ejemplo, registró una ejecución de \$5,8 billones durante la vigencia fiscal de 2015, de los cuales \$1,8 billones se destinaron a la remuneración de las concesiones viales; \$886 mm en el mejoramiento y mantenimiento de la red vial, fluvial, férrea, aeroportuaria y marítima no concesionada \$870 mm a la construcción, conservación, mejoramiento y mantenimiento de los 22 principales corredores viales para la competitividad del país; \$696 mm como aportes a los contratos plan de Nariño, Boyacá, Santander, Tolima, Cauca y Gran Darién; \$418 para la construcción del Túnel de la Línea; \$383 para el mejoramiento y

mantenimiento de las principales vías de conectividad regional; \$276 mm a proyectos de apoyo misional del sector, incluidos \$92 mm para el programa de reposición y renovación del parque automotor de carga; \$199 mm al apoyo logístico de las diferentes entidades y \$192 mm de aportes al Fondo de Contingencias.

También vale la pena resaltar la ejecución del sector de Salud y Protección Social que ascendió a \$4,57 billones, de los cuales \$3,9 billones correspondieron a la unificación y universalización del Régimen Subsidiado; \$156 mm a la Eventos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT y \$156 mm al programa de Vacunas PAI.

Cuadro 16

Ejecución inversión con recursos de la Nación 2015 - Principales Programas

Miles de millones de pesos

Sector - Programas	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)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9.788	9.661	9.264	8.942	127	98,7	94,6
Asistencia Primera Infancia	3.315	3.294	3.245	3.210	21	99,4	97,9
Familias En Accion	2.761	2.758	2.753	2.719	3	99,9	99,7
Programas dirigidos a poblacion pobre, vulnerable, desplazada, victima	1.376	1.355	1.342	1.223	21	98,5	97,5
Apoyo a la Niñez y la Familia	883	863	856	818	21	97,7	96,9
Red de Seguridad Alimentaria	307	296	276	242	11	96,4	90,0
Programas para superacion de pobreza	199	186	177	174	13	93,5	89,1
Fortalecimiento del SNBF	141	130	128	119	11	92,1	90,7
Proteccion y Bienestar Social del Recurso Humano	106	106	102	101	0	99,7	95,4
Construccion, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura	91	86	67	59	5	94,6	73,3
Sistema de Informacion ICBF E INS	62	61	56	44	1	97,7	90,4
Levantamiento y Actualizacion de Informacion para Procesamiento	24	24	24	24	0	98,8	98,8
Prevencion y Atencion de Desastres	12	10	10	10	1	88,6	88,0
Investigacion Basica, Aplicada y Estudios	10	10	10	10	0	99,9	99,9
Resto de Programas	501	482	220	189	19	96,2	43,9
TRANSPORTE	6.628	6.470	5.624	4.681	159	97,6	84,8
Aporte Estatal Concesion Ruta del Sol	1.093	1.093	1.093	1.071	0	100,0	100,0
Mejoramiento y Mantenimiento Vial, Fluvial, Ferreo y Maritimo	986	976	859	683	10	99,0	87,1
Construccion, Adquisicion, Adecuacion, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Aeron	739	710	556	296	29	96,1	75,2
Contratos Plan	699	696	667	560	3	99,6	95,4
Construccion Tunnel del Segundo Centenario (Tunnel de La Linea)	419	419	244	159	0	100,0	58,3
Mejoramiento y Mantenimiento Vias para la Conectividad Regional	384	383	167	144	1	99,8	43,5
Aporte Estatal Concesion Autopista Bogota - Villavicencio	381	381	381	381	-	100,0	100,0
Corredores Complementarios de Competitividad	350	344	267	220	6	98,3	76,4
Vias Terciarias	279	185	169	134	94	66,3	60,4
Adquisicion Y/O Produccion de Equipos, Materiales Suministros y Servicios Administrativos	206	196	191	163	10	94,9	92,5
Construccion Mejoramiento y Matenimiento Corredor Tumaco- Pasto-Mocoa(Incluye Variante Sai	152	152	134	115	0	99,9	88,4
Construccion de Infraestructura Vial, Fluvial, Ferreo y Maritimo	141	140	129	118	1	99,3	91,3
Aporte Estatal Obras Complementarias Concesiones Viales	130	130	128	104	0	100,0	98,5
Aporte Estatal Concesion Ruta Caribe	129	129	129	129	-	100,0	100,0
Seguridad y Señalización Vial	119	118	110	58	1	99,2	92,5
Investigacion Basica, Aplicada, Estudios, Levantamiento y Analisis de Informacion	102	98	88	67	4	96,1	86,5
Reposicion y Renovacion Parque Automotor de Carga	93	93	93	92	0	99,9	99,8
Aporte Estatal Concesion Cordoba - Sucre	89	89	89	89	-	100,0	100,0
Construccion, Mejoramiento y Mantenimiento Estructura Puertos Maritimos de La Nacion	67	67	61	29	0	99,8	91,1
Aporte Estatal Concesion Armenia-Pereira-Manizales	36	36	36	36	-	100,0	100,0
Adecuacion, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Aeroportuaria	26	25	24	21	0	98,6	93,9
Aporte Estatal Concesion Cartagena- Barranquilla	10	10	10	10	-	100,0	100,0
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	4.669	4.566	4.557	4.412	103	97,8	97,6
Unificacion y Universalizacion del Regimen Subsidiado	3.937	3.937	3.937	3.937	-	100,0	100,0
Eventos catastroficos y accidentes de transito - ECAT	220	156	155	155	64	70,8	70,5
Vacunas PAI	157	156	155	120	1	99,2	99,0
Adquisicion, Produccion y Mantenimiento de la Dotacion Propia del Sector	115	114	114	56	0	99,7	99,7
Levantamiento y Actualizacion de Informacion para Procesamiento	73	54	49	34	18	75,1	67,7
Proteccion salud publica	43	39	39	28	4	90,1	89,7
Divulgacion, Asistencia Tecnica y Capacitacion del Recurso Humano	30	29	28	15	1	95,5	92,9
Asistencia Tecnica, Divulgacion y Capacitacion A Servidores Publicos para La Administracion de	20	18	18	17	1	92,6	92,5
Adquisicion, construccion, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Administrativa Propia	15	11	11	10	4	75,3	75,2
Resto de Programas	60	52	51	40	8	86,5	83,9

Cuadro 16 (Continuación)
Ejecución inversión con recursos de la nación 2015 - Principales Programas
Miles de millones de pesos

Sector - Programas	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)
AGROPECUARIO	3.288	3.159	2.850	1.764	128	96,1	86,7
Asistencia Técnica, Créditos y Apoyo A Microempresas Rurales	1.269	1.200	1.039	662	68	94,6	81,9
Subsidio de Vivienda Rural	513	512	512	163	1	99,9	99,8
Fondo de Comercialización Agrícola y Fonsa	251	250	229	211	1	99,6	91,1
Implementación Proyectos Productivos, Restitución y Atención a la Población Desplazada Apd	246	230	219	144	16	93,7	89,0
Districtos de Riego	193	184	123	87	9	95,6	63,7
Control y Prevención Agropecuario de Plagas-Fitosanitario	139	134	123	104	5	96,2	88,6
CIF, ICR y PRAN Nacional PRAN Cafetero-Silvicultura	127	124	124	68	3	97,8	97,6
Fortalecimiento Institucional	120	116	105	78	4	96,7	87,4
Formalización propiedad tierras	109	99	84	53	10	91,2	77,5
Implementación Política para Mejorar La Competitividad del Sector Lacteo Nacional	96	92	89	70	3	96,9	92,8
Saneamiento Resguardos Indígenas y Titulación Tierras	59	59	58	29	0	99,9	99,2
Administración Recursos Pesqueros	35	33	31	30	2	95,2	89,4
Sistemas de Información Agropecuaria	35	30	28	22	4	87,2	80,3
Subsidio Conformación Empresas Agropecuarias	35	35	34	2	0	100,0	98,8
Contratos Plan	27	27	21	15	1	97,3	78,0
Estudios y Planificación del Uso y Ordenamiento del Suelo	19	18	17	15	1	96,9	92,0
Política para La Promoción y Aprovechamiento de La Pesca y La Acuicultura A Nivel Nacional	12	12	11	9	0	99,9	91,0
Resto de Programas	5	3	3	3	2	61,3	57,0
HACIENDA	3.129	2.628	1.110	607	501	84,0	35,5
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	1.500	1.500	-	-	-	100,0	-
Sistemas de Transporte Masivo	742	542	536	95	201	73,0	72,3
CREE	281	280	280	280	1	99,6	99,6
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	270	-	-	-	270	-	-
Plan Anual Antievasión	164	158	158	151	6	96,6	96,6
Sistemas de Información y Gestión	66	58	51	20	8	87,3	76,3
Desarrollo de Los Sistemas de Información	37	33	30	21	5	87,6	79,1
Fortalecimiento Institucional	16	11	11	8	5	68,5	68,4
Adquisición y Adecuación de Sedes	13	12	10	4	1	94,1	78,7
Programa de Modernización	10	10	10	7	1	94,2	91,7
Prevención y Atención de Desastres	10	9	9	8	1	90,6	90,3
Resto de Programas	18	16	16	13	2	87,4	87,4
MINAS Y ENERGIA	2.668	2.647	2.522	2.384	22	99,2	94,5
Subsidios de Energía y Gas	1.827	1.827	1.827	1.824	0	100,0	100,0
FAZNI, FAER, FOES, PRONE	458	454	390	312	4	99,2	85,2
Exploración de Hidrocarburos	135	128	102	82	7	94,8	75,6
Ampliación del Conocimiento Geológico y Competitividad Minera	60	57	53	47	2	96,0	89,0
Subsidio Transporte Combustible Yumbo-Pasto	43	43	43	43	0	100,0	99,7
Soluciones Energéticas Alternativas y ZNI	34	33	20	7	0	99,4	59,9
Apropiación y adopción de las TICs	20	15	14	3	5	74,9	71,2
Fondo Cuota de Fomento de Gas	14	14	3	3	-	100,0	22,9
Resto de Programas	78	74	69	64	3	95,8	89,4
DEFENSA Y POLICIA	1.471	1.453	1.298	864	18	98,8	88,2
Política de Consolidación de La Seguridad Democrática	539	533	462	360	6	99,0	85,7
Adquisición, Reposición y Mantenimiento de Equipos Aéreos, Terrestre y Fluvial	293	291	277	126	1	99,6	94,7
Infraestructura	234	231	200	138	3	98,7	85,6
Control E Inteligencia	198	195	165	108	3	98,3	83,1
Armamento y Material de Guerra	106	103	100	64	3	97,0	94,2
Programas de Bienestar (Salud, Recreación y Vivienda Fiscal)	27	27	24	20	1	97,3	88,3
Resto de Programas	74	74	70	49	1	99,1	94,2
COMUNICACIONES	1.129	1.086	1.032	862	43	96,2	91,4
Desarrollo y Uso Eficiente de La Infraestructura de Las TICs	744	735	684	587	9	98,8	91,9
Desarrollo de Aplicaciones y Contenidos	49	48	48	25	1	98,5	98,5
Información pública	113	95	93	65	18	84,2	82,4
Promoción bajo un marco convergente	55	52	52	41	3	94,2	93,6
Apropiación y adopción de las TICs	167	155	155	144	12	92,7	92,6
SUBTOTAL	32.770	31.670	28.258	24.517	1.101	96,6	86,2
RESTO DE SECTORES	6.958	6.825	6.448	4.267	134	98,1	92,7
TOTAL	39.729	38.495	34.706	28.784	1.234	96,9	87,4

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 2015, el presupuesto definitivo con recursos propios ascendió a \$12,2 billones. De este total, se adquirieron **compromisos** por \$11,3 billones, correspondientes al 92,5% de la apropiación definitiva. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$10,8 billones, correspondientes al 88,2% de la apropiación definitiva y al 95,4% del monto comprometido para el mismo año. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$9,7 billones, correspondientes al 79,2% de la apropiación definitiva y al 89,7%

de las obligaciones adquiridas. Como resultado de la ejecución presupuestal, se presentaron pérdidas de apropiación por \$920 mm, como se presenta en el cuadro 17.

Cuadro 17

Ejecución presupuesto de gastos con recursos propios 2015

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	5.897	5.229	5.175	4.929	668	88,7	87,7	83,6	99,0	95,2
Gastos de Personal	1.464	1.326	1.325	1.309	138	90,6	90,5	89,4	99,9	98,8
Gastos Generales	615	582	572	539	34	94,5	92,9	87,5	98,2	94,2
Transferencias	2.093	1.858	1.843	1.799	235	88,8	88,0	86,0	99,2	97,6
Operación Comercial	1.724	1.463	1.436	1.282	262	84,8	83,3	74,4	98,2	89,3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	1	1	1	1	0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Deuda Interna	1	1	1	1	0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amortizaciones	1	1	1	1	0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
III. INVERSION	6.360	6.109	5.641	4.774	251	96,0	88,7	75,1	92,3	84,6
IV. TOTAL (I + II + III)	12.259	11.339	10.817	9.704	920	92,5	88,2	79,2	95,4	89,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	12.257	11.338	10.816	9.703	920	92,5	88,2	79,2	95,4	89,7

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

El 70,3% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en nueve Establecimientos Públicos, como se presenta en el cuadro 18.

Cuadro 18

Ejecución presupuesto de gastos con recursos propios 2015 por entidades

Miles de millones de pesos

Entidad	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	12.259	9.704	10.818	11.339	2.554	79,2	88,2	92,5	111,5	104,8
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	1.619	1.429	1.494	1.572	191	88,2	92,3	97,1	104,6	105,2
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	1.447	1.199	1.342	1.424	248	82,9	92,7	98,4	111,9	106,1
FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.295	1.028	1.200	1.242	267	79,4	92,7	95,9	116,7	103,5
AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	1.061	818	905	915	243	77,1	85,4	86,2	110,7	101,0
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	794	607	730	757	188	76,4	91,9	95,3	120,3	103,8
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL	781	523	648	750	258	67,0	83,0	95,9	123,9	115,6
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS - ANH	723	617	654	687	106	85,3	90,5	95,0	106,1	105,0
INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	514	364	463	500	150	70,9	90,2	97,4	127,3	108,0
FONPOLICIA - GESTIÓN GENERAL	387	263	298	301	123	68,1	77,0	77,8	113,2	101,0
SUBTOTAL	8.621	6.848	7.735	8.147	1.774	79,4	89,7	94,5	113,0	105,3
RESTO DE ENTIDADES	3.638	2.857	3.083	3.193	781	78,5	84,7	87,8	107,9	103,6

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

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF (\$1,2 billones en inversión y 325 mm en funcionamiento). El presupuesto de inversión de recursos propios se destinó a la atención de los niños, niñas y adolescentes y sus familias. Los mayores recursos se concentraron principalmente en el proyecto de Asistencia a la Primera Infancia a través del cual se brindó atención integral de sus beneficiarios, así como la atención en los hogares comunitarios en todas sus modalidades. Esto incluyó los recursos para el pago a las madres comunitarias de acuerdo con lo establecido por la Ley. De igual manera se prestó la asistencia a través del proyecto de Protección – Acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia, brindando medidas de protección a la población infantil y adolescente que la requirió.

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA (\$1,4 billones). Los recursos del SENA se originaron de 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 mensuales legales vigentes, y los aportes que dichas entidades reciban del Presupuesto General de la Nación en dicha vigencia. Adicionalmente, con la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria, la cual en su artículo 20 crea a partir del 1° de enero de 2013, el impuesto sobre la renta para la equidad –CREE, los ingresos del SENA dejan de estar concentrados en su gran mayoría en las contribuciones parafiscales y se sustituyen la mayor parte por recursos CREE.

La inversión del SENA aumentó en 16,8% por el mayor recaudo originado en el crecimiento de la economía y una mejor gestión. Los gastos se destinaron a otorgar 9.256.442 de cupos en Formación Profesional Integral Titulada y Complementaria, de los cuales 1.313.983 corresponden a formación profesional integral titulada y 7.942.459 de cupos de alumnos en formación complementaria, 476.222 cupos en formación para técnicos profesionales y tecnólogos, 400.508 cupos para alumnos en integración con la educación media y matriculas de 3.760.520 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. Al cierre de la vigencia adquirió compromisos por \$1,24 billones en el 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; los proyectos computadores para educar, implementación y desarrollo de la agenda de conectividad; los servicios de franquicia postal y telegráfica, así como del sistema de correo social. Se transfirió a la Nación excedentes financieros por \$262 mm y se 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 (\$1,06 billones) y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (\$1,3 mm). De acuerdo con sus respectivas funciones, estos órganos apoyaron y colaboraron con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, tales como alimentación, combustibles y elementos de logística; así como en la construcción de obras civiles. La

mayor parte de sus recursos se originaron fundamentalmente de la actividad comercial que ejecutaron a través de la celebración de convenios interadministrativos.

Superintendencia de Notariado y Registro (\$794 mm). Sus recursos 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 \$81,8 mm por concepto de excedentes financieros, transferencia de los recursos de la Ley 55 de 1985 para el sector justicia por \$372 mm destinados para construcción de Centros Penitenciarios y Despachos Judiciales, para el pago del pasivo pensional de Fonprenor \$8.8 mm, el Fondo de Notarios de insuficientes ingresos \$58,3 mm y Bonos Pensionales Pasivo Fonprenor – Transferir según Artículo 4 Decreto 2773 de 2001 \$25,9 mm.

U. A. E. de la Aeronáutica Civil (\$781 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. En el transcurso de la vigencia comprometió recursos por \$750 mm, en el 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 (\$723 mm). Ejecutaron gastos de inversión para estudios de exploración de hidrocarburos logrando adquirir 596 nuevos kilómetros de sísmica 2D como resultado de la actividad de gestión del conocimiento y 15.000 pies de muestras del subsuelo; se desarrollaron estrategias de inteligencia de mercados para generar mayor conocimiento del Inversionista y del entorno en el sector de hidrocarburos realizando una evaluación del modelo actual de administración, promoción y asignación de los recursos hidrocarburíferos del país y sus principales procesos a fin de formular los ajustes necesarios y definir las estrategias y políticas a implementar, de acuerdo a los nuevos desafíos de competitividad y de mercado que enfrenta actualmente el sector de hidrocarburos nacional. Adicionalmente se logró la perforación de 25 nuevos pozos exploratorios y la adquisición de 32.682 km de sísmica 2D equivalente ejecutaron gastos de inversión para estudios de exploración de hidrocarburos logrando adquirir 596 nuevos kilómetros de sísmica 2D, como resultado de la Ronda Colombia 2014 se suscribieron 26 nuevos contratos de exploración y explotación petrolera y de evaluación técnica y adicionalmente se logró la perforación de 113 nuevos pozos exploratorios.

Instituto Nacional de Vías, INVIAS (\$514 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 comprometieron en la vigencia \$500 mm, principalmente en el 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.

5. 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 de 2002. Igualmente se referencia el mejor año de ejecución del presupuesto como meta a superar en cada vigencia²².

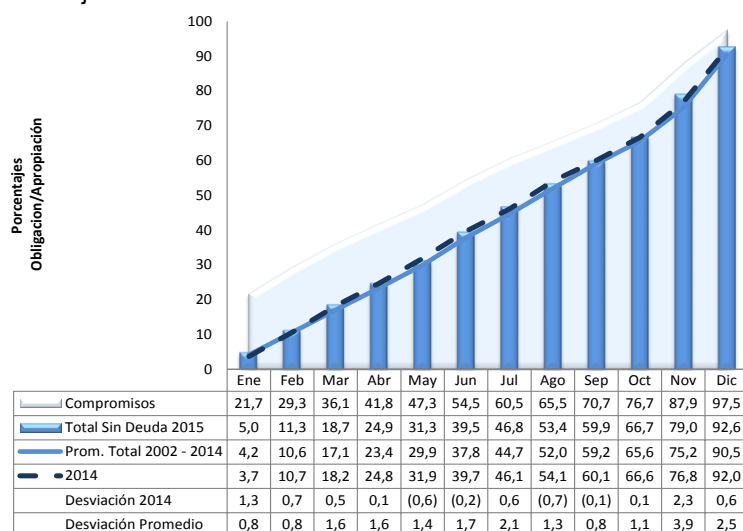
En el gráfico 4 se presentan mes por mes la evolución de las obligaciones como porcentaje de la apropiación definitiva, sin servicio de la deuda, al cierre de la vigencia, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido como porcentaje del valor total de las apropiaciones asignadas²³.

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 2015, los compromisos representan el 97,5% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 92,6% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje es menor en 0,6 puntos respecto a 2014 y 2,5 puntos por encima del promedio del periodo 2002-2014.

²² 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>

²³ "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).

Gráfico 2
Velocidad de Ejecución 2015
Porcentaje



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

En el cuadro 19 se presenta la ejecución sectorial sin deuda al cierre de 2015.

Cuadro 19
Ejecución sectorial sin servicio de la deuda 2015
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	160.618	156.643	148.812	138.776	3.975	97,5	92,6
EDUCACION	29.065	29.044	28.990	28.714	21	99,9	99,7
DEFENSA Y POLICIA	27.314	26.858	26.474	25.098	456	98,3	96,9
TRABAJO	23.252	22.968	19.498	19.084	284	98,8	83,9
HACIENDA	18.204	16.947	15.428	13.821	1.257	93,1	84,7
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	13.384	13.185	13.169	12.922	198	98,5	98,4
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	10.974	10.774	10.376	10.030	200	98,2	94,5
TRANSPORTE	7.254	7.058	6.208	5.242	195	97,3	85,6
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.889	3.873	3.806	2.130	16	99,6	97,9
AGROPECUARIO	3.822	3.668	3.357	2.247	154	96,0	87,8
MINAS Y ENERGIA	3.449	3.376	3.245	3.093	73	97,9	94,1
RAMA JUDICIAL	3.238	3.180	3.113	2.926	57	98,2	96,1
FISCALIA	3.018	2.777	2.709	2.561	241	92,0	89,7
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.519	2.396	2.252	1.976	123	95,1	89,4
COMUNICACIONES	1.635	1.516	1.462	1.283	119	92,7	89,4
ORGANISMOS DE CONTROL	1.554	1.485	1.391	1.298	69	95,6	89,5
INTERIOR	1.064	996	978	841	69	93,6	91,9
REGISTRADURIA	963	887	875	839	76	92,1	90,8
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	893	858	852	706	36	96,0	95,3
RELACIONES EXTERIORES	841	830	830	815	11	98,7	98,6
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	717	555	491	458	162	77,4	68,5
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	688	663	656	454	25	96,4	95,4
CONGRESO DE LA REPUBLICA	476	468	465	450	8	98,3	97,7
CULTURA	441	438	433	368	4	99,1	98,1
PLANEACION	439	407	405	324	33	92,6	92,1
DEPORTE Y RECREACION	436	429	378	352	8	98,3	86,7
INFORMACION ESTADISTICA	389	377	356	313	13	96,7	91,3
CIENCIA Y TECNOLOGIA	355	352	348	178	3	99,2	98,2
EMPLEO PUBLICO	262	199	191	181	62	76,1	72,8
INTELIGENCIA	82	78	78	73	3	95,7	94,6

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

6. REZAGO DEL AÑO 2014 QUE SE EJECUTÓ EN 2015

El rezago constituido con cargo a las apropiaciones presupuestales del año 2014, ejecutado durante 2015 ascendió a \$17,4 billones. De esta suma, se pagaron \$16,8 billones, equivalentes al 96,5% del total. Respecto al rezago de funcionamiento, se ejecutaron \$6,2 billones, o sea, el 93,8% del total del rezago por este concepto. En cuanto al servicio de la deuda²⁴, se pagó \$667 mm, el 99,5% de su respectivo rezago y en inversión se ejecutó un total de \$9,8 billones, el 98,1% del total de su rezago, como se presenta en el cuadro 19. El rezago no ejecutado, que por tanto corresponde a apropiaciones de 2014 que definitivamente se perdieron, fue de \$602 mm.

Cuadro 20

Ejecución del rezago de 2014 que se ejecutó en 2015

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago	Pagos	Pérdidas de Rezago	Porcentaje de Ejecución
	(1)	(2)	(3)=(1-2)	Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	6.680	6.268	412	93,8
Gastos de Personal	261	258	3	98,7
Gastos Generales	1.049	1.029	20	98,1
Transferencias	5.160	4.773	388	92,5
Operación Comercial	210	208	1	99,3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	670	667	3	99,5
Deuda Externa	570	567	3	99,5
Amortizaciones	70	70	-	100,0
Intereses	500	497	3	99,4
Deuda Interna	100	100	-	100,0
Amortizaciones	84	84	-	100,0
Intereses	16	16	-	100,0
III. INVERSION	10.030	9.843	187	98,1
IV. TOTAL (I + II + III)	17.380	16.778	602	96,5
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	16.710	16.111	599	96,4

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

²⁴ 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 siguiente año sin requerir de una adición presupuestal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 848 de 2003.

ANEXO 1

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2015

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						435.614.123.250
Acuerdo	0001	18-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 pensiones causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1993 a favor de los ex funcionarios de la Fundación San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	24.331.195.959
Acuerdo	0002	18-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	541.331.589
Acuerdo	0003	18-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento y cancelación del beneficio convencional de educación especial a favor de los beneficiarios que tengan derecho al mismo, de la extinta Empresa Puertos de Colombia y sus trabajadores.	940.000.000
Acuerdo	02	27-mar	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Pago gastos de inhumación de los oficiales y suboficiales con asignación de retiro y soldados profesionales en uso de buen retiro	1.800.000.000
Resolución	0198	8-abr	Unidad Nacional de Protección	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (15 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	22.422.058.541
Resolución	222	21-abr	Departamento Administrativo de la Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Mejoramiento fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de las políticas públicas nacional.	3.500.000.000
Acuerdo	03	24-abr	Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Kiwe	Ministerio del Interior-Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Proyectos del Centro de Integración Ciudadana-CIC en los municipios de zona de influencia de la Corporación Nasa Kiwe	3.675.000.000
Resolución	23394	8-may	Superintendencia de Industria y Comercio	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Apoyar las actividades que permitan la aplicación de las normas sobre promoción de la competencia y protección al consumidor en el sector agropecuario.	550.000.000
Acuerdo	002	11-may	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Suministro de estancias de alimentación para el personal de soldados y alumnos de las unidades del Ejército Nacional	100.000.000.000
Resolución	02127	15-may	Policia Nacional	Ministerio de Transporte	Desarrollar actividades de planeación coordinación y ejecución de las operaciones policiales, la prevención y la seguridad de tránsito en sus diferentes modos de transporte.	2.575.000.000
Acuerdo	035	15-may	Instituto Nacional para Ciegos - INCI	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Desarrollo de capacidades para la inclusión de personas con discapacidad visual a nivel nacional	1.150.000.000
Resolución	0495	4-jun	Presidencia de la República	Ministerio de Defensa Nacional	Fondo de programas especiales para la paz: programa desmovilizados	66.893.850
Resolución	30108	10-jun	Superintendencia de Industria y Comercio	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ejercer las funciones de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones.	4.197.000.000
Resolución	0323	11-jun	Unidad Nacional de Protección	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (5 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	15.847.742.401
Acuerdo	07	8-jul	Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	Ministerio de Educación Nacional	Implementar acciones que lleven al mejoramiento de la calidad de las IES públicas con oferta técnica profesional y tecnológica.	664.105.556
Acuerdo	004	15-jul	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Suministro de estancias de alimentación para el personal de soldados y alumnos de las unidades del Ejército Nacional	160.000.000.000
Resolución	03256	22-jul	Policia Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Fortalecimiento del Sistema Educativo y de la Policía de Derechos Humanos de la Policía Nacional.	4.759.000.000
Acuerdo	0005	6-ago	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 pensiones causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1993 a favor de los ex funcionarios de la Fundación San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	3.296.195.959
Acuerdo	05	11-ago	Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Kiwe	Ministerio del Interior-Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Proyectos del Centro de Integración Ciudadana-CIC en los municipios de zona de influencia de la Corporación Nasa Kiwe	1.470.000.000
Acuerdo	003	18-ago	Instituto Colombiano de Antropología e Historia	Instituto Nacional de Vías- INVIAS	Plan de manejo arqueológico correspondiente al Dragado de profundización del canal de acceso al puerto de Cartagena sector Bocachica y sector Manzanillo Cartagena-Bolivar.	1.000.000.000
Resolución	7737	2-sep	Ministerio de Defensa Nacional	Presidencia de la República	Infraestructura de la Fuerza Aérea a nivel nacional	1.284.376.895
Acuerdo	0005	3-sep	Unidad Nacional de Protección	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (9 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	8.667.563.205
Resolución	04073	8-sep	Policia Nacional	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Fondo Nacional Ambiental	Implementar acciones de fortalecimiento institucional y de prevención, monitoreo y control frente al tráfico ilegal nacional e internacional de especies silvestres.	447.000.000
Resolución	1054	23-sep	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores	Gastos asociados al cambio del pasaporte electrónico	42.000.000.000
Resolución	0006	30-sep	Unidad Nacional de Protección	Ministerio del Interior	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	20.000.000.000
Resolución	04464	5-oct	Policia Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Pago de recompensas e información de fuentes humanas que contribuyan al desarrollo de operaciones exitosas.	3.200.000.000
Resolución	04411	2-oct	Policia Nacional	Ministerio de Minas y Energía	Implementar un sistema de información tecnológico para fortalecer el análisis, control e investigación del contrabando de combustibles líquidos derivados del petróleo en zonas de frontera y en aquellos sitios geológicos del país donde se vea afectado por la comercialización ilegal de combustibles.	800.000.000
Acuerdo	003	2-oct	Servicio Geológico Colombiano	Agencia Nacional de Hidrocarburos	Adquisición de datos sísmológicos, procesamiento y análisis de la actividad sísmica y levantar información tectónica que permita actualizar el mapa sísmo tectónico en las áreas donde se realizarán actividades de E&P de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales	938.300.000
Acuerdo	005	20-oct	Instituto Colombiano de Antropología e Historia	Ministerio de Cultura	Protección del BIC Nal denominado "Santa María la Antigua del Darién"	800.000.000
Resolución	04715	23-oct	Policia Nacional	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Fortalecer las capacidades de movilidad de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Unidad Nacional de Restitución de Tierras y Antiterrorismo UNIRET.	4.000.000.000
Resolución	10479	23-nov	Ministerio de Defensa Nacional-Dimar	Ministerio del Interior-Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Proyectos del Centro de Integración Ciudadana-CIC en los municipios de zona de influencia de la Corporación Nasa Kiwe	635.359.296
Acuerdo	0008	16-dic	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	56.000.000

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

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2016, ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015, Artículo 2.8.1.4.1., 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 2016, con corte al 30 de junio del mismo año¹.

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.4.1. 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 2016

A junio de 2016, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a \$216,1 billones, de los cuales el 93,5% (\$201,8 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 6,5% (\$14,3 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

Cuadro 1

Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 16/15 (5)	Porcentaje del PIB	
			2015 (3)	2016 (4)=(2/1)		2015 (6)	2016 (7)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Presupuesto Nación	201.830	105.021	48,1	52,0	8,2	12,1	12,4
Ingresos Corrientes	118.696	61.598	50,7	51,9	5,1	7,3	7,3
Recursos de Capital	62.871	32.649	44,0	51,9	12,6	3,6	3,8
Fondos Especiales	18.703	9.971	46,6	53,3	13,4	1,1	1,2
Rentas Parafiscales	1.559	803	48,9	51,5	19,9	0,1	0,1
Establecimientos Públicos	14.265	6.916	54,2	48,5	(2,2)	0,9	0,8
Total Presupuesto General de la Nación	216.095	111.937	48,5	51,8	7,5	13,0	13,2

De acuerdo con los registros de ejecución de las entidades del PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación y en las cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional-DGCPTN, la ejecución del presupuesto de ingresos a junio de 2016 ascendió a \$111,9 billones, equivalente al 51,8% del aforo, 13,2% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$61,6 billones, recursos de capital por \$32,6 billones,

¹ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

fondos especiales por \$10,0 billones, rentas parafiscales por \$803 mil millones (mm), y recursos de los Establecimientos Públicos por \$6,9 billones (Cuadro 1).

El recaudo acumulado a junio de 2016 de los ingresos corrientes alcanzó el 51,9% del aforo, 7,3% del PIB, similar al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 51,9% del aforo, 3,8% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 53,3% del aforo, 1,2% del PIB y las Rentas Parafiscales el 51,5 del aforo, 0,1% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a junio de 2016 refleja un incremento nominal de 7,5% respecto al mismo período del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2015 incrementa su participación porcentual, de 13,0% a 13,2%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales participa en 0,8% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 12,4%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es similar en términos del PIB y nominalmente crece en 5,1%, los fondos especiales se incrementan nominalmente en 13,4%², aportando 1,2% del PIB igual al año anterior; en tanto que los recursos de capital crecen nominalmente 12,6%, y las rentas parafiscales en 19,9%, participando como porcentaje del PIB en 3,8% y 0,1%, respectivamente.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, registran un recaudo del 48,5% del aforo vigente, cuyo monto alcanzó \$6,9 billones, reduciendo su participación en términos de PIB a 0,8% frente a 0,9% en el mismo período del año anterior.

1.1 Ingresos Corrientes

De un aforo vigente por \$118,7 billones, a junio de 2016 se recaudaron \$61,6 billones, con una variación nominal respecto a 2015 de 5,1%, representando 7,3% del PIB, porcentaje similar al observado en igual periodo de 2015. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,4% del total de ingresos recaudados, \$61,2 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,6% del total, \$365 mm del recaudo observado.

Al interior de los ingresos tributarios, de los impuestos internos el IVA muestra una menor participación en términos del PIB de 0,1%, sin embargo, es compensado por los mayores recursos provenientes de la Renta y Complementarios y la Sobretasa CREE³, estos últimos mostraron una ejecución del 100%⁴. De otro lado, los recursos del impuesto a la riqueza

² Dicha variación obedece a la regularización y buen comportamiento de los pagos por cuota y retención desde comienzo del año de los recursos del fondo CREE, para financiación sustituida para el SENA e ICBF, los cuales representan cerca del 58,6% de los recursos recaudados de los FE.

³ Creada por la Ley 1739 de 2014, Artículo 21.

⁴ Se asume el recaudo al 100% dado que la DIAN no reporta por separado los recaudos por los dos conceptos rentísticos, uno de los cuales es renta de destinación específica.

muestran una reducción nominal de 11,6% respecto a lo observado en el 2015 producto de la reducción de tarifa que contempla la ley y los recursos por IVA interno se reducen en 0,11% respecto al año anterior. Los recaudos por Gravamen a los Movimientos Financieros y Gasolina y ACPM, mantienen su participación en términos de PIB y muestran buena ejecución respecto al año anterior

Los recursos recaudados por concepto de actividad externa reducen su participación porcentual en términos de PIB en 0,1%, y su porcentaje de ejecución cae al 39,6% y aporta por tanto cerca del 14,4% del recaudo observado en el semestre en los ingresos tributarios

Lo observado en el recaudo tributario al cierre del semestre encuentra en la actividad económica su principal causa, por lo que al observar el comportamiento de la producción manufacturera la cual experimenta una variación de la producción del sector fabril al mes de mayo de 5,8%, que es un buen índice respecto a lo que se venía observado en los meses precedentes, que recae esencialmente en pocos sectores como: coquización, refinación de petróleo y mezcla de combustibles y elaboración de bebidas, los cuales contribuyen con 4,8% del total. De tal forma que el resto de actividades, cerca de veinte cuatro (24) aportan solo 1,0% porcentual positivo, contrarrestando trece (13) actividades que mostraron desempeño negativo⁵..

Otras de las actividades que afectan de manera directa al recaudo de los ingresos tributarios son las ventas del comercio al por menor, las cuales registran un crecimiento de 1,8% a junio de 2016, frente al mismo periodo del año anterior que registró un crecimiento importante de 2,9%, (y sin vehículos crecían las ventas en 5,2%). Si bien la producción no muestra variación importante en el conjunto de las actividades, el comercio evidencia otro dinamismo que muestra una desaceleración de su participación de 0,12% del PIB en el recaudo por concepto de IVA interno e impuesto al consumo como se muestra en el cuadro 2. Las ventas reales internas, sin vehículos, muestran un crecimiento de 3,0%⁶, destacándose por su variación y contribución: Repuestos, partes, accesorios y lubricantes para vehículos, 8,3% y 0,8%; Prendas de vestir y textiles, 6,1% y 0,3%, Bebidas alcohólicas, cigarros, cigarrillos y productos del tabaco, 8,5% y 0,1% y Alimentos (víveres en general) y bebidas no alcohólicas, 2,2% y 0,5%, respectivamente, esos cuatro grupos de mercancías aportan más de 1,7% puntos porcentuales-pp al crecimiento de las ventas reales. En general, catorce (12) de las quince (15) líneas de grupo de mercancías muestran crecimiento⁷.

Al primer semestre de 2016, los principales impuestos internos, tales como, impuesto sobre la renta, timbre nacional, impuesto a la riqueza, sobretasa CREE, impuesto al consumo e IVA, alcanzaron un recaudo de \$46,8 billones,

⁵ Boletín Técnico, Muestra Mensual Manufacturera, 15/07/2016. Pág. 8. www.dane.gov.co.

⁶ Tomado de la Tabla 1 Resumen del comportamiento de las principales variables -. Boletín técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. julio15 de 2016. www.dane.gov.co.

⁷ Cuadro 1.1. Anexos. Boletín Técnico. 15 de julio de 2016. Muestra Mensual de Comercio al por Menor. www.dane.gov.co.

76% del total del recaudo tributarios, conteniendo el *impuesto a la Riqueza* que recae sobre los contribuyentes, personas naturales y jurídicas por la posesión al 1° de enero del año 2015, un valor patrimonial igual o superior a \$1.000 millones de acuerdo con la establecido en la Ley 1739 de 2014. El *Impuesto sobre la renta y complementarios* tuvo un nivel de ejecución superior en relación al año anterior, al igual que sobre la meta de programación de recaudo de más de \$300 mm, ubicándose a junio de 2016 en 2,9% del PIB. El impuesto de timbre nacional, que se encuentra dentro de impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de \$40,1 mm, 43,7% del aforo⁸. En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

Cuadro 2
Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2016
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 16/15	Porcentaje del PIB	
			2015	2016		2015	2016
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
I.- Ingresos Tributarios	118.182	61.233	50,9	51,8	5,1	7,2	7,2
Impuestos Directos	50.996	31.573	52,3	61,9	8,1	3,6	3,7
Renta y Complementarios *	41.787	24.247	47,9	58,0	7,5	2,8	2,9
Impuesto a la Riqueza	4.329	2.445	57,0	56,5	(11,6)	0,3	0,3
Sobretasa CREE	4.881	4.881	100,0	100,0	25,7	0,5	0,6
Impuestos Indirectos internos	44.913	20.839	48,7	46,4	2,3	2,5	2,5
IVA	32.226	14.407	48,9	44,7	(0,7)	1,8	1,7
Ipoconsumo	1.985	855	46,5	43,1	(1,6)	0,1	0,1
GMF	7.292	3.498	47,2	48,0	7,2	0,4	0,4
Gasolina y ACPM	3.162	1.910	50,0	60,4	19,4	0,2	0,2
Resto	247	169	58,4	68,4	26,5	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	22.273	8.821	51,5	39,6	1,4	1,1	1,0
II.- Ingresos No Tributarios	514	365	36,4	71,0	8,9	0,0	0,0
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	514	365	36,4	71,0	8,9	0,0	0,0
III.- TOTAL (I +II)	118.696	61.598	50,7	51,9	5,1	7,3	7,3

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

*. Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

El Impuesto Nacional al Consumo, creado por la Ley 1607 de 2012, Artículo 71 y vigente desde 2013, con el propósito de reactivar el consumo de algunos bienes y servicios, al igual que facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y disminuir el alto nivel de evasión que se presentaba en el sector de restaurantes y bares, con bienes gravados a las tarifas del 8% y 16% y para la telefonía móvil celular de 4%, con aforo 2016 de \$1.985 mm, al primer semestre de la vigencia 2016 registra una ejecución de 43,1%, por debajo de expectativa de programación de recaudo en \$114 mm, y del nivel alcanzado en el mismo período del año anterior, variando nominalmente -1,6%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$3,5 billones, 48,0% del aforo programado y 0,4% del PIB, con la dinámica equivalente a la vigencia anterior. El recaudo del Impuesto Nacional a

⁸ Tomado de reporte del SIIF del 18 de julio de 2016.

la Gasolina y ACPM registra buen comportamiento al primer semestre de la vigencia de 2016 con una ejecución de \$1,9 billones, 60,4% del aforo⁹, 0,2% del PIB, y un crecimiento nominal de 19,4%¹⁰. Motivado fundamentalmente por el crecimiento del parque automotor y el control al contrabando de combustibles. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa se realiza el 1º de febrero de cada año de acuerdo con la inflación observada año anterior.

De otro lado, el recaudo de los impuestos sobre las importaciones, (a la actividad externa), IVA externo y Aduanas y recargo (arancel), observaron una reducción de su nivel de ejecución, cayendo su participación como porcentaje del PIB, de 1,1% en 2015 a 1,0% en 2016. Su ejecución fue de 39,6% sobre el aforo, con un incremento de 1,4% nominal al observado en el mismo período del año 2015. El recaudo externo, respecto al estimado por DIAN, muestra una ejecución inferior en \$454 mm¹¹, explicado por el desestímulo ante la devaluación del tipo de cambio que ha venido experimentando la moneda nacional desde finales de 2014 y que ha llevado a una valorización desde entonces de más del 45%¹², así como en la disminución de 0,8% de la tarifa del arancel a las materias primas no producidas internamente, la variación del monto de las importaciones CIF¹³ de -21,5% en valor y 6,5%¹⁴ en peso (kgs) en 2016, respecto al mismo período de 2015, deteriora la relación de precios implícitos¹⁵ en alrededor de 26,3%, al pasar de US\$1,45 en el 2015 a US\$1,07 en el 2016 por cuanto varían al primer semestre de 2016, más en volumen (6,5%) que en valor (-21,5%).

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 68,4% 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 junto a los otros conceptos rentísticos de ingresos corrientes.

Los recaudos de ingresos no tributarios, al primer semestre de 2016 presentan una ejecución de \$365 mm, 71% de lo programado para la 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 del Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los recursos de los contratos de seguridad jurídica, entre los más destacados.

⁹ El Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, creado por la Ley 1607 de 2012, agrega el antiguo impuesto global a la gasolina y acpm con el IVA.

¹⁰ Recoge el efecto de la disminución en la evasión del impuesto por causa del contrabando que venía representando entre 10% y 15% del consumo. Declaraciones de Juan Ricardo Ortega, 2 de diciembre de 2013, www.portafolio.co

¹¹ Memorando 3-2016-012506 Subdirección de Tesorería. DGCPN, recaudo tributario a junio de 2016. julio 13 de 2016.

¹² 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 11 de julio de 2016

¹³ 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.

¹⁴ Avance de Comercio Exterior No. 599 de julio 7 de 2016. Tomado de www.dian.gov.co. Estadística de Comercio Exterior.

¹⁵ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

1.2 Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$62,9 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹⁶. Al primer semestre de 2016, estos recursos registraron un recaudo del 51,9% respecto al monto aforado, nivel superior al observado en igual período de 2015, 44,0%, equivalente a \$29,0 billones. Con variación nominal de 12,6%, en relación a 2015. Los recursos del crédito, interno y externo, constituyen cerca del 73,2% del total del aforo de dichos recursos, \$46,1 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 26,8%, \$16,8 billones (Cuadro 3).

Cuadro 3

Presupuesto de la Nación – Recursos de Capital: aforo y recaudo 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2015	2016		2015	2016
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Recursos de Crédito Interno	31.042	22.197	60,1	71,5	7,2	2,6	2,6
Recursos de Crédito Externo	15.010	7.747	67,1	51,6	15,8	0,8	0,9
Otros Recursos de Capital	16.819	2.705	7,4	16,1	69,7	0,2	0,3
Total Recursos de Capital	62.871	32.649	44,0	51,9	12,6	3,6	3,8

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

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$29,9 billones al primer semestre de 2016, 65,0% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$22,2 billones, 68,0% del total del recaudo de los recursos de capital y 71,5% del aforo de crédito interno, porcentaje que refleja la dinámica que ha observado la colocación de TES tipo subasta, que ha tenido en los inversionistas extranjeros un factor determinante en el crecimiento de la demanda de dichos papeles durante lo corrido de la vigencia, con un promedio de \$2,6 billones por mes, mientras que los TES convenidos con las entidades ya sobrepasaron la meta de colocación anual. Con lo que se desarrolla con éxito 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, aún frente a la actual coyuntura interna y externa.

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 buen desempeño en la obtención de los recursos de crédito interno, por lo que se accedió al cierre del primer semestre a recursos del orden de \$7,7 billones, fuente importante que aseguraron contar con financiamiento para la vigencia de 2016.

¹⁶ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

Por tanto, los recursos externos han garantizado la puesta en marcha de los grandes proyectos de inversión. Se resalta que la obtención de fuentes externas de financiación que se acompaña con una aceptación importante de los bonos ofrecidos por el Gobierno, por la calificación del país y la declaratoria de grado de inversión de tres importantes calificadoras desde 2011¹⁷, reforzada por otra calificadora a comienzo de 2012¹⁸, mejorada en el 2013¹⁹ y que se mantiene en la actualidad, reafirmando la percepción de confianza que tiene el mercado internacional con relación al comportamiento de nuestra economía.

En el resto de los recursos de capital se observa un incremento del nivel de ejecución, en relación al mismo período del año anterior, dado que pasa de ejecutar el 7,4%, \$1,6 billones en 2015, a 16,1%, \$2,7 billones, en 2016. Dicho comportamiento obedece al comportamiento que han tenido los rendimientos financieros producto de la recompra de títulos del Gobierno, lo que ha permitido capturar los cupones que se han generado durante el tiempo transcurrido antes de su vencimiento. De otra parte, los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado experimentan una ligera mejoría en relación a lo observado en el mismo período en el año anterior. Conservando la merma de los aportes a la Nación significativamente, en especial los provenientes de Ecopetrol por la caída de los precios del crudo. Por este concepto de excedentes financieros se registran recaudos por \$1,1 billones, 29,6% del aforo, el detalle de las entidades que aportan se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4 Presupuesto de la Nación - excedentes financieros 2016

Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Ecopetrol	690	64,1
ANH	258	24,0
Supernotariado	87	8,1
ElectroHuila	26	2,4
Resto	16	1,4
TOTAL EXCEDENTES	1.077	100,0

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

Por otro lado, los recaudos al primer semestre de 2016 de los otros conceptos fueron: i) rendimientos financieros por \$1,2 billones, 234,6% del aforo; ii) reintegros y recursos no apropiados con \$268,0 mm, 38,0% del aforo y iii) recaudos en

¹⁷ "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.

¹⁸ 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>

¹⁹ S&P eleva la calificación crediticia de Colombia. **BBB- a BBB**. La perspectiva de la calificación pasó de positiva a estable. <http://www.elspectador.com/noticias/economia/sp-eleva-calificacion-credicia-de-colombia-articulo-418085>. Abril 24 de 2013.

la recuperación de cartera de \$186,3 mm, 92,1% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$58,4 mm, y EMCALI \$72,0 mm, que representan 31,3% y 38,7% del total, respectivamente.

1.3 Rentas Parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a junio de 2016 recaudó \$800,0 mm, 51,3% del aforo vigente y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), no muestra ejecución al cierre del primer semestre. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de \$800,0 y una variación nominal de 19,6%, respecto al mismo período del año anterior.

1.4 Fondos Especiales

En el caso de la ejecución de los Fondos Especiales, cuadro 5, se observa un nivel de recaudo de 53,3%, \$10 billones, respecto al aforo vigente. Mostrando una participación en términos del PIB de 1,2%, y su variación nominal muestra un incremento de 4,1% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, en especial explicado por el Fondo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, que recaudó \$5,8 billones, el 61,4% del recaudo total por Fondos Especiales, pero representó una variación nominal de -9,7% respecto a lo observado en el período del año anterior, al concurrir en la vigencia anterior recursos recaudados de 2014 y 2015.

Cuadro 5

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 16/15	Porcentaje del PIB	
			2015	2016		2015	2016
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE	8.578	5.839	56,2	68,1	(9,7)	0,8	0,7
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.368	733	54,7	53,6	4,0	0,1	0,1
Fondo de Solidaridad Pensional	1.422	367	25,9	25,8	6,2	0,0	0,0
Fondo de Salud de la Policía	815	363	45,2	44,5	6,7	0,0	0,0
Fondo pensiones Telecom y Teleasociadas	717	347	-	48,4	-	-	0,0
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	712	360	49,1	50,6	14,4	0,0	0,0
Fondo Financiación del Sector Justicia	604	219	34,8	36,3	38,9	0,0	0,0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	383	170	37,0	44,4	13,4	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	310	146	46,4	47,0	(3,4)	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	275	137	50,1	49,7	32,8	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	198	102	48,7	51,3	3,7	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.319	1.188	25,7	35,8	60,0	0,1	0,1
TOTAL FONDOS ESPECIALES	18.703	9.971	54,9	53,3	4,1	1,2	1,2

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

Debe observarse que la incorporación del Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, representa 45,9% de los recursos aforados y su recaudo cerca 68,1% del total aforado y el 58,6% del total recaudado. Por consiguiente, pone un alto grado de participación tanto en el aforo como en la ejecución, logrando una participación del 0,8% y 0,7% del PIB, respectivamente.

Otros fondos, registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo de Pensiones de Telecom y Telesociadas, 48,4%; Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud, 53,6%; Fondo de Salud de las Fuerzas Militares, 50,6%; Internos de la Policía 51,3%.

2. PRESUPUESTO DE GASTOS 2016

El PGN para 2016 mantuvo las orientaciones de política formuladas por la actual administración en el marco de la estrategia de *Austeridad Inteligente* y en el contexto que se presentó en la sección anterior. Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guió por el principio de responsabilidad fiscal, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas. La política fiscal se ha gestionado con la mayor responsabilidad y prudencia en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país. El monto aprobado del PGN fue de \$215,9 billones, \$201,8 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios²⁰.

La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6
Presupuesto inicial de gastos 2016
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	118.567	5.842	124.409	58,8	41,4	57,6
Gastos de Personal	24.500	1.549	26.050	12,1	11,0	12,1
Gastos Generales	6.859	613	7.472	3,4	4,3	3,5
Transferencias	87.184	2.092	89.277	43,2	14,8	41,3
Operación Comercial	22	1.588	1.610	0,0	11,3	0,7
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.672	1	47.674	23,6	0,0	22,1
Deuda Externa	9.397	0	9.397	4,7	0,0	4,4
Deuda Interna	38.276	1	38.277	19,0	0,0	17,7
III. INVERSION	35.571	8.261	43.832	17,6	58,6	20,3
IV. TOTAL (I + II + III)	201.810	14.104	215.914	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	154.138	14.103	168.241	76,4	100,0	77,9

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

²⁰ Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015 y Decreto de Liquidación 2550 del 30 de diciembre de 2015.

2.1. Modificaciones Presupuestales

En el primer semestre de la vigencia fiscal de 2016, solo se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos por un valor de \$181 mm, con estas, el monto de las apropiaciones vigentes a junio de 2016 asciende a \$216 billones, tal como se presenta en el cuadro 7

Cuadro 7
Modificaciones presupuestales 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1769	24 de noviembre de 2015	215.914
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 26, Decreto 2550 de 2015)	Enero a Junio de 2016	181
APROPIACION VIGENTE			216.095

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

2.1.1 Adición por convenios interadministrativos

Las adiciones por convenios interadministrativos²¹ ascienden a \$181 mm y representan el 0,1% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 8. Estas operaciones presupuestales corresponden a convenios firmados por entidades como el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, la Unidad Nacional de Protección, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Fiscalía General de la Nación, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Hospital Militar.

Cuadro 8
Adiciones por Convenios Interadministrativos 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	-	161	161	0,1
Gastos de personal	-	0,9	0,9	0,00
Gastos generales	-	0,0	0,0	0,00
Transferencias	-	34	34	0,04
Operación comercial	-	126	126	7,1
II. INVERSION	17	3	20	0,04
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	17	164	181	0,1

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

²¹ Artículos 25 y 26 de Ley 1769 y del Decreto 2550 de 2015, respectivamente.

Este tipo de operaciones presupuestales está autorizado en la Ley Anual de Presupuesto. 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.

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumulados a junio de 2016.

2.1.2 Aplazamiento

De conformidad con los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, entre otros cuando la coherencia macroeconómica así lo exija, cuando se estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas o cuando no se perfeccione los recursos del crédito autorizados. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones. Un aplazamiento presupuestal implica que los gastos no pueden ejecutarse en la vigencia, hasta tanto no cambien las condiciones que lo generaron. Aunque el aplazamiento no reduce el monto del presupuesto, al congelar la ejecución, induce a pérdidas de apropiación.

Cuadro 9
Aplazamiento por sectores 2016
Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Vigente (1)	Aplazamiento				Participación Porcentual	
		Funcionamiento (2)	Deuda (3)	Inversión (4)	Total (5)=(2+3+4)	Aplaz/Aprop (6)=(5/1)	Aplaza (7)=(5)
TOTAL PGN	216.095	2.621	473	2.906	6.000	2,8	100,0
AGROPECUARIO	2.659	16	-	146	162	6,1	2,7
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	709	6	-	83	88	12,5	1,5
CIENCIA Y TECNOLOGIA	319	-	-	14	14	4,3	0,2
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	888	16	-	43	58	6,6	1,0
COMUNICACIONES	1.757	84	-	146	230	13,1	3,8
CONGRESO DE LA REPUBLICA	504	7	-	7	14	2,8	0,2
CULTURA	402	10	-	17	26	6,6	0,4
DEFENSA Y POLICIA	28.590	341	-	138	479	1,7	8,0
DEPORTE Y RECREACION	414	2	-	52	54	13,0	0,9
EDUCACION	31.666	141	-	-	141	0,4	2,3
EMPLEO PUBLICO	357	24	-	39	63	17,7	1,1
FISCALIA	3.241	90	-	0	90	2,8	1,5
HACIENDA	22.380	1.123	-	1.144	2.268	10,1	37,8
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	10.764	140	-	231	371	3,4	6,2
INFORMACION ESTADISTICA	348	1	-	33	35	9,9	0,6
INTELIGENCIA	95	1	-	2	3	3,5	0,1
INTERIOR	1.035	64	-	11	76	7,3	1,3
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.908	43	-	129	172	5,9	2,9
MINAS Y ENERGIA	3.484	12	-	170	181	5,2	3,0
ORGANISMOS DE CONTROL	1.542	26	-	17	43	2,8	0,7
PLANEACION	700	12	-	28	40	5,7	0,7
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	596	20	-	19	39	6,6	0,7
RAMA JUDICIAL	3.437	33	-	63	96	2,8	1,6
REGISTRADURIA	517	10	-	2	13	2,4	0,2
RELACIONES EXTERIORES	906	8	-	0	8	0,9	0,1
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	14.006	61	-	73	134	1,0	2,2
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL	46.904	-	473	-	473	1,0	7,9
TRABAJO	24.704	325	-	34	359	1,5	6,0
TRANSPORTE	6.846	7	-	102	109	1,6	1,8
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.418	-	-	161	161	4,7	2,7

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

Debido a los efectos adversos de la ralentización de la economía internacional sobre la actividad económica interna y sobre las rentas petroleras de la Nación, el Gobierno nacional, en virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros en la sesión del 22 de febrero de 2016, decretó el aplazamiento de algunas apropiaciones del PGN de la actual vigencia fiscal, con el fin de mantener la coherencia macroeconómica, el cumplimiento de la regla fiscal y la confianza en la economía del país. Así, mediante Decreto 378 de 2016, modificado por el Decreto 683 de 2016, se aplazaron \$6 billones, como se presenta por sectores en el cuadro 9.

2.1.3 Presupuesto de gastos vigente

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$216 billones, de los cuales \$201,8 billones se financian con recursos de la Nación y \$14,3 billones con recursos propios de Establecimientos Públicos, como se presenta en el cuadro 10.

Cuadro 10

Presupuesto de gastos vigente 2016

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)
FUNCIONAMIENTO	118.567	5.842	124.409	-	161	161	118.567	6.003	124.569
Gastos de Personal	24.500	1.549	26.050	72	6	78	24.572	1.556	26.128
Gastos Generales	6.859	613	7.472	129	43	172	6.989	656	7.644
Transferencias	87.184	2.092	89.277	(201)	(13)	(214)	86.984	2.079	89.062
Operación Comercial	22	1.588	1.610	-	125	125	22	1.713	1.735
SERVICIO DE LA DEUDA	47.672	1	47.674	-	-	-	47.672	1	47.674
Deuda Externa	9.397	0	9.397	-	-	-	9.397	0	9.397
Deuda Interna	38.276	1	38.277	-	-	-	38.276	1	38.277
INVERSION	35.571	8.261	43.832	20	0	20	35.591	8.261	43.852
TOTAL (I + II + III)	201.810	14.104	215.914	20	161	181	201.830	14.265	216.095
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	154.138	14.103	168.241	20	161	181	154.158	14.264	168.422

1 cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.
 te: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2016²²

Hasta el primer semestre de 2016, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$124,8 billones, correspondientes al 57,8% de la apropiación vigente para 2016. Las **obligaciones**, por su parte, sumaron \$101 billones, correspondientes al 46,7% de la apropiación vigente y al 80,9% del monto comprometido para el

²² Las cifras del presente informe corresponden a la ejecución registrada por las entidades que conforman el PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación.

mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$89,6 billones, correspondientes al 41,4% de la apropiación vigente y al 88,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 11²³.

Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda²⁴, señalan que al primer semestre se ha comprometido el 56,5% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$95,2 billones de unas apropiaciones totales sin deuda de \$168,4 billones; en el caso de las obligaciones éstas equivalen a 42,4%, \$71,5 billones y los pagos suman \$65,8 billones que equivalen al 39,1%.

Cuadro 11
Ejecución vigencia fiscal 2016 – Primer semestre
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (3)	Obligaciones (4)	Pagos (5)	Apropiación sin comprometer (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (7)=(3/1)	Oblig./Apro. (9)=(4/1)	Pago/Apro. (11)=(5/1)	Oblig./Comp. (12)=(4/3)	Pago/Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	124.569	64.971	53.667	52.335	59.598	52,2	43,1	42,0	82,6	97,5
Gastos de Personal	26.128	12.285	11.691	11.423	13.843	47,0	44,7	43,7	95,2	97,7
Gastos Generales	7.644	5.513	2.758	2.583	2.132	72,1	36,1	33,8	50,0	93,6
Transferencias	89.062	46.042	38.671	37.827	43.020	51,7	43,4	42,5	84,0	97,8
Operación Comercial	1.735	1.131	546	502	604	65,2	31,5	28,9	48,3	91,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.674	29.600	29.559	23.708	18.074	62,1	62,0	49,7	99,9	80,2
Deuda Externa	9.397	5.990	5.949	5.034	3.407	63,7	63,3	53,6	99,3	84,6
Amortizaciones	2.924	1.982	1.981	1.884	942	67,8	67,7	64,4	99,9	95,1
Intereses	6.473	4.007	3.968	3.150	2.466	61,9	61,3	48,7	99,0	79,4
Deuda Interna	38.277	23.610	23.610	18.674	14.667	61,7	61,7	48,8	100,0	79,1
Amortizaciones	21.205	13.325	13.325	13.220	7.881	62,8	62,8	62,3	100,0	99,2
Intereses	17.071	10.285	10.285	5.454	6.786	60,2	60,2	32,0	100,0	53,0
III. INVERSION	43.852	30.266	17.786	13.511	13.587	69,0	40,6	30,8	58,8	76,0
IV. TOTAL (I + II + III)	216.095	124.837	101.012	89.554	91.259	57,8	46,7	41,4	80,9	88,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	168.422	95.237	71.453	65.846	73.185	56,5	42,4	39,1	75,0	92,2

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

3.1. Ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento

De una apropiación total de \$124,6 billones para funcionamiento, acumulada a junio de 2016, se comprometió \$65 billones, correspondiente al 52,2% del total de la apropiación para funcionamiento; se obligó \$53,7 billones (el 43,1%) y se pagó \$52,3 billones, el 42% de la apropiación. (Gráfico 1).

Respecto a los compromisos, se destacan aquellos adquiridos por concepto de transferencias, que ascienden a \$46 billones, representando el 70,9% del total de los compromisos para funcionamiento. Le siguen en orden descendente los gastos de personal por \$12,3 billones o el 18,9%, los gastos generales por \$5,5 billones o el 8,5%, y los gastos de operación comercial por \$1,1 billón o el 1,7% del total de compromisos en gastos de funcionamiento.

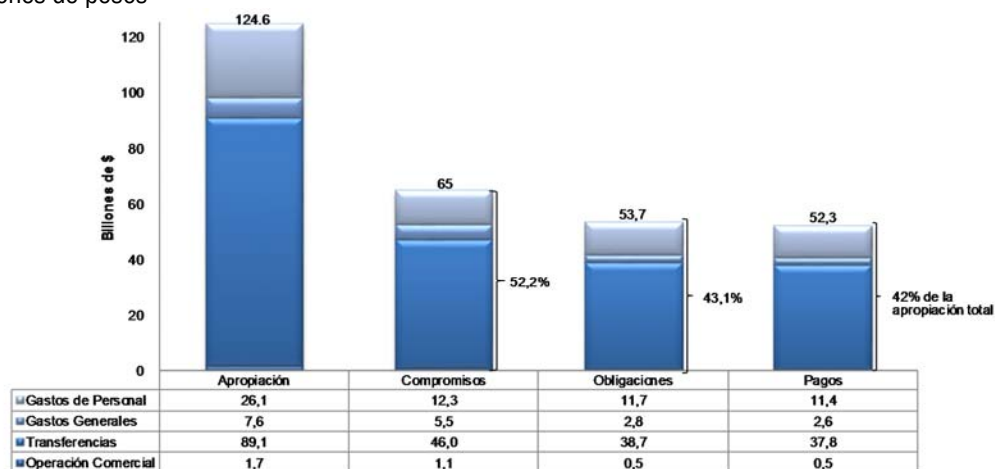
²³ Se entiende por **compromisos** los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las **obligaciones**, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

²⁴ 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.

Así mismo, y al igual que los compromisos, las obligaciones están concentradas en el rubro de transferencias, las cuales ascendieron a \$38,7 billones y corresponden al 72,1% del total de obligaciones por concepto de gastos de funcionamiento. Le siguen las obligaciones correspondientes a gastos de personal (\$11,7 billones), gastos generales (\$2,8 billones) y operación comercial (\$546 mil millones-mm).

Gráfico 1
Ejecución presupuestal de Funcionamiento – Primer semestre de 2016

Billones de pesos



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

Igualmente, se realizaron pagos por \$52.3 billones, correspondientes al 42% del total de la apropiación para funcionamiento y al 97,5% del total de las obligaciones adquiridas. Se destaca el pago por concepto de transferencias por \$37,8 billones, correspondientes al 97,5% de la obligación por esta cuenta y al 30,4% de la apropiación total para funcionamiento.

En el cuadro 12 se presenta la concentración del presupuesto de funcionamiento por cuenta y principales sectores y/o concepto de gasto.

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 645 mil funcionarios, mesadas pensionales de aproximadamente un millón novecientos sesenta y ocho mil seiscientos 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.

Cuadro 12

Concentración Funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2016

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)	124.569	64.971	53.667	52.335	59.598	52,2	43,1	42,0	82,6	97,5
1. Gastos de personal	26.128	12.285	11.691	11.423	13.843	47,0	44,7	43,7	95,2	97,7
Sector Defensa	12.698	6.435	6.182	5.999	6.262	50,7	48,7	47,2	96,1	97,0
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	6.959	3.163	3.094	3.070	3.796	45,5	44,5	44,1	97,8	99,2
Rama Ejecutiva	6.472	2.686	2.415	2.354	3.785	41,5	37,3	36,4	89,9	97,5
2. Gastos generales	7.644	5.513	2.758	2.583	2.132	72,1	36,1	33,8	50,0	93,6
Sector Defensa	4.741	3.349	1.534	1.395	1.393	70,6	32,4	29,4	45,8	91,0
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	888	615	329	314	273	69,3	37,0	35,4	53,4	95,5
Rama Ejecutiva	2.015	1.549	896	873	466	76,9	44,5	43,3	57,8	97,5
3. Transferencias	89.062	46.042	38.671	37.827	43.020	51,7	43,4	42,5	84,0	97,8
Sistema General de Participaciones SGP	33.258	15.828	15.827	15.827	17.430	47,6	47,6	47,6	100,0	100,0
Pensiones	28.726	10.898	10.684	10.678	17.828	37,9	37,2	37,2	98,0	99,9
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	6.913	4.793	3.068	3.008	2.120	69,3	44,4	43,5	64,0	98,1
Universidades sin pensiones	2.604	2.531	1.350	1.350	73	97,2	51,8	51,8	53,3	100,0
Sentencias y Conciliaciones	1.430	614	600	585	815	43,0	42,0	40,9	97,6	97,5
Fondo Reparación de Víctimas	649	243	224	223	407	37,4	34,5	34,4	92,2	99,9
Recursos a transferir a la Nación	599	345	345	345	254	57,6	57,6	57,6	100,0	100,0
Resto de transferencias	14.883	10.789	6.573	5.811	4.094	72,5	44,2	39,0	60,9	88,4
4. Operación comercial	1.735	1.131	546	502	604	65,2	31,5	28,9	48,3	91,9

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

3.2. Ejecución presupuestal del servicio de la deuda

Al primer semestre de 2016, se han atendido 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.

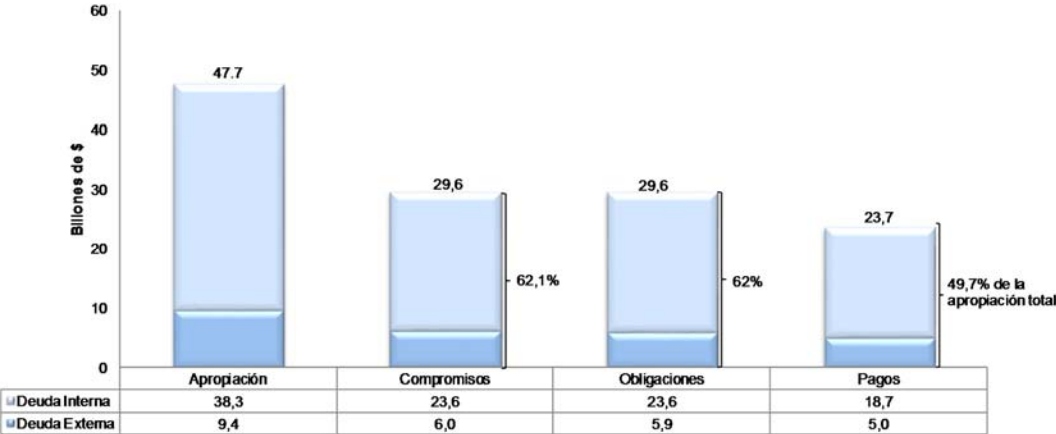
Al primer semestre de 2016, de una apropiación total de \$47,7 billones, se comprometió 62,1% (\$29,6) billones y obligaron el 62% (\$29,6 billones) por concepto de servicio de deuda. En lo que respecta a los pagos, éstos correspondieron al 80,2% (\$23,7 billones) del total de obligaciones adquiridas (Gráfico 2).

Con un aumento representativo en la velocidad de ejecución del servicio de la deuda pública nacional, culminó el sexto mes del año, pasando de \$11,1 billones en el mes de mayo a \$28,8 billones al cierre del presente mes, que en términos porcentuales representa un aumento de 38 puntos, superior a los 24 puntos acumulados entre enero y mayo de 2016. Sobre esta velocidad de ejecución es de resaltar: i) El incremento representativo dado en el mes de junio, obedece principalmente a los pagos de títulos valores del servicio de la deuda interna, en especial a los \$10,9 billones por concepto de amortizaciones, ii) el servicio de la deuda interna abarca la mayor parte de las obligaciones con el 79% del total obligado, guardando relación directa con la participación de la apropiación de la deuda interna frente al total apropiado para el total de la deuda. iii) el 90%

del valor obligado corresponde a los títulos valores, principalmente los del servicio de la deuda interna. iv) La relación en la apropiación entre intereses y amortización es de 1:1; igual relación en las obligaciones generadas al 30 de junio, de 1:1, lo que indica que, por cada peso cancelado en amortización, se cancelan \$1 en intereses y v) el servicio de la deuda pública nacional tiene aplazados \$472,5 mm, según Decreto No. 378 del 4 de marzo de 2016.

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 \$9,4 billones, hasta el primer semestre se han comprometido \$6 billones y obligado \$5,9 billones el 63,7% y 63,3% respectivamente de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación de \$38,3 billones, se comprometieron y obligaron \$23,6 billones, correspondientes al 61,7% para compromisos y obligaciones y se pagaron \$18,7 billones, el 48,8% de la apropiación vigente.

Gráfico 2
Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – Primer semestre de 2016
Billones de pesos



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

3.3. Ejecución presupuestal de la inversión

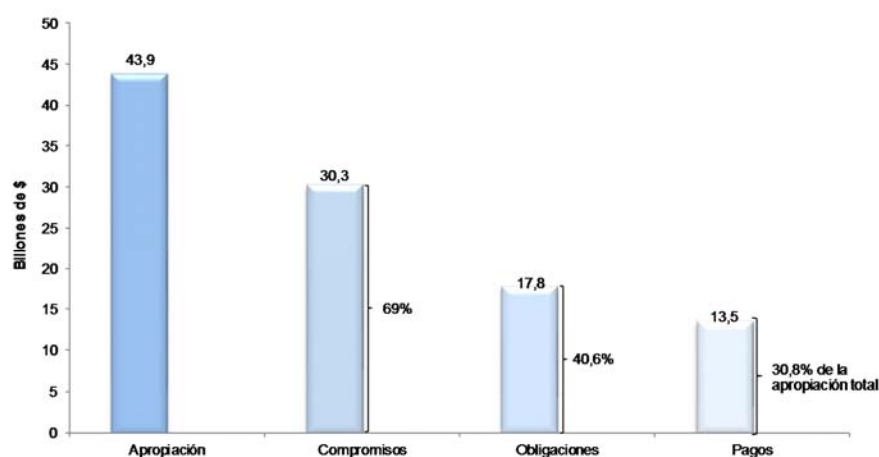
Los resultados que arroja la ejecución del presupuesto de inversión reflejan de manera directa el avance con el cual las entidades que hacen parte del PGN traducen, en bienes y servicios a la comunidad, las autorizaciones de gasto que el Congreso de la República entrega a las diferentes entidades públicas 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 todos los ciudadanos.

De una apropiación vigente para inversión de \$43,9 billones, al primer semestre de 2016, se comprometieron \$30,3 billones, es decir 69% de la apropiación vigente para este rubro. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$17,8 billones, el 40,6% de la apropiación total y el 58,8% de los compromisos adquiridos. Así mismo, el total de pagos ascendió a \$13,5 billones, correspondientes al 30,8% de la apropiación total y el 76% del total de la obligación adquirida (Gráfico 3).

Comparados los anteriores resultados con el mismo periodo de 2015 se evidencia un aumento en la ejecución real del presupuesto (obligaciones) al pasar de 37,6% en 2015 a 40,6 el 2016.

Gráfico 3
Ejecución presupuestal de la inversión – Primer semestre de 2016
Billones de pesos



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

En el cuadro 13 se presenta la ejecución de los principales programas realizada durante el primer semestre a nivel de sector

Cuadro 13
Ejecución inversión Principales Programas – Primer semestre 2016
Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9.478	7.249	3.991	3.955	2.228	76,5	42,1
Asistencia Primera Infancia	3.229	2.900	1.903	1.903	330	89,8	58,9
Familias En Accion	2.057	1.624	1.116	1.116	432	79,0	54,3
Apoyo a la Niñez y la Familia	1.161	930	377	377	232	80,1	32,5
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	1.132	432	249	249	701	38,1	22,0
Red de Seguridad Alimentaria	247	186	53	53	61	75,3	21,4
Programas para superación de pobreza	211	144	23	22	67	68,2	11,0
Fortalecimiento Institucional	181	163	72	72	18	90,2	39,7
Protección y Bienestar Social del Recurso Humano	151	29	11	11	122	19,2	7,5
Sistema de Información ICBF E INS	51	45	16	11	6	88,4	31,6
Adquisición, Compra, Mejoramiento, Construcción y Adecuación de Sedes	40	11	5	5	29	27,5	13,3
Víctimas	26	13	5	5	12	52,7	20,4
Resto de Programas	991	772	159	129	219	77,9	16,1

Cuadro 13 (Continuación)
Ejecución inversión Principales Programas – Primer semestre 2016
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)
TRANSPORTE	5.362	4.749	2.647	619	613	88,6	49,4
Aporte Estatal Concesion Ruta del Sol	1.264	1.264	1.010	65	-	100,0	79,9
Mejoramiento y Mantenimiento Vial, Fluvial, Ferreo y Marítimo	830	748	129	111	82	90,1	15,6
Construcción, Adquisición, Adecuación, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Aeronautica y	588	498	120	84	91	84,6	20,3
Construcción de Infraestructura Vial, Fluvial, Ferreo y Marítimo	475	460	96	70	15	96,9	20,2
Contratos Plan	455	455	340	38	0	100,0	74,8
Aporte Estatal Concesion Autopista Bogota - Villavicencio	303	303	303	0	-	100,0	100,0
Mejoramiento y Mantenimiento Vías para la Conectividad Regional	165	141	19	10	24	85,2	11,8
Aporte Estatal Concesion Zipaquirá-Paleneque	151	151	151	-	-	100,0	100,0
Reposición y Renovación Parque Automotor de Carga	150	80	73	45	70	53,2	48,4
Adquisición Y/O Producción de Equipos, Materiales Suministros y Servicios Administrativos	122	83	48	45	39	68,1	39,2
Investigación Básica, Aplicada, Estudios, Levantamiento y Análisis de Información	119	60	16	15	60	49,9	13,5
Construcción, Mejoramiento y Mantenimiento Estructura Puertos Marítimos de La Nación	112	46	20	3	66	41,1	18,2
Construcción Tunnel del Segundo Centenario (Tunnel de La Línea)	110	68	41	35	42	61,8	37,4
Seguridad y Señalización Vial	100	65	52	51	35	64,9	51,6
Vías Terciarias	83	13	3	2	71	15,0	3,0
Construcción Mejoramiento y Mantenimiento Corredor Tumaco- Pasto-Mocoa(Incluye Variante San Franci	70	68	21	19	2	97,8	30,0
Aporte Estatal Obras Complementarias Concesiones Viales	61	52	38	5	9	85,3	62,5
Corredores Complementarios de Competitividad	48	43	22	18	5	90,1	46,4
Aporte Estatal Concesion Cartagena- Barranquilla	42	40	40	-	2	94,7	94,7
Aporte Estatal Concesion Mulalo-Loboguerrero	40	40	40	-	-	100,0	100,0
Aporte Estatal Concesion Ruta Caribe	38	38	38	-	-	100,0	100,0
Aporte Estatal Concesion Cordoba - Sucre	21	21	21	-	-	100,0	100,0
Adecuación, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Aeroportuaria	12	11	3	3	1	93,4	29,5
Aporte Estatal Concesion Armenia-Pereira-Manizales	2	2	2	-	-	100,0	100,0
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	4.764	2.992	2.814	2.813	1.773	62,8	59,1
Unificación y Universalización del Régimen Subsidiado	4.070	2.634	2.634	2.634	1.436	64,7	64,7
Eventos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT	220	74	72	72	146	33,8	32,8
Vacunas PAI	144	125	43	43	19	87,1	29,6
Levantamiento y Actualización de Información para Procesamiento	81	25	7	7	56	30,9	9,1
Protección Salud Pública	76	36	9	9	40	47,0	11,3
Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación del Recurso Humano	45	32	30	30	13	70,9	66,0
Asistencia Técnica, Divulgación y Capacitación A Servidores Públicos para La Administración del Estado	22	15	7	7	7	67,6	30,7
Adquisición, Producción y Mantenimiento de La Dotación Propia del Sector	18	3	1	1	14	18,2	6,3
Investigación Básica, Aplicada y Estudios	13	8	2	2	5	59,2	14,4
Administración, Atención, Control y Organización Institucional para La Administración del Estado	13	6	1	1	7	47,8	10,1
Adquisición, construcción, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Administrativa Propia del Ser	11	3	0	0	8	24,1	2,7
Resto de Programas	53	32	8	8	21	59,5	15,6
TRABAJO	4.546	3.411	1.454	1.380	1.135	75,0	32,0
Sena - Formación para la Producción y Venta de Servicios	1.558	1.071	573	572	487	68,8	36,8
Subsidios	1.228	1.217	478	407	12	99,0	38,9
Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo	673	522	155	154	151	77,6	23,0
Fondo de Solidaridad Pensional	265	145	103	103	120	54,8	38,8
Adquisición, Producción y Mantenimiento de La Dotación Propia del Sector	226	117	10	10	108	52,0	4,4
Programas de Desarrollo Tecnológico Sena	184	103	13	13	81	56,0	7,3
Capacitación Formación Profesional	106	60	27	27	46	56,6	25,6
Formalización laboral	70	36	33	33	34	51,6	47,1
Créditos	59	28	18	18	31	47,7	30,2
Eficiencia Gubernamental	43	31	15	14	12	72,2	34,5
Generación de ingresos APD	38	33	14	14	5	87,7	36,5
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	34	5	2	2	30	13,9	5,4
Vocación para el servicio	17	12	4	3	5	71,2	21,6
Estímulo del desarrollo empresarial	14	13	4	4	1	95,8	31,4
Resto de Programas	30	17	6	6	14	54,8	18,8
HACIENDA	3.446	1.099	105	101	2.347	31,9	3,1
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	1.130	-	-	-	1.130	-	-
CREE	925	-	-	-	925	-	-
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	500	495	-	-	5	99,0	-
Sistemas de Transporte Masivo	422	353	-	-	69	83,7	-
Plan Anual Antievasión	186	97	80	76	89	52,3	43,0
Sistemas de Información y Gestión	57	30	9	9	27	52,4	16,1
Desarrollo de Los Sistemas de Información	33	11	4	4	22	32,2	11,1
Programa de Modernización	31	7	4	4	24	22,9	11,3
Fortalecimiento Institucional	19	5	2	2	14	26,7	11,0
Adecuación, Reparación, Dotación y Mantenimiento de Inmuebles	17	5	1	1	12	31,2	4,3
Adquisición y Adecuación de Sedes	12	12	-	-	0	99,5	-
Resto de Programas	115	84	6	6	31	72,8	5,5
MINAS Y ENERGIA	2.873	1.582	1.383	1.383	1.291	55,1	48,1
Subsidios de Energía y Gas	1.740	1.131	1.131	1.131	609	65,0	65,0
FAZNI, FAER, FOES, PRONE	550	331	196	196	219	60,3	35,6
Exploración de Hidrocarburos	275	11	8	8	264	3,9	2,9
Apropiación y adopción de las TICs	64	11	3	3	53	16,9	4,9
Ampliación del Conocimiento Geológico y Competitividad Minera	61	34	10	10	27	56,0	15,9
Soluciones Energéticas Alternativas y ZNI	51	4	-	-	48	6,8	-
Subsidio Transporte Combustible Yumbo-Pasto	43	29	27	27	14	66,8	63,9
Fondo Cuota de Fomento de Gas	25	3	0	0	22	11,2	0,0
Resto de Programas	65	29	8	8	35	45,3	12,7

Cuadro 13 (Continuación)
Ejecución inversión Principales Programas – Primer semestre 2016
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)
EDUCACION	2.577	2.281	1.862	1.754	296	88,5	72,2
Calidad Educacion Superior	1.214	1.058	1.030	992	157	87,1	84,8
Alimentacion Escolar	441	431	427	384	10	97,8	96,8
Infraestructura educativa	340	325	129	125	15	95,5	37,8
Calidad Educacion Preescolar, Basica y Media	327	262	144	127	64	80,3	44,0
Universidades	120	98	98	97	22	81,4	81,4
Divulgacion, Asistencia Tecnica y Capacitacion del Recurso Humano	107	86	28	23	21	80,2	26,3
Mejoramiento y Modernizacion de la Educacion	25	20	6	6	5	80,2	23,3
Resto de Programas	3	1	1	0	2	47,3	16,3
AGROPECUARIO	2.131	1.272	580	308	859	59,7	27,2
Asistencia Tecnica, Creditos y Apoyo A Microempresas Rurales	878	711	223	176	167	81,0	25,4
Implementacion Proyectos Productivos, Restitucion y Atencion a la Poblacion Desplazada Apd	246	97	50	43	149	39,3	20,2
Subsidio de Vivienda Rural	215	214	214	1	1	99,5	99,4
Distritos de Riego	169	4	2	2	165	2,4	0,9
Fondo de Comercializacion Agricola y Fonsa	147	94	29	29	52	64,3	19,7
Formalizacion propiedad tierras	105	1	1	1	103	1,4	1,0
Control y Prevencion Agropecuario de Plagas-Fitosanitario	76	54	25	23	22	71,7	32,9
Control de Precios y Prevencion Agropecuario de Plagas-Fitosanitario	51	30	13	12	21	58,2	26,0
CIF, ICR y PRAN Nacional PRAN Cafetero-Silvicultura	42	4	0	0	38	8,9	0,9
Fortalecimiento Institucional	40	15	9	8	25	37,4	21,5
Administracion Recursos Pesqueros	35	16	3	3	18	47,3	8,8
Estudios y Planificacion del Uso y Ordenamiento del Suelo	31	12	4	4	19	38,0	13,2
Subsidio Conformacion Empresas Agropecuarias	28	0	0	0	28	0,2	0,2
Saneamiento Básico	22	-	-	-	22	-	-
Sistemas de Informacion Agropecuaria	21	9	4	3	11	45,3	17,0
Implementacion Politica para Mejorar La Competitividad del Sector Lacteo Nacional	10	7	2	2	3	68,3	22,6
Resto de Programas	16	2	1	1	13	14,6	9,4
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.669	1.481	956	120	188	88,7	57,3
Subsidio Familiar de Vivienda	638	614	516	18	24	96,3	80,8
Agua Potable y Saneamiento Basico	471	385	220	33	86	81,8	46,8
FRECH	365	303	58	58	62	83,1	16,0
Subsidio de Vivienda Desplazados	150	150	150	-	-	100,0	100,0
Asistencia tecnica	13	7	4	3	6	56,0	28,6
Programa de Modernizacion	13	8	3	2	5	63,7	21,2
Resto de Programas	19	13	5	5	6	67,6	28,9
COMUNICACIONES	1.235	904	482	287	331	73,2	39,0
Desarrollo y Uso Eficiente de La Infraestructura de Las TICs	767	671	415	226	96	87,5	54,1
Apropiacion y adopcion de las TICs	165	102	32	32	63	61,8	19,5
Informacion publica	130	61	15	13	69	46,8	11,5
Desarrollo de Aplicaciones y Contenidos	101	16	3	3	85	16,3	3,2
Promocion bajo un marco convergente	72	53	17	13	18	74,3	23,4
DEFENSA Y POLICIA	1.175	744	238	148	431	63,3	20,2
Politica de Consolidacion de La Seguridad Democratica	440	265	102	39	175	60,3	23,2
Adquisicion, reposicion y mantenimiento de equipos aereos, terrestre y fluvial	236	197	57	42	39	83,4	24,2
Infraestructura	201	91	29	23	110	45,3	14,4
Control E Inteligencia	112	71	25	19	41	63,2	21,9
Armamento y Material de Guerra	87	78	17	17	9	89,5	20,0
Programas de Bienestar (Salud, Recreacion y Vivienda Fiscal)	23	11	3	3	12	47,7	14,5
Fortalecimiento Institucional	18	5	2	1	13	26,1	10,8
Resto de Programas	57	26	2	2	31	45,4	3,8
SUBTOTAL	39.256	27.763	16.511	12.869	11.493	70,7	42,1
RESTO DE SECTORES	4.596	2.502	1.274	643	2.094	54,4	27,7
TOTAL	43.852	30.266	17.786	13.511	13.587	69,0	40,6

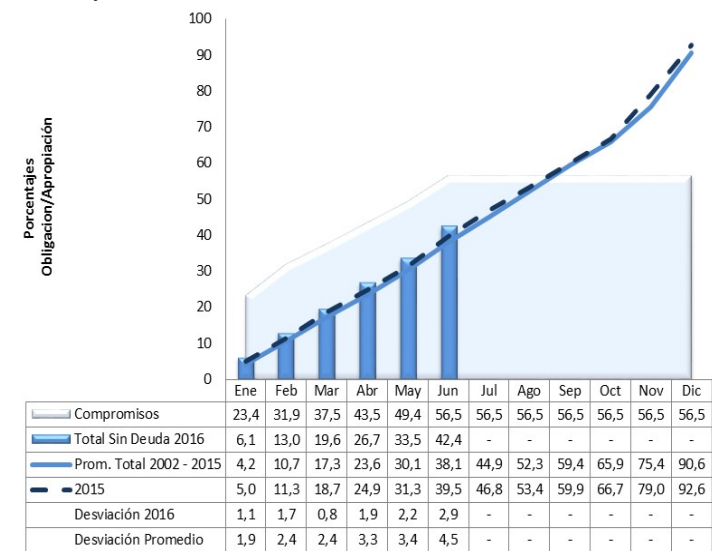
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

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 asignadas²⁵.

²⁵ “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).

Gráfico 4
Velocidad de Ejecución – Primer semestre de 2016
 Porcentaje



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

Al primer semestre del año 2016, los compromisos representan el 56,5% del total de las apropiaciones sin deuda. Estos resultados si se comparan con el mismo periodo de la vigencia 2015, reporta una mejora en el comportamiento, pasando las obligaciones de 39,5% en 2015 a 42,4% en 2016, es decir, un 2,9% de mayor ejecución.

En el cuadro 14 se presenta la ejecución sectorial, sin servicio de la deuda, hasta el primer semestre de 2016.

Cuadro 14
Ejecución Sectorial sin Deuda - Primer semestre de 2016
 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	168.422	95.237	71.453	65.846	73.185	56,5	42,4
AGROPECUARIO	2.659	1.620	905	526	1.038	60,9	34,0
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBL	709	298	195	164	411	42,1	27,6
CIENCIA Y TECNOLOGIA	319	248	214	71	71	77,6	67,2
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	888	647	428	342	241	72,9	48,2
COMUNICACIONES	1.757	1.011	558	363	746	57,5	31,8
CONGRESO DE LA REPUBLICA	504	261	209	204	243	51,8	41,4
CULTURA	402	308	198	163	94	76,6	49,2
DEFENSA Y POLICIA	28.590	15.627	12.352	11.896	12.963	54,7	43,2
DEPORTE Y RECREACION	414	165	65	65	249	39,8	15,8
EDUCACION	31.666	19.265	15.742	15.573	12.401	60,8	49,7
EMPLEO PUBLICO	357	165	75	74	192	46,3	21,0
FISCALIA	3.241	1.544	1.353	1.338	1.697	47,6	41,7
HA CIENDA	22.380	12.273	8.050	7.438	10.107	54,8	36,0
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	10.764	7.831	4.474	4.434	2.933	72,8	41,6
INFORMACION ESTADISTICA	348	201	116	115	147	57,8	33,3
INTELIGENCIA	95	52	43	42	43	54,6	45,4
INTERIOR	1.035	769	299	293	266	74,3	28,9
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.908	1.746	1.203	817	1.162	60,0	41,4
MINAS Y ENERGIA	3.484	2.020	1.756	1.754	1.464	58,0	50,4
ORGANISMOS DE CONTROL	1.542	798	614	605	744	51,7	39,8
PLANEAACION	700	308	174	169	392	44,0	24,8
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	596	409	189	153	187	68,6	31,7
RAMA JUDICIAL	3.437	1.576	1.396	1.368	1.861	45,8	40,6
REGISTRADURIA	517	226	154	148	291	43,8	29,9
RELACIONES EXTERIORES	906	588	473	473	318	64,9	52,1
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	14.006	7.719	7.383	7.376	6.287	55,1	52,7
TRABAJO	24.703	10.053	8.009	7.932	14.650	40,7	32,4
TRANSPORTE	6.076	5.171	3.017	978	905	85,1	49,7
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.418	2.338	1.808	972	1.080	68,4	52,9

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

3.5. Ejecución Presupuestal menos Aplazamiento

Por otra parte y teniendo en cuenta que a la fecha se encuentra aplazado un monto de \$6 billones (Decretos 378 y 683 de 2016)²⁶ de los gastos de la actual vigencia, la ejecución a junio, descontando de la apropiación vigente el aplazamiento, es la siguiente (Cuadro 15):

Cuadro 15
Ejecución Presupuesto General de la Nación menos Aplazamiento 2016
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación menos Aplazamiento (1)	Compromisos (3)	Obligaciones (4)	Pagos (5)	Apropiación sin comprometer (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (7)=(3/1)	Oblig./Apro. (9)=(4/1)	Pago/Apro. (11)=(5/1)	Oblig./Comp. (12)=(4/3)	Pago/Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	121.936	64.971	53.667	52.335	56.965	53,3	44,0	42,9	82,6	97,5
Gastos de Personal	25.381	12.285	11.691	11.423	13.096	48,4	46,1	45,0	95,2	97,7
Gastos Generales	7.519	5.513	2.758	2.583	2.006	73,3	36,7	34,3	50,0	93,6
Transferencias	87.337	46.042	38.671	37.827	41.295	52,7	44,3	43,3	84,0	97,8
Operación Comercial	1.699	1.131	546	502	568	66,6	32,1	29,5	48,3	91,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.201	29.600	29.559	23.708	17.601	62,7	62,6	50,2	99,9	80,2
Deuda Externa	9.397	5.990	5.949	5.034	3.407	63,7	63,3	53,6	99,3	84,6
Amortizaciones	2.924	1.982	1.981	1.884	942	67,8	67,7	64,4	99,9	95,1
Intereses	6.473	4.007	3.968	3.150	2.466	61,9	61,3	48,7	99,0	79,4
Deuda Interna	37.804	23.610	23.610	18.674	14.194	62,5	62,5	49,4	100,0	79,1
Amortizaciones	20.733	13.325	13.325	13.220	7.408	64,3	64,3	63,8	100,0	99,2
Intereses	17.071	10.285	10.285	5.454	6.786	60,2	60,2	32,0	100,0	53,0
III. INVERSION	40.958	30.266	17.786	13.511	10.692	73,9	43,4	33,0	58,8	76,0
IV. TOTAL (I + II + III)	210.095	124.837	101.012	89.554	85.259	59,4	48,1	42,6	80,9	88,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	162.894	95.237	71.453	65.846	67.657	58,5	43,9	40,4	75,0	92,2

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

Igualmente, descontando el aplazamiento la ejecución por sector acumulada funcionamiento más inversión se presenta en el cuadro 16.

Cuadro 16
Ejecución Presupuesto de Funcionamiento e Inversión menos aplazamiento por Sectores 2016
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación menos Aplazamiento (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	162.894	95.237	71.453	65.846	67.657	58,5	43,9
AGROPECUARIO	2.497	1.620	905	526	877	64,9	36,2
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	621	298	195	164	323	48,1	31,5
CIENCIA Y TECNOLOGIA	305	248	214	71	58	81,1	70,2
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	829	647	428	342	182	78,0	51,6
COMUNICACIONES	1.527	1.011	558	363	516	66,2	36,6
CONGRESO DE LA REPUBLICA	490	261	209	204	229	53,3	42,6
CULTURA	376	308	198	163	68	81,9	52,7
DEFENSA Y POLICIA	28.111	15.627	12.352	11.896	12.484	55,6	43,9
DEPORTE Y RECREACION	360	165	65	65	196	45,7	18,1
EDUCACION	31.525	19.265	15.742	15.573	12.260	61,1	49,9
EMPLEO PUBLICO	294	165	75	74	128	56,3	25,5
FISCALIA	3.151	1.544	1.353	1.338	1.607	49,0	42,9
HACIENDA	20.113	12.273	8.050	7.438	7.840	61,0	40,0
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	10.393	7.831	4.474	4.434	2.562	75,3	43,0
INFORMACION ESTADISTICA	314	201	116	115	112	64,2	36,9
INTELIGENCIA	91	52	43	42	40	56,6	47,1
INTERIOR	959	769	299	293	190	80,2	31,2
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.736	1.746	1.203	817	990	63,8	44,0
MINAS Y ENERGIA	3.302	2.020	1.756	1.754	1.282	61,2	53,2
ORGANISMOS DE CONTROL	1.499	798	614	605	701	53,2	41,0
PLANEACION	660	308	174	169	352	46,7	26,3
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	557	409	189	153	148	73,5	34,0
RAMA JUDICIAL	3.341	1.576	1.396	1.368	1.765	47,2	41,8
REGISTRADURIA	504	226	154	148	278	44,9	30,6
RELACIONES EXTERIORES	898	588	473	473	310	65,5	52,6
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	13.872	7.719	7.383	7.376	6.153	55,6	53,2
TRABAJO	24.344	10.053	8.009	7.932	14.291	41,3	32,9
TRANSPORTE	5.967	5.171	3.017	978	797	86,7	50,6
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.257	2.338	1.808	972	919	71,8	55,5

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

²⁶ Los Decretos 378 y 683 de 2016 se encuentran publicados en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el siguiente link: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldealanacion/EjecucionEPGN/Modificaciones2016>.

4. EJECUCIÓN GASTOS DEL REZAGO DEL AÑO 2015 QUE SE EJECUTA EN 2016

El rezago de 2015 que se ejecuta este año asciende a \$18,4 billones. De éste, hasta el mes de junio se pagaron \$13,4 billones correspondientes al 72,8% del total. En cuanto al rezago de funcionamiento, se han ejecutado \$6,5 billones, el 95,8% del total del rezago por este concepto. En lo que respecta al servicio de la deuda, se han pagado \$474 mm, el 91,6% de su respectivo rezago y en inversión se ha ejecutado un total de \$6,4 billones, el 57,7% del total de su rezago (Cuadro 17).

Cuadro 17

Ejecución del rezago de 2015 que se ejecuta en 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pagos (2)	Rezago por pagar (3)=(1-2)	Porcentaje de Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	6.822	6.539	283	95,8
Gastos de Personal	370	360	10	97,2
Gastos Generales	1.051	981	70	93,4
Transferencias	5.216	5.031	184	96,5
Operación Comercial	185	166	19	90,0
II. SERVICIO DE LA DEUDA	518	474	44	91,6
Deuda Externa	153	138	15	90,3
Amortizaciones	23	21	2	93,2
Intereses	130	116	13	89,8
Deuda Interna	366	337	29	92,1
Amortizaciones	110	110	0	100,0
Intereses	256	227	29	88,7
III. INVERSION	11.045	6.368	4.677	57,7
IV. TOTAL (I + II + III)	18.385	13.381	5.004	72,8
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	17.867	12.907	4.960	72,2

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 2016

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						181.034.527.912,00
Acuerdo	0001	8-ene	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	485.369.143,00
Acuerdo	0002	8-ene	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento y cancelación del beneficio convencional de educación especial a favor de los beneficiarios que tengan derecho al mismo, de la extinta Empresa Puertos de Colombia y sus trabajadores.	425.445.350,00
Acuerdo	0003	15-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pensiones causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1993 a favor de los ex funcionarios de la Fundación San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	28.045.688.320,00
Acuerdo	02	19-feb	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Pago gastos de inhumación de los oficiales y suboficiales con asignación de retiro y soldados profesionales en uso de buen retiro	1.900.000.000,00
Resolución	126	2-mar	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Ejecución del programa asistencia técnica, divulgación y capacitación a servidores públicos para la administración del Estado	6.000.000.000,00
Resolución	10132	2-mar	Superintendencia de Industria y Comercio	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ejercer las funciones de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones.	2.918.400.000,00
Resolución	28064	13-may	Superintendencia de Industria y Comercio	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Apoyar las actividades que permitan la aplicación de las normas sobre promoción de la competencia y protección al consumidor en el sector agropecuario.	553.383.023,00
Resolución	01567	17-may	Fiscalía General de la Nación	Ministerio del Interior	Estudios, diseños y construcción de una sede única para la Fiscalía General de la Nación en la ciudad de Cúcuta	10.706.242.076,00
Acuerdo	06	19-may	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Suministro de estancias de alimentación para el personal de soldados y alumnos de las unidades del Ejército Nacional	100.000.000.000,00
Acuerdo	02	19-may	Hospital Militar	Ministerio de Defensa Nacional	Prestación de los servicios de salud a los usuarios del subsistema de salud de las fuerzas militares	30.000.000.000,00

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 2.8.1.4.1 y 2.8.1.4.3 del Decreto 1608 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, (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 2017 asciende, en conjunto, a \$1,2 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 2016	Proyecto 2017
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	43	62
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	143	132
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.	220	204
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.	441	408
Impuesto al Consumo de Telefonía Móvil 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.	27	24
		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.	186	163
		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	62	54
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.	41	67
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 en medios de transporte aéreo de tráfico internacional, 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	10	113
TOTAL			1.173	1.227

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

*. Incorpora \$6,0 mm de recursos recaudados en la vigencia 2015.

** Incorpora \$50,0 mm de liquidación de portafolio.

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 2015, los recursos del FONPET en el patrimonio autónomo y el Tesoro Nacional ascienden a \$43,3 billones. No obstante, los recursos acumulados en el FONPET son todavía insuficientes para respaldar la totalidad del pasivo actuarial, estimado en \$ 86,5 billones.

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. Así

mismo, las entidades que tienen cubierto el pasivo en 125 por ciento pueden retirar excedentes del fondo para invertir en otros asuntos; 384 entidades lo han logrado: 9 departamentos y 375 municipios.

Para la vigencia 2017, la transferencia de recursos al FONPET, proveniente del impuesto de timbre señalada en el numeral 11 del artículo 2º de la Ley 549 de 1999, se estima en \$61,8 mil millones (mm), los cuales corresponden \$6 mm de recaudo en el 2015 y \$55,8 mm a la proyección de recaudo de la vigencia 2017, 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 el 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 3º 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 2017 se incluyen \$132 mm (ver cuadro 1). Algunos de estos departamentos como Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés 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 2017 se destinarán \$203,8 mm del recaudo del IVA para los programas de atención y prevención a la población desplazada, lo cual representa menos del 10% 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, Art. 113: 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 se ubica en 8,9% a mayo de 2015⁵, 0,1 por encima de la registrada en la misma fecha de 2014, que es la tasa más baja para ese mes en este siglo. Las anteriores cifras van en línea con los esfuerzos del gobierno de bajar y mantener el índice de desempleo a cifras de un solo dígito.

Los colombianos que en el 2014 estaban en condición de pobreza monetaria (que no alcanzan a tener el ingreso que garantiza comprar una canasta básica) eran el 28,5 por ciento de la población, por debajo del 30,6 por ciento registrado en el 2013. De esta manera, hay 784.000 pobres menos, para un total de 13'210.000 personas.

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 \$407,6 mm, 0,3% de los recursos destinados a inversión en gasto público social en el Presupuesto General de la Nación de 2017.

2.5 Ley 1607 de 2012/Ley 1753 de 2015: 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 de acuerdo con lo señalado en el artículo 85 de la Ley 1753 de 2015 se distribuirá así:

⁵ Junio 24 de 2015. www.dane.gov.co.

1. El 10% para promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas que conforman la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el cual será apropiado en el presupuesto del Ministerio de Cultura.
2. El 90% para promover el fomento, promoción y desarrollo del Deporte y la Cultura, distribuido así:
 - a) 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 adquiriera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.
 - b) Un 12,5% será girado al Distrito Capital y a los Departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del SGP, establecidos en la Ley 715 de 2001. Del total de estos recursos se deberá destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción, desarrollo del deporte y la recreación de deportistas con discapacidad. Estos recursos serán presupuestados en Coldeportes, para su posterior distribución.
 - c) Un 12,5% será girado al Distrito Capital y a los Departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 y atendiendo los criterios del SGP, establecidos en la Ley 715 de 2001. Del total de estos recursos se deberá destinar mínimo un 3% a programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura, para su posterior distribución.

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.

En cumplimiento de las normas vigentes, entre los años 2003 y 2016 se ha situado un total de \$2.794.5 mm en pesos constantes de 2016, de los cuales \$2.063 mm se asignaron a Coldeportes (\$2.035 mm a proyectos de inversión y \$28 mm que se distribuyeron a los Departamentos y Distrito Capital), y \$731.7 mm al Ministerio de Cultura (\$601.1 mm que se distribuyeron a los Departamentos y Distrito Capital y \$130.6 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 párrafo 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 2015 el recaudo efectivo certificado por la DIAN ascendió a \$305.083 mm, pero debido a que ésta es una renta de destinación específica se efectúa el descuento de que trata el artículo 28 del EOP y el Decreto 2305 de 2004, por lo que el monto a distribuir ascendió a \$240 mm. Del total apropiado se presupuestaron \$152,2 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

bolivarianos y centroamericanos y del caribe, prevención y control de dopaje, 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 \$87.4 mm se apropiaron en el Ministerio de Cultura, los cuales fueron transferidos a los Departamentos y Distrito Capital en la suma de \$60.5 mm, y \$26.9 mm para atender los gastos de la Red de Bibliotecas Públicas.

Para las vigencias 2016 y 2017 se tiene proyectado un recaudo neto de \$236.7 mm y \$241.7 mm respectivamente, los cuales están incorporados en el presupuesto tanto de la vigencia 2016 como en el proyecto para la vigencia fiscal de 2017, 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.

En el 2016 se proyecta transferir el valor de \$41 mm y para 2017 se ha incorporado en el proyecto de presupuesto la suma de \$67 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 pueblos⁶. 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 4º, 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 1º 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 6º 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

⁶ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo – Ministerio de Cultura "Política de Turismo Cultural", septiembre 2007.

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 Política⁷.

En el presupuesto de 2017 se incorpora la suma de \$62,8 mm más \$50,0 mm de liquidación de portafolio, para un total de \$112,8 mm. Para la actual vigencia fiscal se han asignado \$10,0 mm como gastos de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De esta cifra, a junio 30 de 2016, se ha recaudado la suma de \$58,2 mm.

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 establecimientos 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.

⁷ 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.

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 44 fondos especiales y 2 rentas parafiscales. La mayoría de estos fondos se crearon en la década pasada. A diciembre de 2015, estos fondos junto con la renta parafiscal habían acumulado recursos por un valor de \$6,5 billones. Cinco (5) concentran cerca del 77,7% de los recursos, así: Fondo de Solidaridad Pensional con \$1,7 billones; Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE con \$1,5 billones; Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio con \$0,7 billones; Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud (FOSYGA) con un portafolio de \$0,7 billones y el Fondo de Convivencia Ciudadana con \$450 mm. El cuadro 2 presenta el inventario de los fondos especiales, el recaudo estimado de 2015 y el proyectado para 2016.

Cuadro 2
Fondos Especiales
Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo estimado 2016	Recaudo 2017 (p)	Stock 2015	Stock 2016
1 Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud	7.788.389	8.136.353	715.928	671.339
- Subcuenta Solidaridad	4.981.565	5.130.235	73.177	
- Subcuenta ECAT	1.359.332	1.454.850	241.094	263.181
- Subcuenta Prevención y Promoción	515.524	582.022	83.839	
- Subcuenta de Garantías	931.967	969.246	317.819	408.159
2 Fondo de Solidaridad Pensional	811.014	816.729	1.704.124	940.591
- Subcuenta Solidaridad	361.399	349.429	1.339.487	711.834
- Subcuenta Subsistencia	449.615	467.300	364.636	228.757
3 Fondos Internos Min-Defensa	539.506	544.072		
4 Financiación Sector Justicia	461.988	569.545		
5 Sobretasa al ACPM	311.476	323.936	43.904	49.386
6 Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	242.198	291.000	317.753	220.369
7 Fondo Fonpet Magisterio	1.535.877	1.535.877	-	-
8 Fondos Internos Policía	166.844	115.739		
9 Fondo de Solidaridad Sector Eléctrico		4.238	56.397	33.664
10 FAZNI	123.779	106.298	79.700	60.627
11 FAER	123.121	123.519	65.861	9.356
12 Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	295.093	314.274	450.518	367.876

Cuadro 2 (Continuación)

Fondos Especiales

Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo estimado 2016	Recaudo 2017 (p)	Stock 2015	Stock 2016
13 Fondo de Compensación Ambiental	41.344	42.584	49.704	18.628
14 Fondo de Pensiones de Superintendencias y Carbocol - FOPEP	16.662	17.294	-	-
15 Fondo de Pensiones Publicas CVC	23.997	25.491	-	-
16 Fondo Sobretasa a la Gasolina	18.900	21.390	-	-
17 Dirección de Comercio Exterior	16.006	17.218	70.380	73.797
18 Comisión de Regulación de Agua Potable	13.086	13.280	1.886	-
19 CREG	20.450	20.530	710	-
20 Superintendencia de Subsidio Familiar	28.954			
21 CRC	28.422	31.744		16.156
22 Instituto de Estudios Ministerio Público	630	405	6.340	3.024
23 Fondo Recursos Monitoreo y Vigilancia Educación Superior	15.786	17.987	41.939	42.151
24 FOES	184.789	123.519	2.944	73.078
25 Fondo de Conservación de Museos y Teatros	505	654	118	25
26 Fondo de Defensa Nacional	40.078	42.834		137
27 Contraloría General de la República	443.727	488.874	387.686	
28 Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	128	128	11	15
29 Fondo Salud Fuerzas Militares	963.704	1.025.729		
30 Fondo Salud Policía Nacional	768.600	780.000		
31 Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	204	504.560	143	34
32 Fondo de Investigación en Salud	42.309	43.099	75.800	88.899
33 Fondo Publicaciones Contraloría General de la República	4	44	2	1
34 Cuota de Fomento de Gas Natural	25.729	35.984	47.592	37.188
35 Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE	111.928	111.755	66.624	81.361
36 Fondo Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT	5.100	3.725	-	-
37 Fondo Especial Impuesto Sobre la Renta para la Equidad - CREE	8.578.430	8.389.266	1.456.600	3.659.947
38 Fondo Nacional de Bomberos de Colombia	34.372	35.731	32.909	14.351
39 Fondo Minjusticia	1.620	1.600	2.985	2.786
40 Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía	15.337	27.000	14.503	14.930
41 Fondo Desarrollo Pequeña y Mediana Minería (Art. 151 Ley 1530 de 2012)		11.300		
42 Fondo Especial de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	716.457	782.177	-	-
43 Fondo Modernización, descongestión y bienestar de la administración de Justicia	167.461	157.631	76.646	211.934
44 Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de La Energía	27.294	28.346	-	13.277
Sub Total Fondos Especiales	24.751.297	25.178.899	5.769.705	6.704.926
45 Fondo de Prestaciones S. Magisterio	1.539.219	1.638.511	696.591	500.869
46 Contribución Espectáculos Públicos (Art. 7 Ley 1493 de 2011)	20.000	20.000	-	-
Total Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	26.310.515	26.837.410	6.466.296	7.205.795

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

p : Previsto

3.2 Establecimientos Públicos del Orden Nacional

De otra parte, son 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; razón por la cual no se relacionan en el documento.

El ejercicio se basó entonces en el análisis de los 67 establecimientos públicos que cuentan con recursos propios y que a diciembre de 2015 contaban con un portafolio originado en la acumulación y

rendimientos financieros que ascendía a \$7,5 billones. Se estima que a diciembre de 2016 los recursos acumulados por dichos establecimientos se mantienen nominalmente al llegar a \$7,6 billones, dada la incorporación gradual de los recursos al presupuesto para la atención del gasto para el que fueron autorizadas las rentas en buena parte de los establecimientos.

Para los Establecimientos Públicos, ocurre algo similar que con los Fondos Especiales pues tan sólo 8 entidades concentran el 78,3% de los recursos acumulados a diciembre de 2015. Estos son: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (I.C.B.F.); el Servicio Nacional de Aprendizaje (S.E.N.A.); la Agencia Nacional de Hidrocarburos (A.N.H.); la Escuela Superior de Administración Pública (E.S.A.P.); el Fondo de Previsión Social del Congreso – Pensiones; la Superintendencia Nacional de Salud; la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

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 4 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 2015 y el que se estima habrán acumulado al terminar la vigencia fiscal de 2016.

Cuadro 3
Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2016	Recaudo 2017 (p)	Stock 2015	Stock 2016
1 Agencia Logística de las Fuerzas Militares	900.000	871.215	27.541	24.350
2 Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV -	54.446	111.543	10.167	96.867
3 Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH -	244.335	155.271	939.516	719.911
4 Agencia Nacional de Infraestructura	572.565	263.279	1.858	0
5 Agencia Nacional de Minería - ANM	43.970	41.929		
6 Agencia Nacional del Espectro - ANE	25.520	25.136	0	0
7 Archivo General de la Nación	20.367	10.511	14.874	15.196
8 Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP	2.660	2.713	0	739
9 Autoridad Nacional de Tierras	212	1.100	226	0
10 Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	223.414	211.117	129.857	90.029
11 Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	210.452	235.323	98.314	56.287
12 Club Militar de Oficiales	39.469	45.161	6.842	4.500
13 Comisión Nacional del Servicio Civil	37.658	46.010	50.766	46.021
14 Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	1.500	1.980	1.302	2.370
15 Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	272.713	295.065	691.276	697.342
16 Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	11.977	13.152	2.054	360
17 Fonam - Gestión General	92.868	95.184	115.761	73.289
18 Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	37.762	36.761	19.226	
19 Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	69.585	58.777	217.481	129.777
20 Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.404.126	971.116	131.050	0

Cuadro 3 (Continuación)
Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2016	Recaudo 2017 (p)	Stock 2015	Stock 2016
21 Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	84.172	93.128	22.929	22.929
22 Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Pensiones	1.676	6.262	20.351	17.093
23 Fondo Rotatorio de la Registraduría	50.269	55.609	75.626	78.273
24 Fondo Rotatorio del Dane	7.921	7.849	7.382	855
25 Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	196.798	204.309	101.212	
26 Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	5.952	10.676	9.012	5.066
27 Fonpolicia - Gestión General	352.832	390.351	85.895	34.490
28 Hospital Militar	270.414	283.768	63.564	48.547
29 Instituto Caro y Cuervo	719	994	232	264
30 Instituto Casas Fiscales del Ejército	40.822	42.696	4.329	2.158
31 Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	43.281	46.215	1.606	0
32 Instituto Colombiano de Antropología e Historia	4.444	4.400	2.240	2.301
33 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2.648.530	2.690.209	2.173.753	2.564.428
34 Agencia de Desarrollo Rural	212	2.460	226	0
35 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM	3.989	7.114	5.309	2.736
36 Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas -IPSE-	15.648	13.011	44.000	29.000
37 Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	47.143	48.500	35.801	37.934
38 Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	848	753	149	88
39 Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	1.443	1.486	1.857	2.265
40 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	10.206	10.310	3.404	1.561
41 Instituto Nacional de Metrología - INM	2398,740886	1.603	0	297
42 Instituto Nacional de Salud (INS)	4.290	4.048	20.172	20.172
43 Instituto Nacional de Vías	750950,2	579.393	46.516	275.756
44 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	104.788	122.477	80.073	40.332
45 Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	960	376	188	162
46 Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	1.176	1.300	284	211
47 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	92742,7	109.361	3.257	3.257
48 Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	2.030	1.813	90	21
49 Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	4666	7.343	1.595	4.834
50 Servicio Geológico Colombiano	2.392	16.129	28.324	7.341
51 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1771999,732	1.754.056	1.368.566	1.409.172
52 Superintendencia de Industria y Comercio	370.423	150.929	64.996	221.104
53 Superintendencia de la Economía Solidaria	18224	19.272	18.622	16.757
54 Superintendencia de Notariado y Registro	728.367	769.667	116.034	49.000
55 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	94309,8	106.932	40.006	15.474
56 Superintendencia de Sociedades	133.621	130.471	76.918	88.842
57 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	35767	22.495	3.883	13.196
58 Superintendencia Financiera de Colombia	195.017	197.707	60.135	67.507
59 Superintendencia Nacional de Salud	103464,6	90.896	179.197	168.747
60 Unidad Administrativa Especial - Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.	26	0	1.124	40
61 Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1143880,3	949.000	153.675	244.863
62 Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	7.142	9.368	3.889	1.907
63 Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores	20148,426	20.284	24.938	38.799
64 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	25.680	24.530	14.949	17.675
65 Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	9421,76075	14.905	22.671	27.865
66 Unidad de Planeación Minero Energética - UPME	28.547	30.431	6.705	1.279
67 Unidad Nacional de Protección	47993,16778	59.826	27.563	9.897
Total	13.753.341	12.607.055	7.481.355	7.551.530

Se puede observar que fondos especiales, contribuciones parafiscales y establecimientos públicos cuentan con un portafolio de recursos considerable, producto de la acumulación de caja en vigencias fiscales sucesivas. Esta situación se ha venido corrigiendo en la programación presupuestal con objeto de fortalecer el principio de unidad de caja incorporando 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 Gobierno y, en especial, relacionada con los procesos de descentralización administrativa. A pesar de que la existencia de estos organismos introduce rigideces en la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, también es cierto que muchos de ellos son necesarios para garantizar la prestación de los servicios públicos.

VIII. BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD (CREE) Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) – AÑO GRAVABLE 2015

Este capítulo informa sobre el impacto fiscal de los beneficios tributarios durante el año gravable de 2015 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 Apropiaaciones 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 2016, 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 recursos para el Estado.

La legislación tributaria colombiana contempla diversos beneficios, con diferentes objetivos económicos, entre los que se encuentran el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de sectores económicos determinados, el desarrollo tecnológico, la protección y conservación ambiental y el fomento a la inversión nacional o extranjera, entre otros.

En este capítulo se presenta una cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto de renta y en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE durante el año gravable 2015 y su costo fiscal para las finanzas de la Nación en

2016. Asimismo, esta sección describe la incidencia de las exenciones, exclusiones y la tarifa diferencial del 5% 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. 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 a cargo del contribuyente.

Los tratamientos preferenciales que afectan la base gravable se reflejan en tres grandes rubros que intervienen en este proceso de depuración: los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las rentas exentas. Por otra parte, se encuentran los descuentos tributarios, que afectan directamente el monto del impuesto de renta que se liquida.

Los ingresos no constitutivos de renta corresponden a aquellos ingresos que no están sometidos al impuesto de renta por expresa disposición legal, ya sea por las circunstancias en que se generan o porque el sistema tributario encuentra conveniente estimular alguna actividad de la economía. La legislación colombiana contempla, entre otros, los siguientes: la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales, la utilidad en la enajenación de acciones, la distribución de utilidades o reservas en acciones o cuotas de interés social, las capitalizaciones no gravadas para los socios o accionistas, el componente inflacionario de rendimientos financieros, las recompensas, la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación, los gananciales, la indemnizaciones, las donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas, las participaciones y los dividendos, los aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de sistemas de servicio público de transporte masivo de pasajeros.

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. Es el caso 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.

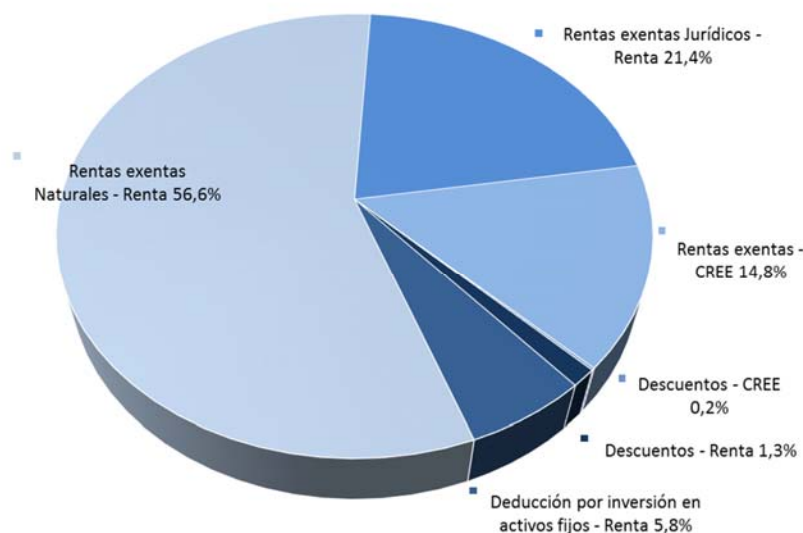
Como última categoría de beneficios que afectan la base gravable del impuesto se encuentran las rentas exentas, donde una fracción muy significativa corresponde a las rentas exentas laborales como indemnizaciones, cesantías y pensiones, así como la exención otorgada a los asalariados respecto de los pagos laborales que perciben. 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 el 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, el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas y aquellos establecidos en la Ley 1429 de 2010¹. Mediante el artículo 67 de la Ley 1739 de 2014, se adicionó el descuento de dos puntos de IVA pagado en la adquisición o importación de bienes de capital aplicable en la declaración del impuesto de renta correspondiente al año en el que se haya realizado su adquisición o importación.

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 productivos² y los descuentos tributarios.

Gráfico 1

Participación porcentual de los beneficios tributarios en el Impuesto de renta y CREE año gravable 2015



Fuente: DIAN.

¹ 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.

² 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.

En el caso del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre la renta para la equidad CREE, el valor de los beneficios tributarios utilizados por los declarantes ascienden a \$61.038 mm (7,6% del PIB) en el año gravable 2015, compuesto por \$51.918 mm en el impuesto de renta y los restantes \$9.120 mm en el impuesto CREE (Gráfico 1)

1.2 Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta

1.2.1 Metodología y fuentes de información

El costo fiscal se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de la utilización 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 que afectan la base gravable de los declarantes en el impuesto de renta, 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 25% (vigente para el año gravable 2015) y, en el caso de las personas naturales, se determina una tarifa implícita del 14.1%. En cuanto a los descuentos tributarios (que afectan directamente el valor del impuesto a pagar), el costo fiscal del beneficio equivale al valor descontado.

La medición se presenta discriminada 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 y aquellos del régimen especial³. Por último, para efectos analíticos la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico⁴.

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones de renta para el año gravable 2015, cuya declaración se presentó entre los meses de abril y mayo de 2016, por lo cual tiene el carácter de preliminar. En el caso de las personas naturales declarantes, la información corresponde a una estimación realizada a partir de las declaraciones de renta del año gravable 2014, en razón a que la presentación de la declaración de

³ 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 alcohólicos 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. En este ejercicio se excluyen los no contribuyentes en razón a su naturaleza, lo cual se refleja en su obligación de presentar la declaración denominada "de ingresos y patrimonio".

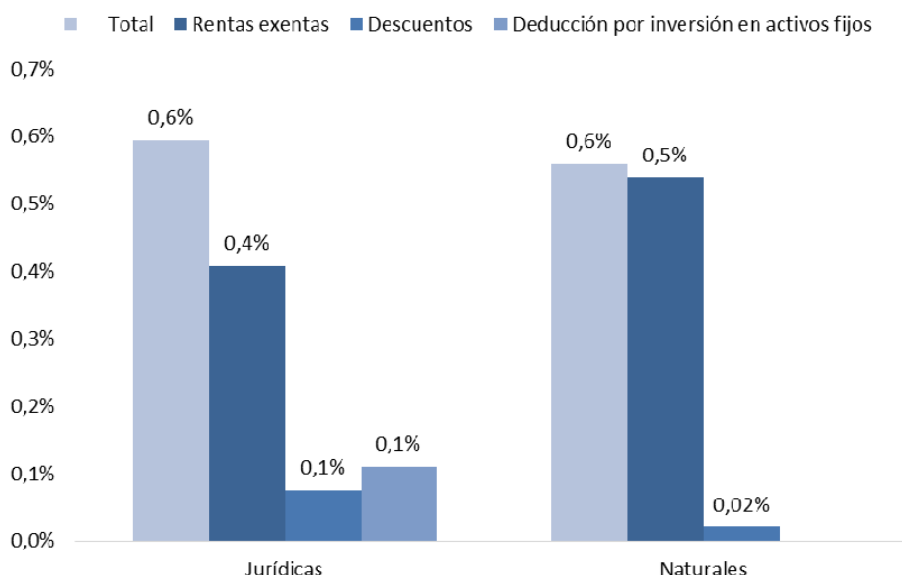
⁴ Al final de este capítulo se presenta el Cuadro 24 que contiene la correspondencia entre sector económico y subsector económico.

renta por el año gravable 2015 para estos contribuyentes se realizará entre los meses de agosto y octubre del año en curso (2016).

Un análisis más preciso de los beneficios tributarios y su potencial recaudatorio se efectúa sobre los contribuyentes del impuesto, dado 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.

Gráfico 2

Resumen del costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes año gravable 2015
(Como porcentaje del PIB %)



Fuente: DIAN.

En el gráfico 2 se resume el valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2015. El monto total de los beneficios tributarios para el total de declarantes por el año gravable 2015 ascendió a \$51.918 miles de millones (mm)⁵ (6,5% del PIB)⁶, generando un costo fiscal de \$9.240 mm (1,2% del

⁵ De acuerdo con la información proporcionada por la Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria de la DIAN sobre la lista de los contribuyentes beneficiarios en Ciencia, Tecnología e Innovación cuyo año de aprobación corresponde al año 2015, el monto registrado en la mencionada lista por la variable "Total recomendado para deducción (en pesos)" asciende a \$120,0 miles de millones de pesos. A partir de este valor, se calcula el 175%, el cual corresponde al porcentaje permitido como deducción por inversión, alcanzando un monto de \$210,0 mm, en tanto que el cálculo de la exención de IVA arrojó un valor de \$0,3 mm.

⁶ PIB tomado de los supuestos macroeconómicos del 25 de mayo de 2016 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PIB). De este costo, el 82,1% (\$7.587 mm) correspondió a las rentas exentas⁷; 9,6% (\$885 mm) a la deducción por inversión en activos fijos; y 8,3% (\$768 mm) a los descuentos tributarios.

Frente al costo fiscal observado en el año gravable 2014, se registró un incremento de 2,9% (\$256 mm), resultado de un aumento en las rentas exentas que fue contrarrestado en gran medida por la menor utilización de los descuentos tributarios en el año gravable 2015 (Cuadro 1).

Cuadro 1

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes.

(Miles de millones de pesos)

Tipo de beneficio	2014 *		2015 **		Cto. Costo fiscal % 2015/14	Part. Costo fiscal % 2015
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal		
Rentas exentas	12.376	3.094	13.082	3.270	5,7%	35,4%
Descuentos	821	821	603	603	-26,5%	6,5%
Deducción por inversión en activos fijos	3.321	830	3.540	885	6,6%	9,6%
Total personas jurídicas	16.518	4.745	17.225	4.759	0,3%	51,5%
Rentas exentas	32.659	4.083	34.528	4.317	5,7%	46,7%
Descuentos	156	156	165	165	5,7%	1,8%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%
Total personas naturales	32.815	4.239	34.693	4.482	5,7%	48,5%
Rentas exentas	45.035	7.177	47.610	7.587	5,7%	82,1%
Descuentos	977	977	768	768	-21,4%	8,3%
Deducción por inversión en activos fijos	3.321	830	3.540	885	6,6%	9,6%
Total	49.333	8.984	51.918	9.240	2,9%	100,0%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

*: La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2016 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2015, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

**: Para personas naturales, los datos estimados se calculan a partir de la información de las declaraciones de renta del año gravable 2014. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2015.

Del costo fiscal de los beneficios para las personas jurídicas declarantes, \$4.123 mm corresponden a los contribuyentes, que sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales (\$4.482 mm) genera un costo fiscal total de \$8.605 mm (1,1% del PIB). De este costo, el 80,8% (\$6.952 mm) correspondió a las rentas exentas; 10,3% (\$885 mm) a la deducción por inversión en activos fijos; y 8,9% (\$768 mm) a los descuentos

⁷ Para el cálculo del costo fiscal de las rentas exentas de las personas naturales se tomó el monto de las rentas exentas asociadas a: 1) los declarantes personas naturales que tuvieron un mayor valor en el impuesto sobre la renta líquida gravable frente al obtenido en el impuesto mínimo alternativo nacional IMAN para empleados, es decir, los declarantes que liquidaron su impuesto a través del sistema ordinario; 2) los declarantes cuyo impuesto por el sistema ordinario fue igual al liquidado por el IMAN pero que se beneficiaron de las rentas exentas para la liquidación por el sistema ordinario. En este último grupo se incluyen los declarantes a los que el cálculo por los dos sistemas les arrojó impuesto igual a cero, por lo que el costo fiscal del beneficio fue valorado a la tarifa implícita de los declarantes que tributaron por el sistema ordinario de renta.

tributarios. Respecto del costo observado en 2014 para este grupo de declarantes, se observó un incremento del 2,8% (Cuadro 2).

Cuadro 2

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes.

(Miles de millones de pesos)

Tipo de beneficio	2014 *		2015 **		Cto. Costo fiscal % 2015/14	Part. Costo fiscal % 2015
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal		
Rentas exentas	9.937	2.484	10.541	2.635	6,1%	30,6%
Descuentos	821	821	603	603	-26,5%	7,0%
Deducción por inversión en activos fijos	3.321	830	3.540	885	6,6%	10,3%
Total personas jurídicas	14.079	4.135	14.684	4.123	-0,3%	47,9%
Rentas exentas	32.659	4.083	34.528	4.317	5,7%	50,2%
Descuentos	156	156	165	165	5,7%	1,9%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%
Total personas naturales	32.815	4.239	34.693	4.482	5,7%	52,1%
Rentas exentas	42.596	6.568	45.069	6.952	5,9%	80,8%
Descuentos	977	977	768	768	-21,4%	8,9%
Deducción por inversión en activos fijos	3.321	830	3.540	885	6,6%	10,3%
Total	46.894	8.374	49.377	8.605	2,8%	100,0%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

* La información presentada para este año difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2015, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

** Para personas naturales, los datos estimados se calculan a partir de la información de las declaraciones de renta del año gravable 2014. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2015.

1.2.2 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 2015 ascendió a \$3.540 mm, presentando un aumento de 6,6% frente al valor del beneficio en el año gravable 2014. Este valor corresponde a lo declarado por las personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación y que hicieron uso del mencionado beneficio. El beneficio fue solicitado por 39 empresas, de las cuales 35 corresponden al sector privado, representando el 74,2% (\$656 mm) del costo fiscal, y el restante (\$229 mm) a las empresas del sector público/mixto. La inversión estimada de las empresas con el beneficio durante el año gravable 2015 fue de \$9.940 mm (1,2% del PIB) (Cuadro 3).

Cuadro 3

Deducción por inversión en activos fijos reales productivos, total declarantes

Año gravable 2015*

(Miles de millones de pesos)

Tipo de contribuyente	Inversión estimada **	Valor deducción	Costo fiscal ***
Sector privado	7.622	2.625	656
Sector público / mixto	2.318	915	229
Total	9.940	3.540	885

Fuente: DIAN. Declaraciones de renta del año gravable 2015.

* Datos preliminares.

** Se calcula a partir de la deducción solicitada.

*** Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta.

El Cuadro 4 muestra que tres sectores económicos concentran el 61,7% del costo fiscal por este beneficio: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (25,4%); Transporte y almacenamiento (19,9%); e Información y comunicaciones (16,4%). En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$90,8 mm, ahorrándose en el impuesto de renta un monto cercano a \$22,7 mm.

Cuadro 4

Deducción por inversión en activos fijos reales productivos, personas jurídicas

Año gravable 2015*

(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Inversión estimada**	Valor de la deducción	Costo fiscal***	Participación en el costo %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.493	901	225	25,4%
Transporte y almacenamiento	1.761	704	176	19,9%
Información y comunicaciones	1.699	579	145	16,4%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.349	455	114	12,8%
Construcción	1.202	360	90	10,2%
Actividades financieras y de seguros	582	218	55	6,2%
Industrias manufactureras	416	156	39	4,4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	298	119	30	3,4%
Resto de subsectores****	124	43	11	1,2%
Actividades inmobiliarias	16	5	1	0,1%
Total	9.940	3.540	885	100,0%

Fuente: DIAN. Declaraciones de renta del año gravable 2015

* Datos preliminares.

** Se calcula a partir de la deducción solicitada.

*** Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta.

****: Se trata de los subsectores Alojamiento y servicios de comida; Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; y Explotación de minas y canteras.

1.2.3 Rentas exentas

En el año gravable 2015⁸, las rentas exentas solicitadas por los declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$47.610 mm (5,9% del PIB), que implica un incremento de 5,7% respecto al valor observado en 2014 (Cuadro 1). Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$7.587 mm (0,9% del PIB), del cual el 43,1% (\$3.270 mm) fue declarado por las personas jurídicas.

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 80,6% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de \$10.541 mm, en tanto que el 19,4% corresponde al régimen especial (\$2.541 mm) para un total de \$13.082 mm. Por subsector económico, el 74,0% de las rentas exentas se distribuyen en tres subsectores: Actividades financieras y de seguros con el 33,6%; Administración pública y defensa con 32,1%; y Otras actividades de servicios y Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales con una participación del 8,3% (Cuadro 5).

Cuadro 5
Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante
Total declarantes - Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Contribuyente	Régimen especial	Total	Participación %
Actividades financieras y de seguros	3.880	512	4.392	33,6%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación	4.183	21	4.203	32,1%
Otras actividades de servicios / Actividades de organizaciones y entidades	20	1.066	1.086	8,3%
Construcción	700	18	717	5,5%
Industrias manufactureras	587	28	615	4,7%
Información y comunicaciones	278	6	284	2,2%
Educación	2	236	239	1,8%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	10	228	238	1,8%
Alojamiento y servicios de comida	204	10	215	1,6%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y	98	115	213	1,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	108	86	194	1,5%
Transporte y almacenamiento	118	32	151	1,2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	148	0	148	1,1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	23	81	104	0,8%
Actividades inmobiliarias	51	43	94	0,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	72	16	88	0,7%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	30	17	47	0,4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	19	24	42	0,3%
Explotación de minas y canteras	10	2	12	0,1%
Total	10.541	2.541	13.082	100,0%
Participación dentro del total de declarantes	80,6%	19,4%	100,0%	

Fuente: DIAN

* Datos preliminares.

Para efectos de este capítulo, se presenta la desagregación de los declarantes entre contribuyentes y del régimen especial, a efectos de ilustrar el beneficio tributario en estos dos grupos. En el caso del régimen especial, se ha

⁸ La Ley 1739 de 2014 en su artículo 27 adicionó una nueva renta exenta al Estatuto Tributario, se trata de "El pago del principal, intereses, comisiones, y demás rendimientos financieros tales como descuentos, beneficios, ganancias, utilidades y en general, lo correspondiente a rendimientos de capital o a diferencias entre valor presente y valor futuro relacionados con operaciones de crédito, aseguramiento, reaseguramiento y demás actividades financieras efectuadas en el país por parte de entidades gubernamentales de carácter financiero y de cooperación para el desarrollo pertenecientes a países con los cuales Colombia haya suscrito un acuerdo específico de cooperación en dichas materias. DIAN. Estatuto Tributario, artículo 207-2, numeral 12.

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 régimen⁹.

Para el universo de los contribuyentes¹⁰, el costo fiscal de las rentas exentas asciende a \$6.952 mm, de los cuales \$2.635 mm corresponden a personas jurídicas y un monto estimado de \$4.317 mm en las personas naturales (Cuadro 2). 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.

Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan el beneficio de rentas exentas, se destaca el subsector de Administración pública y defensa con el 39,7% y el subsector de Actividades financieras y de seguros, con una participación de 36,8%. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 42,2%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan (Cuadro 6).

Cuadro 6
Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Participación %	Rentas exentas/ Renta Total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación	4.183	1.046	39,7%	99,3%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	23	6	0,2%	90,2%
Educación	2	1	0,0%	87,0%
Alojamiento y servicios de comida	204	51	1,9%	77,0%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	72	18	0,7%	61,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	10	3	0,1%	60,4%
Construcción	700	175	6,6%	54,6%
Actividades inmobiliarias	51	13	0,5%	45,2%
Actividades financieras y de seguros	3.880	970	36,8%	40,2%
Otras actividades de servicios	20	5	0,2%	38,0%
Transporte y almacenamiento	118	30	1,1%	33,8%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	108	27	1,0%	27,1%
Industrias manufactureras	587	147	5,6%	19,3%
Información y comunicaciones	278	70	2,6%	15,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	19	5	0,2%	14,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y	98	24	0,9%	13,6%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	148	37	1,4%	9,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	30	7	0,3%	8,6%
Explotación de minas y canteras	10	3	0,1%	1,2%
Total	10.541	2.635	100,0%	42,2%

Fuente: DIAN.

* Datos preliminares.

** 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.

⁹ 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 invierta con este objeto es gravada a la tarifa del 20%.

¹⁰ 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.

Los subsectores que reducen en mayor medida su base gravable con la utilización de este tipo de beneficio son Administración pública y defensa (99,3%), Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación (90,2%) y Educación (87,0%). Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a \$9.379 mm, de las cuales el 81,2% pertenecen al sector privado (\$7.618 mm) y el 18,8% al sector público/mixto (\$1.761 mm).

La mayor participación en el total de las rentas exentas de los grandes contribuyentes del sector privado corresponde a los subsectores Administración pública y defensa y Actividades financieras y de seguros, con 54,9% y 29,7%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 96,9% de las rentas exentas se concentra en dos subsectores: Actividades financieras y de seguros (\$1.565 mm), y Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (\$141 mm) (Cuadro 7).

En el caso de las rentas exentas de personas naturales, se desagrega la información de acuerdo con los formularios de declaración de las personas naturales conforme a los sistemas de determinación del impuesto sobre la renta.

Cuadro 7
Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes
Total contribuyentes - Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Público / Mixto	Participación sector público/ mixto %	Privado	Participación sector privado %	Total **
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,0%	4.180	54,9%	4.180
Actividades financieras y de seguros	1.565	88,9%	2.262	29,7%	3.827
Industrias manufactureras	23	1,3%	517	6,8%	540
Construcción	0	0,0%	338	4,4%	338
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	141	8,0%	0	0,0%	141
Transporte y almacenamiento	0	0,0%	99	1,3%	99
Información y comunicaciones	3	0,2%	65	0,9%	69
Alojamiento y servicios de comida	0	0,0%	64	0,8%	64
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0,0%	41	0,5%	41
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	27	1,5%	2	0,0%	29
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y	0	0,0%	18	0,2%	18
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0,0%	14	0,2%	14
Explotación de minas y canteras	0	0,0%	10	0,1%	10
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0	0,0%	5	0,1%	6
Otras actividades de servicios	0	0,0%	1	0,0%	1
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0,1%	0	0,0%	1
Actividades inmobiliarias	0	0,0%	1	0,0%	1
Total	1.761	100,0%	7.618	100,0%	9.379
Participación	18,8%		81,2%		

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

* Datos preliminares.

** 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 \$1.162 mm.

Para el año gravable 2015 se calcula un beneficio para este grupo de declarantes por \$34.528 mm, de los cuales el 98,8% corresponde a las personas declarantes por el formulario 210 No obligadas a llevar contabilidad (\$34.105 mm) (Cuadro 8).

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas se encuentra en la actividad de Asalariados, la cual representa el 77,0% del total. Este valor corresponde principalmente a la exención que recae sobre los ingresos laborales (Núm. 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario). En el caso de las personas obligadas a llevar contabilidad (Formulario 110), el 49,0% del monto total se concentra en los subsectores de Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas (22,1%); Asalariados (15,5%) y Actividades profesionales, científicas y técnicas (11,4%) (Cuadro 8).

Cuadro 8
Rentas exentas de las personas naturales
Total declarantes - Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	210- Naturales no obligados a llevar contabilidad	Particip. %	110- Naturales obligados a llevar contabilidad	Particip. %	Total	Particip. %
Asalariados	26.259	77,0%	66	15,5%	26.325	76,2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2.003	5,9%	48	11,4%	2.051	5,9%
Rentistas de capital	1.409	4,1%	25	5,8%	1.434	4,2%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1.350	4,0%	8	1,8%	1.358	3,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	395	1,2%	94	22,1%	488	1,4%
Educación	436	1,3%	4	1,1%	441	1,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	406	1,2%	6	1,5%	412	1,2%
Transporte y almacenamiento	376	1,1%	22	5,1%	398	1,2%
Actividades inmobiliarias	283	0,8%	24	5,7%	307	0,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	247	0,7%	33	7,8%	279	0,8%
Información y comunicaciones	165	0,5%	3	0,7%	168	0,5%
Construcción	133	0,4%	26	6,1%	159	0,5%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	148	0,4%	0	0,1%	149	0,4%
Alojamiento y servicios de comida	104	0,3%	33	7,7%	136	0,4%
Industrias manufactureras	110	0,3%	19	4,5%	129	0,4%
Actividades financieras y de seguros	87	0,3%	6	1,4%	93	0,3%
Otras actividades de servicios	82	0,2%	2	0,5%	84	0,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	60	0,2%	1	0,2%	61	0,2%
Explotación de minas y canteras	23	0,1%	2	0,6%	25	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación	22	0,1%	0	0,1%	22	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de	4	0,0%	1	0,2%	5	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	4	0,0%		0,0%	4	0,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	0	0,0%		0,0%	0	0,0%
Total	34.105	100,0%	423	100,0%	34.528	100,0%
Participación	98,8%		1,2%			

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2014.

El porcentaje de reducción en la base gravable debido a las rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad es del 28.3%, siendo los subsectores económicos de Alojamiento y servicios de comida; Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica; y Asalariados, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (49.5%, 49.4% y 43.6% respectivamente) (Cuadro 9).

Cuadro 9

Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad – Formulario 110 Total declarantes - Año gravable 2014*

(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Monto de renta exenta	Participación %	Rentas exentas/ Renta total **
Alojamiento y servicios de comida	33	7,7%	49,5%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0	0,1%	49,4%
Asalariados	66	15,5%	43,6%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1	0,2%	39,0%
Información y comunicaciones	3	0,7%	36,2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	33	7,8%	34,5%
Educación	4	1,1%	33,8%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0,2%	33,0%
Otras actividades de servicios	2	0,5%	31,2%
Actividades financieras y de seguros	6	1,4%	28,3%
Transporte y almacenamiento	22	5,1%	27,2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	26,3%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	94	22,1%	26,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,1%	25,7%
Rentistas de capital	25	5,8%	25,4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	48	11,4%	24,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	6	1,5%	23,8%
Actividades inmobiliarias	24	5,7%	23,1%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	8	1,8%	22,9%
Construcción	26	6,1%	21,8%
Industrias manufactureras	19	4,5%	20,6%
Explotación de minas y canteras	2	0,6%	19,3%
Total	423	100,0%	28,3%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2014.

** Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las personas naturales que hacen uso del beneficio.

1.2.4 Descuentos tributarios

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2015 ascendió a \$768 mm, de los cuales \$603 mm corresponde a personas jurídicas y se estima que \$165 mm corresponden a la estimación de los descuentos solicitados por las personas naturales (Cuadro 10).

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 7.7%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de Educación; Actividades inmobiliarias; y Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, redujeron su impuesto de renta en 68.4%, 25.2% y 15.0%, respectivamente (Cuadro 10).

Cuadro 10**Descuentos tributarios personas jurídicas****Total declarantes - Año gravable 2015***

(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Valor	Participación %	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Educación	0	0,1%	68,4%
Actividades inmobiliarias	0	0,1%	25,2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	170	28,2%	15,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14	2,3%	13,2%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10	1,6%	12,8%
Explotación de minas y canteras	141	23,4%	11,7%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,0%	11,2%
Construcción	8	1,3%	10,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	38	6,3%	8,8%
Otras actividades de servicios	1	0,1%	8,0%
Información y comunicaciones	27	4,4%	5,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1	0,2%	5,3%
Industrias manufactureras	82	13,6%	5,1%
Transporte y almacenamiento	80	13,2%	5,0%
Alojamiento y servicios de comida	1	0,1%	4,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1	0,1%	3,7%
Actividades financieras y de seguros	26	4,4%	2,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	0,3%	2,7%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0,2%	2,4%
Total	603	100,0%	7,7%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares

** Corresponde al impuesto básico de renta de las empresas que utilizaron el beneficio.

Si se discrimina entre los descuentos tributarios utilizados por el sector privado y el sector público/mixto, se observa que los primeros concentran el 53,8% del total de los descuentos (\$325 mm) (Cuadro 11

Cuadro 11). En este subconjunto de personas jurídicas, de los 19 subsectores que utilizaron los descuentos tributarios, los primeros cinco subsectores concentran el 73,0%, ubicándose en el primer lugar Industrias manufactureras con una participación de 25,1% y un monto equivalente a \$82 mm. Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$278 mm.

De otro lado, se calcula que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$164,8 mm en el año gravable 2015, de los cuales el 91,8% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad del formulario 210 y el 6,2% a las personas naturales declarantes por el formulario 230 IMAS para empleados. El subsector de Asalariados agrupa el 64,0% del monto total de descuentos calculados, seguido por Rentistas de capital y Actividades profesionales, científicas y técnicas con 13,6% y 5,4%, respectivamente (Cuadro 12)

Cuadro 11

Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad

Año gravable 2015*

(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Total	Público / mixto	Privada	Participación % sector privado
Industrias manufactureras	82	0	82	25,1%
Explotación de minas y canteras	141	88	53	16,3%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	38	0	38	11,8%
Transporte y almacenamiento	80	42	38	11,7%
Actividades financieras y de seguros	26	0	26	8,1%
Información y comunicaciones	27	1	26	7,9%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	170	146	24	7,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14	0	14	4,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10	1	9	2,7%
Construcción	8	0	8	2,4%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	0	2	0,6%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0	1	0,4%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1	0	1	0,4%
Otras actividades de servicios	1	0	1	0,3%
Alojamiento y servicios de comida	1	0	1	0,2%
Educación	0	0	0	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1	0	0	0,1%
Actividades inmobiliarias	0	0	0	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0	0	0,0%
Total	603	278	325	100,0%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

Cuadro 12

Descuentos tributarios de las personas naturales.

Total declarantes - Año gravable 2015*

(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	110 - Naturales Obligados a llevar contabilidad	210 - Naturales no obligados a llevar contabilidad	230 - IMAS para empleados	240 - IMAS para trabajadores por cuenta propia	Total	Participación %
Asalariados	0,2	98,2	7,1	0,0	105,5	64,0%
Rentistas de capital	0,5	21,8	0,1	0,0	22,4	13,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,2	7,5	1,2	0,0	8,9	5,4%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0,0	5,4	0,0	0,0	5,4	3,3%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,7	2,4	0,4	0,2	3,7	2,2%
Actividades inmobiliarias	0,0	3,1	0,0	-	3,2	1,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,2	2,5	0,4	0,0	3,2	1,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,0	2,0	0,3	0,0	2,3	1,4%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	-	2,0	0,0	0,0	2,0	1,2%
Información y comunicaciones	0,0	1,3	0,1	-	1,4	0,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,1	1,1	0,0	0,0	1,3	0,8%
Transporte y almacenamiento	0,0	0,8	0,0	0,2	1,1	0,7%
Industrias manufactureras	0,4	0,5	0,1	0,1	1,0	0,6%
Alojamiento y servicios de comida	0,1	0,7	0,0	0,1	0,9	0,5%
Otras actividades de servicios	0,0	0,8	0,0	-	0,9	0,5%
Educación	0,0	0,5	0,3	0,0	0,8	0,5%
Construcción	0,0	0,5	0,1	0,0	0,6	0,4%
Explotación de minas y canteras	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales,	0,0	0,0	-	-	0,1	0,0%
Actividades financieras y de seguros	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	-	0,0	-	-	0,0	0,0%
Total	2,6	151,4	10,1	0,7	164,8	100,0%
Participación	1,6%	91,8%	6,2%	0,4%	100,0%	

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO.

* Datos estimados. Se calcula a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2014.

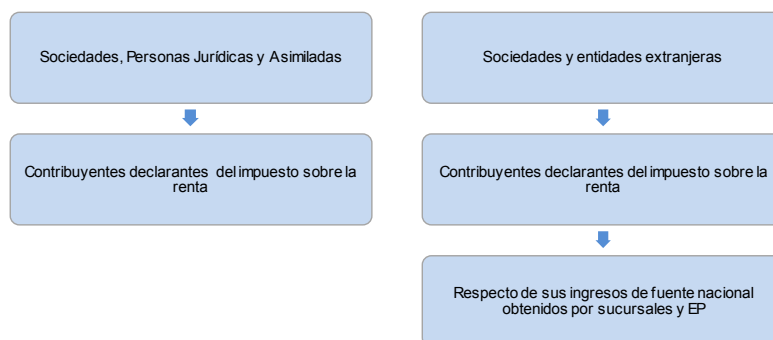
1.3 Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE.

De acuerdo con la Ley 1607 de 2012 se crea el Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE, con el objetivo de contribuir a la generación de empleo y a la inversión social en beneficio de los trabajadores conforme a lo dispuesto en la mencionada norma.

En el gráfico 3 se presentan los sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad.

Gráfico 3

Sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad:



Fuente: DIAN.

De manera similar al impuesto sobre la renta, la base gravable del impuesto CREE sobre la cual recae la tarifa del tributo resulta de restar a los ingresos obtenidos producto de la actividad económica del declarante aquellos costos y deducciones permitidos en la legislación, así como las rentas exentas que han sido señaladas de manera taxativa y específica en la norma y que reducen la base imponible en reconocimiento de ciertas actividades. No obstante lo anterior, la base gravable del CREE es mayor que la del impuesto sobre la renta en virtud de la existencia de limitaciones para el reconocimiento de costos, deducciones y rentas exentas entre un tributo y otro. Las rentas exentas que se pueden utilizar en el impuesto CREE son las siguientes (Cuadro 13).

Dado que las rentas exentas se consideran beneficio tributario y se encuentran claramente identificadas en el formulario 140 Declaración impuesto sobre la renta para la equidad CREE, se presenta el cálculo del costo fiscal por el uso de este beneficio.

Cuadro 13

Rentas exentas en el impuesto sobre la renta para la Equidad CREE

Concepto	Descripción
Artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (Artículo 4 del Decreto 841 de 1998)	Valor de los recursos de los Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida, de los fondos para el pago de los bonos y cuotas partes de bonos pensionales, del fondo de solidaridad pensional, de los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987, y las reservas matemáticas de los seguros de pensiones de jubilación o vejez, invalidez y sobrevivientes, así como sus rendimientos.
Artículo 56 de la Ley 546 de 1999	Valor de los ingresos correspondientes a las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, por el término de cinco (5) años, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de Diciembre de 2010.
Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones - CAN	Valor de las rentas exentas de que trata la Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones, que contiene el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal.
Artículo 207 - 2 numeral 9 del Estatuto Tributario	Valor de la utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública a que se refieren los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que hayan sido aportados a patrimonios autónomos que se creen con esta finalidad exclusiva, por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación, sin que exceda en ningún caso de diez (10) años. Así como los patrimonios autónomos indicados. Los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, establecen: b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.
Artículo 16 de la Ley 546 de 1999	Valor de los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios, que contemplen condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Para tales efectos, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor. Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de diciembre de 2010.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

1.3.1 Metodología y fuente de información

El costo fiscal de los beneficios en el impuesto CREE se calcula como el producto obtenido entre el monto del beneficio utilizado y la tarifa del impuesto. Vale la pena mencionar que para el año gravable 2015, se considera además la incidencia de las rentas exentas sobre la base de liquidación de la sobretasa al CREE¹¹, la cual fue creada por la Ley 1739 de 2014 vigente durante los años gravables 2015 al 2018, la cual no tendrá destinación específica y entrará a formar parte de los ingresos corrientes de Gobierno Nacional, por lo que la tarifa resultante a aplicar es de 13.9% para el mencionado año gravable.

Las rentas exentas se presentan discriminadas por subsector económico y por tipo de beneficio; así mismo se hace una discriminación por los grandes contribuyentes y éstos, a su vez, se presentan por sector público/mixto y privado. Cabe anotar que las declaraciones de este impuesto se presentaron en el mes de abril del 2016 dando un carácter preliminar a la información.

¹¹ La sobretasa del CREE se calculará únicamente sobre el valor que exceda los primeros ochocientos millones de pesos de la base gravable sujeta al CREE. En el formulario para la declaración del CREE del año gravable 2015, se habilitó un renglón para restar el anticipo que se había liquidado en la declaración del año gravable 2014, correspondiente al año gravable 2015, y otro para liquidar el anticipo a la sobretasa del CREE año gravable 2016. Desde el año gravable 2015 hasta el 2018 las tarifas que se usarán para liquidar la sobretasa durante estos años aumentarán progresivamente del 5% en el año gravable 2015; al 6% en 2016, al 8% en 2017 y finalmente del 9% para el gravable del 2018. La sobretasa está sujeta durante su vigencia, a un anticipo del 100% del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del CREE, sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior.

El costo fiscal asociado a las rentas exentas de este impuesto registró un incremento de 57,8%, al pasar de \$795 mm en el año 2014 a \$1.255 mm en el año 2015 (Cuadro 14), explicado básicamente por el efecto del beneficio tributario en la valoración de la sobretasa. De acuerdo con el cuadro 15, el monto de las rentas exentas por el año gravable 2015 ascendió a \$9.028 mm que equivale a 1.1% del PIB, concentrando su mayor utilización en el artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (artículo 4 del decreto 841 de 1998), equivalente al 72,3% del costo fiscal total (Cuadro 15).

Cuadro 14

Resumen del valor y el costo fiscal de las rentas exentas del impuesto sobre la renta para la Equidad CREE Años gravables 2014 - 2015*

Miles de millones de pesos

Tipo de beneficio	2014		2015		Cto. Costo fiscal % 2015/14
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	
Rentas exentas	8.836	795	9.028	1.255	57,8%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

De acuerdo con los datos de las declaraciones del CREE, se observa que el subsector Administración pública y defensa representa el 45,4% de la renta exenta declarada por las personas jurídicas por valor de \$4.098 mm seguido del subsector Actividades financieras y de seguros con \$3.239 mm y un costo fiscal de \$570 mm y \$450 mm, respectivamente (Cuadro 16).

Cuadro 15

Rentas exentas de los declarantes de CREE por concepto Año gravable 2015*

(Miles de millones de pesos)

Concepto	Descripción	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Participación % sobre el costo
Artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (Artículo 4 del Decreto 841 de 1998)	Valor de los recursos de los Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida, de los fondos para el pago de los bonos y cuotas partes de bonos pensionales, del fondo de solidaridad pensional, de los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987, y las reservas matemáticas de los seguros de pensiones de jubilación o vejez, invalidez y sobrevivientes, así como sus rendimientos.	6.530	908	72,3%
Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones - CAN	Valor de las rentas exentas de que trata la Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones, que contiene el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal.	1.052	146	11,7%
Artículo 207 - 2 numeral 9 del Estatuto Tributario	Valor de la utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública a que se refieren los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que hayan sido aportados a patrimonios autónomos que se creen con esta finalidad exclusiva, por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación, sin que exceda en ningún caso de diez (10) años. Así como los patrimonios autónomos indicados. Los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 338 de 1997, establecen: b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.	699	97	7,7%
Artículo 56 de la Ley 546 de 1999	Valor de los ingresos correspondientes a las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, por el término de cinco (5) años, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de Diciembre de 2010.	668	93	7,4%
Artículo 16 de la Ley 546 de 1999	Valor de los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios, que contemplen condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Para tales efectos, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor. Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de diciembre de 2010.	79	11	0,9%
Total		9.028	1.255	100,0%

*Cifras preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Para el total de los subsectores la reducción de la base gravable fue de 37.1%. La mayor reducción de la base gravable por efecto de utilización de este beneficio se presenta en los subsectores Administración pública y defensa; Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con 99.3%, 98.8% y 84.3%, respectivamente (Cuadro 16).

Cuadro 16
Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE por subsector económico
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Monto de renta exenta \$mm	Costo fiscal \$mm	Participación %	Rentas exentas / Base total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4.098	570	45,4%	99,3%
Actividades financieras y de seguros	3.239	450	35,9%	37,9%
Construcción	653	91	7,2%	55,0%
Industrias manufactureras	536	74	5,9%	16,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	138	19	1,5%	6,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	78	11	0,9%	21,2%
Información y comunicaciones	74	10	0,8%	3,9%
Transporte y almacenamiento	64	9	0,7%	22,6%
Actividades inmobiliarias	31	4	0,3%	59,0%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	29	4	0,3%	8,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	25	3	0,3%	2,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	17	2	0,2%	84,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	15	2	0,2%	11,2%
Alojamiento y servicios de comida	14	2	0,2%	41,8%
Explotación de minas y canteras	9	1	0,1%	1,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	6	1	0,1%	98,8%
Otras actividades de servicios	4	1	0,0%	10,7%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1	0	0,0%	26,7%
Educación	0	0	0,0%	38,3%
Total	9.028	1.255	100,0%	37,1%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* Cifras preliminares.

**Base total entendida como la base gravable del CREE más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso del beneficio.

Para los grandes contribuyentes, el monto de las rentas exentas asciende a \$8.502 mm, de los cuales el 79,6% corresponde al sector privado en tanto que el 20,4% corresponde al sector público/mixto (Cuadro 17).

La Ley 1739 de 2014 introdujo el descuento por impuestos pagados en el exterior permitiendo a las sociedades y entidades nacionales contribuyentes del impuesto CREE que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, el descuento de este último tributo en el impuesto sobre la renta para la equidad conforme a la regla señalada en el artículo 16 de la mencionada Ley. Por el año gravable 2015, el monto de este descuento ascendió a \$92 mm (0.01% del PIB), de los cuales \$75 mm (el 81,5% del total) se concentró en los subsectores Industrias manufactureras; Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; y Actividades financieras y de seguros (Cuadro 18). El costo fiscal de este beneficio por el año gravable 2015 equivale al valor registrado como descuento tributario, puesto que éste afecta directamente el impuesto.

Cuadro 17

Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE - Grandes contribuyentes

Año gravable 2015*

(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Público / Mixto	Participación sector público / mixto %	Privado	Participación sector privado %	Total **
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,0%	4.098	60,5%	4.098
Actividades financieras y de seguros	1.565	90,3%	1.646	24,3%	3.211
Industrias manufactureras	0	0,0%	523	7,7%	523
Construcción	0	0,0%	332	4,9%	332
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado / Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	165	9,5%	2	0,0%	167
Transporte y almacenamiento	0	0,0%	59	0,9%	59
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0,0%	44	0,6%	44
Información y comunicaciones	3	0,2%	31	0,5%	34
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0	0,0%	17	0,3%	17
Explotación de minas y canteras	0	0,0%	9	0,1%	9
Alojamiento y servicios de comida	0	0,0%	5	0,1%	5
Actividades de servicios administrativos y de apoyo / Otras actividades de servicios	0	0,0%	4	0,1%	4
Total	1.733	100,0%	6.769	100,0%	8.502
Participación %	20,4%		79,6%		

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* Cifras preliminares.

** La diferencia respecto al total de personas jurídicas declarantes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas declarantes, cuyas rentas exentas ascendieron a \$525 mm.

Cuadro 18

Descuento tributario de las personas jurídicas declarantes de CREE

Año gravable 2015*

(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Descuento impuesto pagado en el exterior	Participación %	Descuentos / (Impuesto + sobretasa)**
Industrias manufactureras	30	32,7%	8,9%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	26	28,5%	9,3%
Actividades financieras y de seguros	19	20,3%	9,9%
Información y comunicaciones	8	9,1%	24,9%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3	3,4%	9,7%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	2	2,0%	1,5%
Explotación de minas y canteras	1	1,2%	0,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1	0,9%	5,6%
Construcción	1	0,8%	5,2%
Otras actividades de servicios	0	0,4%	6,4%
Transporte y almacenamiento	0	0,3%	38,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0,2%	11,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0	0,1%	0,5%
Alojamiento y servicios de comida	0	0,1%	1,4%
Actividades inmobiliarias	0	0,1%	18,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0	0,0%	74,1%
Educación	0	0,0%	51,4%
Total	92	100,0%	6,6%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* Cifras preliminares.

** Corresponde al impuesto sobre la renta líquida gravable más la sobretasa de las empresas que utilizaron el beneficio.

En cuanto a la reducción del impuesto por efecto de la utilización del descuento, se encuentran los subsectores de Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social; Educación; y Transporte y almacenamiento, como aquellos que exhiben los mayores valores en este indicador (74.1%, 51.4% y 38.3%, respectivamente). En promedio, los declarantes que hicieron uso del descuento redujeron su impuesto en 6.6%.

1.4 Beneficios tributarios en el impuesto al valor agregado (IVA).

El IVA es un impuesto que grava el consumo final mediante un mecanismo que tiene dos momentos. En el primero de ellos, se grava la totalidad del producto enajenado y en el segundo se concede un descuento sobre el impuesto que gravó los insumos necesarios para la producción y/o comercialización del mismo. De esa manera el tributo grava uno a uno los eslabones del valor agregado que van añadiéndose en la cadena de producción y los descuentos permiten que el consumo intermedio no sea objeto del gravamen, por lo cual el impuesto termina recayendo sobre el consumo final. En conclusión el IVA es un impuesto multi-etápico que se aplica a lo largo de la cadena de producción y de distribución de un bien o servicio y que finalmente el consumidor asume.

El Cuadro 19 presenta el impacto fiscal que se deriva de la existencia de exclusiones, exenciones y tratamientos diferenciales, tomando como referencia la tarifa general de 16% para efectuar el cálculo en mención. Esta medición se explica a continuación, teniendo en cuenta para este efecto las modificaciones introducidas en la Ley 1607 de 2012 en el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Cuadro 19

Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 16%

(Miles de millones de pesos 2015)

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Valor por punto de tarifa
Bienes y servicios excluidos	46.609	2.913
Bienes exentos	3.820	239
Bienes y servicios al 5%	1.376	125

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

1.4.1 Cuantificación del costo fiscal de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales.

En la legislación tributaria colombiana existe el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que en general grava los bienes y servicios con la tarifa del 16%. Sin embargo existe un amplio número de productos gravados a una tarifa del 5%, 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 esta sección se estima el costo fiscal de los tratamientos preferenciales empleando como punto de referencia la tarifa general de IVA del 16%. El impacto fiscal por las modificaciones en el impuesto se estima a partir del Modelo del IVA desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando a la tarifa general cada uno de los 61 grupos de productos desagregados según la Matriz Insumo-Producto de Cuentas Nacionales del DANE, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

Teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Ley 1607 de 2012¹² en materia de IVA, es pertinente resaltar que el presente capítulo no incluye lo relacionado con el impuesto nacional al consumo, cuyo hecho generador será la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de bienes y servicios, entre los que se destacan la prestación del servicio de telefonía celular (art. 512-2 E.T.), la venta de algunos bienes de producción doméstica o importados que se encuentran definidos en los artículos 512-3, 512-4 y 512-5 del Estatuto Tributario y los servicios según lo dispuesto en los artículos 512-8, 512-9, 512-10, 512-11, 512-12 y 512-13 del mismo estatuto.

1.4.2 Bienes y servicios excluidos

Los bienes y servicios excluidos de IVA son aquellos que por disposición legal no causan el Impuesto sobre las Ventas, es decir que ni en su venta ni en su importación pagan el tributo. Por consiguiente quien comercializa con ellos no se convierte en responsable ni tiene obligación alguna en relación con el gravamen. Si quien los produce o comercializa pagó impuestos en su etapa de producción o comercialización, dichos impuestos no dan derecho a descuento ni a devolución, y por lo mismo constituyen un mayor costo del respectivo bien¹³.

Actualmente el Estatuto Tributario incorpora en el artículo 424 los bienes excluidos y en el artículo 476 los servicios excluidos que no causan el impuesto. Se resalta que la Ley 1607 de 2012 incluye como bienes excluidos los dispositivos móviles inteligentes (tales como tabletas, tablets) cuyo valor no exceda de cuarenta y tres (43) UVT (UVT 2015: \$28.279, que corresponden a \$1.216.000).

¹² La Ley 1607 de 2012, introdujo cambios importantes en el Impuesto al valor Agregado entre otros los siguientes: la modificación al periodo gravable el cual podrá ser bimestral, cuatrimestral o anual de acuerdo con los ingresos brutos obtenidos al último día del año gravable anterior. La reducción de las tarifas de siete (0%, 1,6%, 10%, 16%, 20%, 25% y 35%) a sólo tres (0%, 5% y 16%), consecuencia de ello productos de la tarifa del 10% pasaron al 16%. Esta fue una medida de buen recibo para la administración y el control; adicionalmente, introdujo nuevos bienes a la categoría de excluidos y quitó dicha condición a otros que pasaron a la categoría de exentos. En otro sentido, de la base de gravados al 16% se llevaron a la condición de exentos y un listado de aproximadamente 35 subpartidas arancelarias pasaron de la tarifa general del 16% al 5%. Los servicios también vieron modificadas sus tarifas; algunos que estaban a la tarifa del 10% pasaron a la tarifa del 5% como la medicina prepagada, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización y en general los planes adicionales de salud; el almacenamiento de productos agrícolas.

También hubo servicios que estando en la tarifa del 10% pasaron a ser cubiertos por la general, es el caso del servicio de alojamiento prestado por establecimientos hoteleros o de hospedaje, el de arrendamiento de inmuebles diferentes a los destinados para vivienda y espacios de exposición y muestras artesanales. Dentro de los nuevos servicios que pasaron a la categoría de excluidos está el servicio telefónico local para los estratos 1 y 2 quedando excluidos los primeros 325 minutos mensuales. Los servicios de educación, se adicionaron como excluidos también los servicios de evaluación de la educación y de elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.

Del servicio de Internet sólo quedó excluido la conexión y el acceso a internet de los usuarios del estrato 3, toda vez que para los usuarios de los estratos 1 y 2 dicho servicio pasó a ser exento. El servicio de restaurante pasó a ser gravado a la tarifa del 16% cuando se preste en establecimientos de comercio o locales donde se desarrolle la actividad bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles. En el caso de los demás restaurantes quedaron cobijados por el impuesto nacional al consumo. El servicio de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato de catering está gravado a la tarifa general.

Finalmente, la reforma tributaria trajo una disminución importante en la tarifa de retención a título de IVA que pasó a ser del 15%.

¹³ DIAN, Cartilla del Impuesto sobre las Ventas, “aspectos generales del IVA”,

En el cuadro 20 se presentan los resultados de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16%, agrupados según los productos de la matriz de utilización de Cuentas Nacionales del DANE y desagregados al nivel requerido por tipo de producto según el tratamiento tributario.

Teniendo en cuenta la técnica del IVA, es importante aclarar que cuando se otorga una exclusión en la mitad de la cadena de producción se genera la ilusión de que el sistema renuncia a gravar el valor agregado de la actividad excluida para promover el consumo de esa clase de bienes o servicios. Esta percepción se refuerza porque probablemente el valor al que se transan los bienes excluidos puede resultar menor al precio que prevalece cuando están gravados. Cuando no se consideran de manera integrada todos los efectos de las modificaciones en el IVA puede tenerse la falsa ilusión de que gravando algunos productos excluidos se obtiene mayor recaudo. En este caso, es posible hablar de la existencia de un gasto tributario negativo.

Cuadro 20

Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa de 16%

(Miles de millones de pesos 2015)

Código del producto matriz utilización	Descripción	Valor 2015
54	Administración púb. y defensa, administ.sistema de seguridad social	7.202
52	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	5.398
41	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones	4.889
42	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	4.477
51	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	4.035
56	Servicios de enseñanza de no mercado	3.028
57	Servicios sociales y de salud de mercado	2.541
02	Otros productos agrícolas	2.169
55	Servicios de enseñanza de mercado	1.869
38	Energía eléctrica	1.825
46	Servicios de transporte terrestre	1.634
28	Sustancias y productos químicos	955
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	938
61	Servicios domésticos	764
59	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de mercado	707
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	688
40	Agua	511
39	Gas domiciliario	423
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	391
58	Ss. Alcantarillado , saneamiento y de protección del medio ambiente	365
15	Azúcar y panela	311
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de no mercado	261
30	Productos minerales no metálicos	240

Continuación Cuadro 21

Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa de 16%

(Miles de millones de pesos 2015)

Código del producto matriz utilización	Descripción	Valor 2015
18	Bebidas	217
32	Maquinaria y equipo	129
07	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	114
04	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	106
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	94
05	Productos de la pesca	81
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	59
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	48
47	Servicios de transporte por vía acuática	47
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	36
17	Productos alimenticios n.c.p.	32
01	Productos de café	32
48	Servicios de transporte por vía aérea	29
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	18
10	Carnes y pescados	10
29	Productos de caucho y de plástico	8
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	8
09	Minerales no metálicos	6
14	Productos de café y trilla	5
34	Equipo de transporte	4
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	1
08	Minerales metálicos	0
11	Aceites y grasas animales y vegetales	0
12	Productos lácteos	0
16	Cacao, chocolate y productos de confitería	0
19	Productos de tabaco	0
22	Tejidos de punto y ganchillo; prendas de vestir	0
23	Curtido y preparado de cueros, productos de cuero y calzado	0
26	Edición, impresión y artículos análogos	0
35	Muebles	0
37	Desperdicios y desechos	0
43	Comercio	0
44	Ss. Reparación de automotores, de artículos personales y domésticos	0
45	Servicios de hotelería y restaurante	0
25	Productos de papel, cartón y sus productos	0
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	-6
06	Carbón mineral	-12
03	Animales vivos y productos animales	-79
Total		46.609

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

El efecto 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 \$46,6 billones de pesos (aproximadamente \$2.9 billones por punto de tarifa).

El Cuadro 22 presenta el histórico de la medición del costo fiscal asociado a gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general (16%) durante los años gravables 2005 a 2015.

Cuadro 22
Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos
Años gravables 2005 – 2015
(Miles de millones de pesos)

Año gravable	Monto por punto de tarifa	Efecto total resultante
2005	453	7.253
2006	513	8.210
2007	419	6.706
2008	469	7.510
2009	498	7.971
2010	573	9.173
2011	1.867	29.866
2012	2.133	34.124
2013	2.432	38.910
2014	2.609	41.748
2015	2.913	46.609

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

La dinámica observada a partir del año gravable 2011 obedece a un cambio metodológico en los cálculos, donde se precisa que fueron incluidos algunos productos que figuran en las Cuentas Nacionales y que no deberían considerarse tributariamente, puesto que las particularidades de la legislación impositiva no permiten que el IVA se aplique en tales casos, como se relacionan 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 pueden gravar, toda vez que en Colombia el IVA no aplica sobre bienes inmuebles.
- Los Servicios de intermediación financiera (grupo 51) que no están gravados en ningún país.
- Los Servicios de administración pública, Servicios domésticos y Servicios de no mercado.

1.4.3 Bienes¹⁴ y servicios¹⁵ exentos.

En Colombia la categoría de exentos se aplica 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.

Con la Ley 1607 de 2012 se consideran como exentos, adicionalmente, los productos clasificados en el arancel de aduanas en las subpartidas 03.06.16.00.00, 03.06.17, 03.06.26.00.00 y 03.06.27 (Camarones y langostinos); a su vez, pasaron de ser bienes excluidos a exentos el ganado bovino, excepto ganado para lidia de la partida arancelaria 01.02, y los diarios y publicaciones periódicas, impresos, incluso ilustrados o con publicidad de la partida arancelaria 49.02.

En el cuadro 22 se presenta el estimado del costo fiscal de no gravar los productos exentos a la tarifa general. El resultado es independiente a la calidad de gravados o excluidos que tengan los animales vivos, ya que en caso de que los animales estén gravados, los responsables tendrían derecho a la devolución del IVA generado en estos insumos.

¹⁴ Son aquellos bienes que, atendiendo tanto a la naturaleza como a su destinación, la Ley ha calificado como tales. Estos bienes tienen un tratamiento especial y se encuentran gravados a la tarifa 0%; están exonerados del impuesto y los productores de dichos bienes adquieren la calidad de responsables con derecho a devolución, pudiendo descontar los impuestos ocasionados en la adquisición de bienes y servicios y en las importaciones, que constituyan costo o gasto para producirlos o para exportarlos. Quienes comercialicen bienes exentos no son responsables ni están sometidos al régimen del impuesto sobre las ventas. Los efectos de tratarse de bien exento del IVA, solamente se reflejan en cabeza del productor o del exportador. Por lo tanto, quienes simplemente comercialicen bienes exentos no son responsables del impuesto ni están sometidos a su régimen legal. Debe tenerse en cuenta que todos los bienes por el hecho de ser exportados asumen el tratamiento de exentos del impuesto sobre las ventas. Por tal razón y para hacer efectivo el derecho al impuesto descontable y a la devolución del saldo a favor que se configure en las declaraciones periódicas, los exportadores deben cumplir las obligaciones establecidas para los responsables del impuesto.

¹⁵ Se consideran servicios exentos los que se encuentran gravados a la tarifa cero y se concretan específicamente a aquellos que son prestados en el país en desarrollo de un contrato escrito y se utilicen exclusivamente en el exterior por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia. Reciben el mismo tratamiento los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, originados en paquetes vendidos en el exterior y vendidos por agencias operadoras u hoteles inscritos en el registro nacional de turismo, tal como lo establece la Ley 300 de 1.996, siempre y cuando se efectúe el respectivo reintegro cambiario. (Art. 481 Lit. e E.T.) Quienes presten este tipo de servicios son responsables del impuesto sobre las ventas.

Cuadro 23

Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general

(Miles de millones de pesos 2015)

Productos	Impacto fiscal 2015
1. Leche, carnes, huevos	3.455
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	96
Leche sin elaborar	236
Leche procesada	478
Queso fresco	260
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	277
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	201
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	5
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	756
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	380
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca	7
Carnes y despojos comestibles de aves frescos	760
2. Libros, revistas y cuadernos	365
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico y cultural	207
Revistas de carácter científico y cultural, Diarios y publicaciones periódicas	89
Cuadernos de tipo escolar	69
Total	3.820

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

De acuerdo con lo anterior, el mantener los bienes exentos representa una renuncia tributaria del orden de \$3,8 billones del año 2015.

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 1607 de 2012 adicionó la calidad de exentos de IVA a los productos que se compren o introduzcan al departamento del Amazonas en el marco de los convenios colombo-peruano y el convenio con la República federativa del Brasil. Estos efectos tributarios no están incluidos en estas estimaciones debido a la no disponibilidad de la información para estos casos específicos.

1.4.4 Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%

La Ley 1607 de 2012 incorporó la tarifa de 5% para bienes y servicios que en anteriores vigencias se encontraban gravados a la tarifa diferencial del 10%, sumado a la inclusión de bienes clasificados en la partida arancelaria 82.01 y maquinaria para uso agroindustrial definida en el arancel de aduanas en la partida 84.32.

El efecto recaudatorio de pasar los bienes y servicios que actualmente están gravados a la tarifa del 5% a la tarifa general (16%), sería la obtención de ingresos tributarios adicionales cercanos a \$1.376 mil millones, que equivalen a \$125 mil millones por un punto de tarifa en este grupo de bienes (ver Cuadro 24).

Cuadro 24

Impacto fiscal de gravar a la tarifa general de 16% los bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%
(Miles de millones de pesos 2015)

Producto	Valor 2015
1. Servicios a la tarifa de 5%	109
Almacenamiento de productos agrícolas	1
Salud prepagada	108
2. Bienes y servicios a la tarifa de 5%	1.267
Trigo en grano	42
Maíz	38
Arroz con cáscara (paddy)	27
Sorgo, centeno, avena y otros cereales n.c.p.	6
Fruto de palma africana	76
Soya	36
Otras semillas y frutos oleaginosos	4
Algodón desmotado	14
Mortadela, salchichón y butifarra	14
Harinas y gránulos no comestibles de pescado y de carne y otros productos	15
Aceites de origen vegetal en bruto	72
Palmiste, borras, tortas y harinas de semillas y frutos oleaginosos	52
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	153
Otras harinas vegetales; y mezclas y masas para panadería	8
Preparados del tipo utilizado para la alimentación de animales	242
Pastas alimenticias sin cocer, rellenar... que contengan huevo y las demás	65
Café tostado o sin tostar, descafeinado o no, en grano o molido	74
Café soluble, liofilizado, sucedáneos y extracto de café	19
Azúcar de caña refinada y sin refinar, mieles y melazas	169
Chocolate de mesa	106
Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza y rastrillos	24
Maquinaria agrícola	9
Total	1.376

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

Cuadro 25

Correspondencia entre sector económico y subsector económico para el año gravable 2015*

Sector económico	Subsector económico
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
Minería	Explotación de minas y canteras
Manufactura	Industrias manufactureras
Electricidad, gas, vapor y agua	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
	Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental
Construcción	Construcción
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas
	Transporte y almacenamiento
	Alojamiento y servicios de comida
Información y comunicaciones	Información y comunicaciones
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	Actividades financieras y de seguros
	Actividades inmobiliarias
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo	Actividades profesionales, científicas y técnicas
	Actividades de servicios administrativos y de apoyo
Actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria
	Educación
	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social
Otras actividades de servicios	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación
	Otras actividades de servicios
	Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio
	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales
Actividades propias de las personas naturales	Asalariados
	Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica
	Rentistas de capital

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

*Con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIIU v. 4.0 adaptada para Colombia.

IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2016

1. INTRODUCCIÓN

El siguiente capítulo presenta información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. El primero se encarga de la consolidación y las cifras de funcionamiento mientras que el DNP provee la información de inversión aquí contenida, como lo establece el Decreto 1832 de 2012¹.

Entre los años 2002 y 2017 el Estado colombiano ha asignado y ejecutado más de \$94,2 billones² en los programas, proyectos y actividades que buscan asistir, atender y reparar integralmente a la población víctima del conflicto armado. En particular, a partir de 2012, un año después de la expedición de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), el Estado colombiano ha previsto recursos por \$64,2 billones, cifra que equivale al 68% de lo asignado en los últimos 16 años (Gráfico 1).

Ahora bien, para la vigencia fiscal 2017, se tiene contemplado que el número de programas de inversión asociados a la política de víctimas ascienda a 100 proyectos, los cuales serán ejecutados por 29 entidades de orden nacional, además de las entidades de orden territorial que ejecutan los recursos del sistema subsidiado de salud y de educación pública y las entidades de orden nacional que priorizan recursos de funcionamiento para atender las competencias que la Ley 1448 les ordena.

Dentro del presupuesto histórico, las entidades territoriales han cumplido un papel fundamental para atender a la población víctima a través del Sistema General de Participaciones – SGP. En cumplimiento de la Ley de Víctimas, éstas se encargan de ejecutar los recursos del SGP para ofrecer servicios de Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico a esta población. En los sectores de Educación y Salud se estima que se han focalizado recursos por \$32,8 billones en los últimos seis años (2012 – 2017) a través de este sistema, lo cual representa el 51% del total de los recursos dirigidos a la política de víctimas en el mismo periodo³. Los \$31,4 billones

¹ El artículo 2° del Decreto 1832 de 2012 establece como funciones del Departamento Nacional de Planeación:

Inciso 9 “Asegurar una adecuada programación del presupuesto de las diferentes fuentes de recursos de inversión con base en las prioridades del gobierno y objetivos de desarrollo del país.”

Inciso 12 “Priorizar, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones para su incorporación en la Ley Anual del Presupuesto, utilizando, entre otros, los resultados de las evaluaciones y el seguimiento para la asignación de los recursos, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos.”

² Estas estimaciones se hacen a precios de 2017. El índice de precios al consumidor IPC 2002-2015 es el reportado por el Departamento Nacional de Estadística DANE y el IPC 2016 y 2017 es el proyectado por el Banco de la República de Colombia.

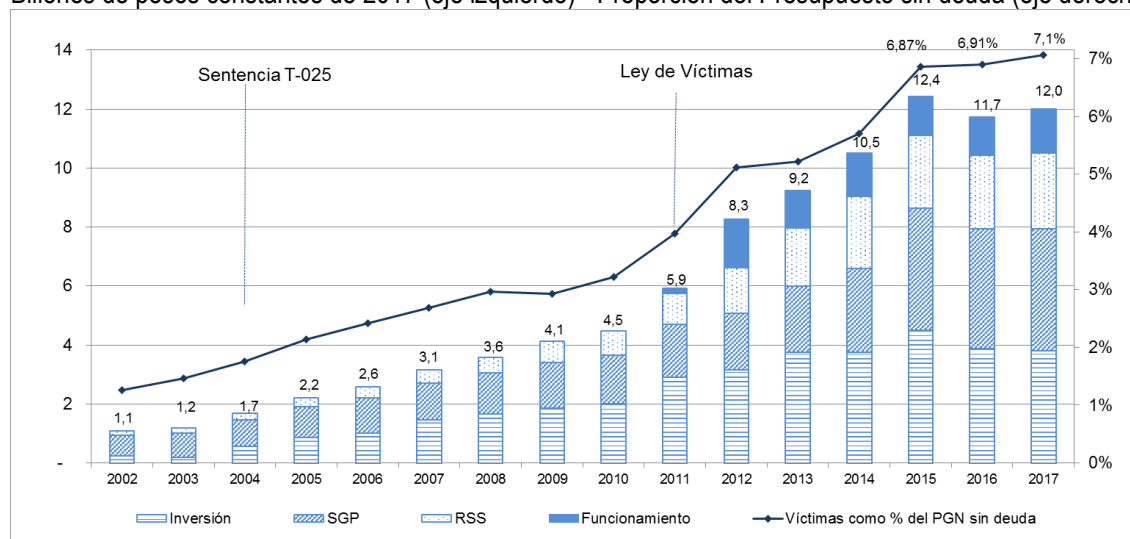
³ El artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) ordena que “Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas... con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico”

restantes de este periodo (49%), se han financiado a través de los presupuestos de las entidades orden Nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación –PGN, en recursos de inversión y funcionamiento.

Gráfico 1

Presupuesto asignado y ejecutado 2002-2017*

Billones de pesos constantes de 2017 (eje izquierdo) - Proporción del Presupuesto sin deuda (eje derecho)



Fuente: MHCP- DNP.

*Presupuesto ejecutado 2002-2015, Presupuesto apropiación vigente 2016 y presupuesto proyectado 2017. Datos actualizados a Julio de 2016.

Nota 1: Los datos de inversión de la vigencia 2017 excluyen régimen subsidiado y la cuenta ECAT FOSYGA que a partir de dicha vigencia se computan en gastos de funcionamiento

Nota 2: La proporción del presupuesto sin deuda varía con respecto a la presentada en el "Informe Presupuestal de la Política Pública Dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2015-2016" debido a que el presupuesto que se utilizó en ese momento corresponde a lo presentado al Congreso como proyecto de ley de Presupuesto, mientras las cifras aquí presentadas corresponden al presupuesto de cierre de año hasta 2015, el presupuesto vigente en 2016 y el proyecto de presupuesto 2017.

Para el año 2017 el presupuesto asignado a la política de víctimas es de \$12 billones, lo cual representa un incremento nominal del 6,4% respecto a la vigencia 2016 y un incremento real a precios constantes de 2017 del 2,3%. En una coyuntura fiscal como la que atraviesa el país en este momento, este incremento demuestra el compromiso del Estado colombiano y específicamente del gobierno central con la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Así, mientras los recursos totales de inversión del PGN para la vigencia 2017 disminuyen en términos reales un 13,7%; el recurso de inversión de la política de víctimas aumenta 2,4%⁴.

Al analizar estas cifras, es importante tener en cuenta además que existe una alta probabilidad de que los recursos asignados a víctimas aumenten al terminar la vigencia 2017, como ha ocurrido año tras año desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas **Cuadro 1**. Esto, debido a que las entidades focalizan más recursos durante la vigencia de ejecución por cuenta de las nuevas incorporaciones de personas al Registro Único de

⁴ Descontando en 2016 y 2017 los recursos del régimen subsidiado y los del ECAT-FOSYGA que a partir de 2017 se presupuestan en gastos de funcionamiento

Víctimas-RUV y la identificación de beneficiarios víctimas, dentro de los programas que no son exclusivos para la esta población.

Cuadro 1

Variación recursos apropiados en el proyecto de ley y apropiación final (2012-2016)

Miles de millones de pesos corrientes

Vigencia	Apropiación Proyecto de Ley	Apropiación Final*	Variación %
2012	5.819	6.617	13,7
2013	6.252	7.541	20,6
2014	6.835	8.891	30,1
2015	7.925	11.224	41,6
2016	10.515	11.284	7,3
Promedio	7.469	9.111	22,0

*Presupuesto ejecutado 2002-2015 y presupuesto apropiación vigente 2016

Fuente: DNP-MHCP. Datos actualizados a julio de 2016

A continuación se presenta en detalle el monto programado de recursos para la vigencia 2017, se compara con las asignaciones de la vigencia anterior y se muestra la composición del presupuesto por entidad, componentes y derechos de la política para asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno⁵. Asimismo, se presenta el avance en la programación financiera de la política de víctimas 2012-2021 (CONPES 3712 de 2011) y se compara con las asignaciones programadas y ejecutadas entre 2012 y 2017 a precios constantes de 2011.

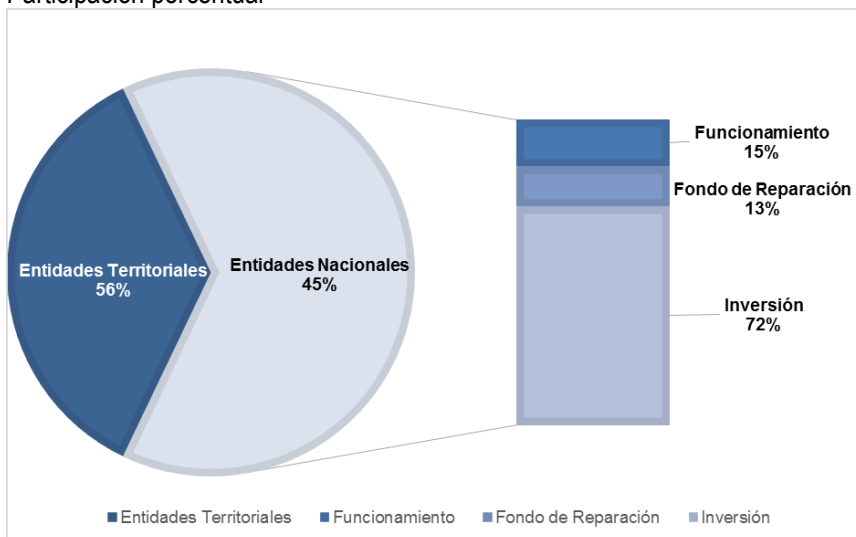
Lo anterior se realiza en cumplimiento del artículo 175 de la Ley 1448 de 2011, que ordena al Gobierno Nacional determinar anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia, la ejecución y los montos de los recursos para implementar la política de víctimas. Además, esta información debe incluir las entidades contempladas para ejecutar las medidas de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima. Asimismo, este documento se ajusta a las directrices de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, que hacen responsable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación de 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 implementarlas eficientemente dentro del espacio fiscal asignado.

⁵ Los componentes de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado a los que se refiere el párrafo son los propuestos en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012

2. PRESUPUESTO 2017

El presupuesto asignado en 2017 para adelantar la política de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno asciende a \$12 billones. De este total, \$6,7 billones (56%) se apropian a través del Sistema General de Participaciones (SGP) para ser ejecutados directamente por las entidades territoriales y brindar a la población víctima acceso a educación básica, primaria y secundaria y al Régimen Subsidiado de Salud⁶; \$3,8 billones (32%) corresponden a recursos Inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN); \$0,7 billones (6%) al Fondo de Reparación y los \$0,8 billones restantes (7%) corresponden a gastos de funcionamiento (gastos de personal, gastos generales, transferencias distintas al Fondo de Reparación y recursos reclasificados de inversión a funcionamiento para el aseguramiento en salud⁷) dentro de las entidades del orden nacional, destinados a la operación de los programas de víctimas. En resumen, el gobierno central apropiará para la próxima vigencia \$5,3 billones, lo cual representa el 44% de la asignación total para víctimas (**Gráfico 2**).

Gráfico 2
Recursos programados en 2017 por tipo de entidad y fuente.
Participación porcentual



Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2016

⁶ La estimación de los recursos que se programan para SGP en educación y en el Régimen Subsidiado de Salud busca ser consecuente con el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 que ordena que “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”. A partir de 2015 los recursos del SGP para educación y del PNG dentro del Régimen Subsidiado de Salud se estiman tomando como referencia la población víctima inscrita en el Registro Único de Víctimas - RUV a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior y contemplan tasas de cobertura, grupos etarios y sexo. Para mayor información de la metodología de estimación referirse al “Informe Presupuestal de Política dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2014 – 2015” radicado el 2 de marzo de 2015 ante la Corte Constitucional.

⁷ Los proyectos de inversión que pasaron a funcionamiento como transferencias son “Mejoramiento de la red de urgencias y atención de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito- subcuenta ECAT-FOSYGA” y “Apoyo sostenibilidad afiliación de la población pobre y vulnerable asegurada a través del régimen subsidiado”

El presupuesto total para 2017 presenta un incremento real del 2,3%, pasando de \$11,7 billones en 2016 a \$12 billones en 2017 (a precios constantes de 2017). Este presupuesto es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2027, 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 con el CONPES 3726 de 2012 (**Cuadro**).

Cuadro 2
Recursos Víctimas por Fuente 2016-2017
 Millones de pesos corrientes

Fuente	2016				2017		Variación Nominal 2016-2017	Variación Real 2016-2017
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2017)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Inversión	3.737.700	33,1	3.887.208	34,4	3.803.310	31,7	1,8	-2,2
SGP Educación	3.886.488	34,4	4.041.947	35,8	4.139.110	34,5	6,5	2,4
PNG dentro del RSS	2.399.982	21,3	2.495.981	22,1	2.555.981	21,3	6,5	2,4
Funcionamiento	608.287	5,4	632.619	5,6	815.722	6,8	34,1	28,9
Fondo de reparación	651.508	5,8	677.568	6,0	693.856	5,8	6,5	2,4
Total general	11.283.965	100,0	11.735.324	104,0	12.007.978	100,0	6,4	2,3

* Los datos de inversión de la vigencia 2017 excluyen régimen subsidiado y la cuenta ECAT FOSYGA que a partir de dicha vigencia se computan en gastos de funcionamiento. Así las cosas, si se excluye estos componentes para 2016 con el fin de hacer una comparación en los mismos términos, la inversión aumenta nominalmente 6,5% y aumenta 2,4% en términos reales. Por su parte el funcionamiento, varía de la misma manera 6,5 nominal y 2,4 real.

Nota: La apropiación vigente de 2016 varía con respecto a la reportada en el "Informe Presupuestal de la Política Pública Dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento formado 2015-2016. Orden 5ª del Auto 219 de 2011" debido a la actualización del reporte por parte de la Presidencia de la República en lo relativo al DAICMA.

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2016

2.1 Presupuesto 2017 por componentes y derechos de la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 y los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 definen la ruta de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas y la organizan por medidas, las cuales a su vez se dividen en componentes. El presupuesto de la vigencia 2017 se asigna de la siguiente forma en cada una de las medidas: Asistencia representa el 57,6%, con \$6,9 billones de pesos; Atención participa con el 18,1% (\$2,2 billones); y Reparación, con el 15,5% (\$1,9 billones). El restante 8,8% (\$1,1 billones) corresponde a medidas transversales como son el fortalecimiento institucional, la coordinación nación territorio, el enfoque diferencial y la justicia y el derecho (**Cuadro**).

Como se puede observar, los componentes transversales clasificados como "Otros" presentan un crecimiento real del 22%, explicado por 28 proyectos nuevos para el año 2017 que están pendientes de categorizar por el DNP. Esto a su vez puede estar causando la aparente disminución en los recursos de reparación.

Cuadro 3
Recursos Víctimas por componente 2016-2017
Millones de pesos corrientes

Medida y Componente de la ley 1448 de 2011		2016				2017		Variación Nominal 2016-2017	Variación Real 2016-2017
		Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2017)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Asistencia	Asistencia Judicial	43.958	0,4	45.716	0,4	41.330	0,3	-6,0	-9,6
	Identificación	4.657	0,0	4.843	0,0	3.892	0,0	-16,4	-19,6
	Salud	2.572.513	22,8	2.675.413	22,8	2.728.697	22,7	6,1	2,0
	SGP (Educación)	3.886.488	34,4	4.041.947	34,4	4.139.110	34,5	6,5	2,4
	Total Asistencia	6.507.615	57,7	6.767.920	57,7	6.913.029	57,6	6,2	2,1
Atención	Asistencia	25.184	0,2	26.191	0,2	25.184	0,2	0,0	-3,8
	Atención Humanitaria	1.895.836	16,8	1.971.670	16,8	2.011.851	16,8	6,1	2,0
	Retornos	166.695	1,5	173.362	1,5	134.545	1,1	-19,3	-22,4
	Total Atención	2.087.715	18,5	2.171.223	18,5	2.171.580	18,1	4,0	0,0
Reparación	Educación Superior	15.000	0,1	15.600	0,1	46.500	0,4	210,0	198,1
	Garantías de no repetición	24.331	0,2	25.304	0,2	18.408	0,2	-24,3	-27,3
	Generación de Ingresos	262.950	2,3	273.468	2,3	152.919	1,3	-41,8	-44,1
	Indemnización	651.508	5,8	677.568	5,8	693.856	5,8	6,5	2,4
	Medidas de Satisfacción	44.477	0,4	46.256	0,4	42.922	0,4	-3,5	-7,2
	Reparaciones Colectivas	39.392	0,3	40.968	0,3	45.860	0,4	16,4	11,9
	Restitución de Tierras	160.554	1,4	166.977	1,4	164.641	1,4	2,5	-1,4
	Vivienda	655.427	5,8	681.644	5,8	697.244	5,8	6,4	2,3
	Total Reparación	1.853.640	16,4	1.927.785	16,4	1.862.349	15,5	0,5	-3,4
Otros	Coordinación Nación - Territorio	18.000	0,2	18.720	0,2	28.887	0,2	60,5	54,3
	Enfoque diferencial	67.269	0,6	69.959	0,6	44.000	0,4	-34,6	-37,1
	Fortalecimiento Institucional	747.054	6,6	776.936	6,6	819.687	6,8	9,7	5,5
	Justicia y del Derecho	2.673	0,0	2.780	0,0	2.724	0,0	1,9	-2,0
	PC	-	-	-	-	165.722	1,4		
Total Otros		834.996	7,4	868.396	7,4	1.061.020	8,8	27,1	22,2
Total general		11.283.965	100,0	11.735.324	100,0	12.007.978	100,0	6,4	2,3

Nota 1: 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.

Nota 2: El componente PC hace referencia los proyectos nuevos del año 2017 que están pendientes "por categorizar" por parte del Grupo de Proyectos Especiales del DNP.

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2016

Adicionalmente, y con el fin de hacer un mejor seguimiento a la política, desde el año 2016 se ha adoptado una desagregación a nivel de derechos, de acuerdo con lo presentado en el **Cuadro 4**. Como se puede observar, las asignaciones de mayor participación son, en su orden: Educación; Salud; Subsistencia mínima; Indemnización; Vivienda; y Vida, Seguridad, Libertad e Integridad. Entre todos representan el 85% del total de recursos asignados.

Cuadro 4
Recursos Víctimas desagregado por derechos 2016-2017
Millones de pesos corrientes

Derecho	2016				2017		Variación Nominal 2016-2017	Variación Real 2016-2017
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2017)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Educación	4.349.475	38,5	4.523.454	38,5	4.907.908	40,9	12,8	8,5
Salud	2.600.944	23,0	2.704.982	23,0	2.557.165	21,3	-1,7	-5,5
Subsistencia mínima	889.012	7,9	924.573	7,9	921.076	7,7	3,6	-0,4
Indemnización	686.883	6,1	714.358	6,1	693.856	5,8	1,0	-2,9
Vivienda	684.612	6,1	711.996	6,1	697.833	5,8	1,9	-2,0
Vida, seguridad, libertad e integridad	433.388	3,8	450.724	3,8	424.682	3,5	-2,0	-5,8
Alimentación	187.203	1,7	194.692	1,7	335.811	2,8	79,4	72,5
Restitución	259.587	2,3	269.971	2,3	270.401	2,3	4,2	0,2
Coordinación Nacional	247.936	2,2	257.854	2,2	221.955	1,8	-10,5	-13,9
Satisfacción	205.751	1,8	213.981	1,8	208.739	1,7	1,5	-2,5
Orientación y Comunicación	199.232	1,8	207.201	1,8	198.942	1,7	-0,1	-4,0
Generación de ingresos	171.156	1,5	178.002	1,5	119.428	1,0	-30,2	-32,9
Reunificación familiar - Reintegración	76.512	0,7	79.572	0,7	79.572	0,7	4,0	0,0
Empleo	69.125	0,6	71.890	0,6	63.528	0,5	-8,1	-11,6
Coordinación Nación-Territorio	73.697	0,7	76.645	0,7	53.500	0,4	-27,4	-30,2
Garantías de No Repetición	21.886	0,2	22.762	0,2	41.630	0,3	90,2	82,9
Reparación Colectiva	30.625	0,3	31.850	0,3	45.660	0,4	49,1	43,4
Protección de predios, tierras y territorios	19.750	0,2	20.540	0,2	48.661	0,4	146,4	136,9
Retorno y reubicación	47.646	0,4	49.552	0,4	15.128	0,1	-68,2	-69,5
Créditos y Pasivos	750	0,0	780	0,0	51.324	0,4	6743,2	6480,0
Participación	13.973	0,1	14.532	0,1	12.000	0,1	-14,1	-17,4
Sistemas de información	2.412	0,0	2.509	0,0	18.849	0,2	681,3	651,3
Identificación	1.002	0,0	1.042	0,0	15.509	0,1	1447,5	1387,9
Rehabilitación	11.407	0,1	11.864	0,1	4.820	0,0	-57,7	-59,4
Total general	11.283.965	100,0	11.735.324	100,0	12.007.978	100,0	6,4	2,3

Nota: La clasificación por derecho 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 derechos 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 derechos.

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2016.

2.2 Total presupuesto 2017 por entidades ejecutoras

Las entidades que más ejecutan presupuesto de la política de víctimas son los departamentos y municipios (56% en 2017), quienes a través de los recursos del SGP transferidos por la Nación atienden sus competencias en términos de salud y educación. Por su parte, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como entidad encargada del programa de Atención Humanitaria, del Fondo de Reparaciones y coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas – SNARIV, programa y ejecuta el 16% del presupuesto de la Política (**Cuadro 5**).

Cuadro 5
Recursos Víctimas Entidades Ejecutoras del presupuesto 2016-2017
Millones de pesos corrientes

Componente	2016				2017		Variación Nominal 2016-2017	Variación Real 2016-2017
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2017)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
ENTIDADES TERRITORIALES	6.286.470	55,7	6.537.929	55,7	6.695.090	55,8	6,5	2,4
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	1.839.309	16,3	1.912.882	16,3	1.938.154	16,1	5,4	1,3
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	767.511	6,8	798.212	6,8	881.691	7,3	14,9	10,5
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	500.000	4,4	520.000	4,4	535.600	4,5	7,1	3,0
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	251.856	2,2	261.931	2,2	318.066	2,6	26,3	21,4
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	227.249	2,0	236.339	2,0	237.563	2,0	4,5	0,5
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	167.896	1,5	174.612	1,5	167.896	1,4	0,0	-3,8
MINAGRICULTURA - GESTION GENERAL	168.076	1,5	174.799	1,5	162.066	1,3	-3,6	-7,3
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	143.201	1,3	148.929	1,3	149.075	1,2	4,1	0,1
DEFENSORIA DEL PUEBLO	51.463	0,5	53.521	0,5	60.696	0,5	17,9	13,4
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	74.597	0,7	77.581	0,7	106.097	0,9	42,2	36,8
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	167.496	1,5	174.196	1,5	176.666	1,5	5,5	1,4
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	143.106	1,3	148.830	1,3	5.452	0,0	-96,2	-96,3
FISCALIA GENERAL DE LA NACION - GESTION GENERAL	50.217	0,4	52.226	0,4	53.481	0,4	6,5	2,4
POLICIA NACIONAL - GESTION GENERAL	45.591	0,4	47.415	0,4	48.555	0,4	6,5	2,4
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	52.240	0,5	54.329	0,5	45.546	0,4	-12,8	-16,2
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	43.432	0,4	45.169	0,4	44.983	0,4	3,6	-0,4
AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA	85.426	0,8	88.843	0,8	-	0,0	-100,0	-100,0
RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	44.150	0,4	45.916	0,4	47.416	0,4	7,4	3,3
OTROS	174.679	1,5	181.666	1,5	333.883	2,8	91,1	83,8
Total	11.283.965	100,0	11.735.324	100,0	12.007.978	100,0	6,4	2,3

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2016

2.3 Avances presupuestales según cronograma CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012

Es importante destacar cómo el Gobierno nacional ha logrado más que cumplir con las metas que se había trazado a través de los Documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 (Plan de Financiamiento y Programación de la Ley 1448 de 2011, respectivamente). A pesar de que nos encontramos al 60% del periodo de vigencia de la política de víctimas, ya se han asignado más del 91% del presupuesto inicialmente contemplado en los CONPES. Es decir, el gobierno no sólo ha cumplido los lineamientos presupuestales de la Ley 1448, sino que ha incluido recursos adicionales para una mejor operación de la política.

En el **Cuadro** se pueden observar las asignaciones realizadas por el Gobierno Nacional entre 2012 y 2017, en comparación con la proyección presupuestal de los mencionados documentos.

Cuadro 6

Avance acumulado CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2017

Miles de millones de pesos constantes de 2011

	Medida/Componente	CONPES 3726 2012-2021	Total invertido 2012-2017	% de Avance CONPES 3726
Asistencia	Asistencia Judicial	245	191	78
	Identificación	65	20	31
	Salud	15.392	11.463	74
	SGP (Educación)	6.738	15.137	225
	Total Asistencia	22.440	26.811	119
Atención	Asistencia	272	121	44
	Atención Humanitaria	5.089	9.036	178
	Retornos	58	572	985
	Total Atención	5.419	9.729	180
Reparación	Educación Superior	235	120	51
	Garantías de no repetición	1.476	107	7
	Generación de Ingresos	5.392	1.467	27
	Indemnización	6.395	3.732	58
	Medidas de Satisfacción	398	204	51
	Reparaciones Colectivas	400	158	39
	Restitución de Tierras	3.556	626	18
	Vivienda	6.915	3.193	46
	Total Reparación	24.767	9.606	39
Otros	Coordinación Nación - Territorio	423	97	23
	Enfoque diferencial	22	310	1.407
	Fortalecimiento Institucional	1.833	3.467	189
	Justicia y del Derecho		4	
	PC		129	
	Total Otros	2.278	4.008	176
Total general		54.904	50.153	91

Nota 1: Presupuesto ejecutado 2000-2015, Presupuesto vigente 2016 y proyecto de presupuesto 2017. Datos actualizados a julio de 2016. Precios constantes de 2011 según los reportes de IPC del DANE 2012-2015 y la protección del IPC del Banco de la República para 2016 y 2017.

Nota 2: 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.

Nota 3: El componente PC hace referencia los proyectos nuevos del año 2017 que está pendiente "por categorizar" por parte del Grupo de Proyectos Especiales del DNP.

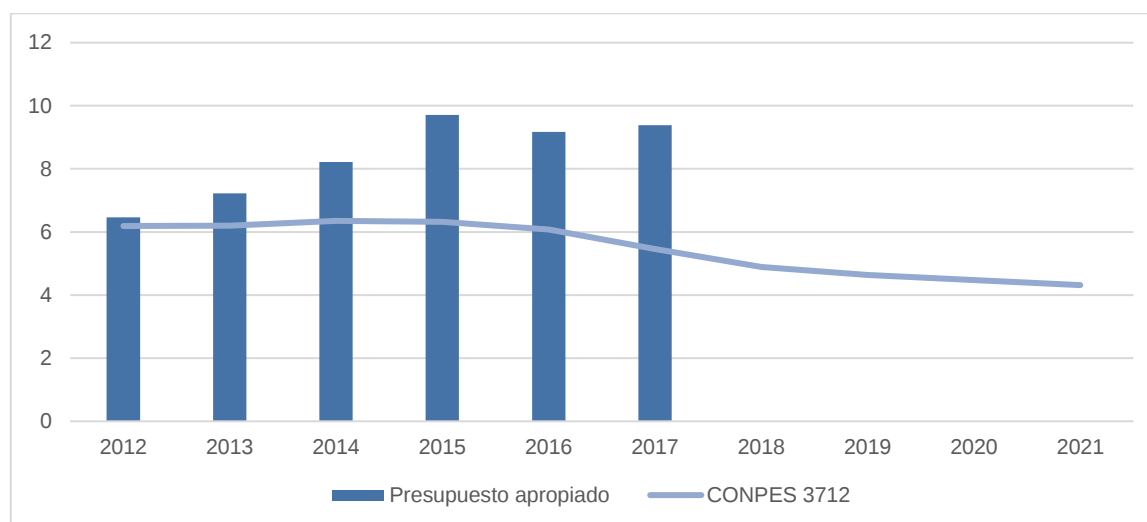
Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2016

Cabe destacar cómo, en seis años, se han asignado al componente de Atención Humanitaria \$3,9 billones por encima de lo presupuestado para los 10 años de vigencia de la ley. Por esa razón, el avance a la fecha representa 178%. También se destacan los componentes de Retornos y Reubicaciones con un avance del 985% y el de Enfoque Diferencial con un avance del 1.407%.

Las variaciones en las asignaciones han respondido a las disposiciones judiciales, principalmente a las relacionadas con la Sentencia T-025 de 2004, el aumento en el número esperado de víctimas y la necesidad manifiesta de esta población.

Consistente con lo anterior, el **Gráfico 3** muestra el avance anual de la asignación presupuestal respecto a las proyecciones realizadas en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

Gráfico 3
Avance anual CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2017
 Billones de pesos constantes de 2011



Nota 1: Presupuesto ejecutado 2000-2015, Presupuesto asignación vigente 2016 y presupuesto asignación proyectada 2017. Datos actualizados a julio de 2016. Precios con base 2011 según los reportes de IPC del DANE 2012-2015 y la protección del IPC del Banco de la República para 2016 y 2017.

Nota 2: 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.

Fuente: DNP-MHCP CONPES 3726 de 2012 actualización del CONPES 3712 de 2011