



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos



Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2015



Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2015

Sandra Morelli Rico
Contralora General de la República

Contraloría General de la República
Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II
PBX: (57) 1 - 647 7000
Bogotá D.C., Colombia
Agosto de 2013
www.contraloria.gov.co

Contenido

Introducción.....	7
1. Supuestos macroeconómicos en el proyecto de presupuesto 2015.....	9
1.1. Supuestos macroeconómicos.....	11
2. Presupuesto incrementalista.....	15
2.1. El monto.....	15
2.2. De los Ingresos presupuestales.....	16
2.2.1. Pérdidas de apropiación en los ingresos del proyecto de PGN 2015.....	17
2.2.1.1 Las pérdidas de apropiación como ingreso.....	18
2.2.1.2 La eficacia en la ejecución del gasto.....	21
2.2.2 La flexibilidad del gasto.....	23
2.3. La ley de Financiamiento: los cambios que requiere el impuesto al patrimonio.....	24
2.3.1 Recaudo impuesto al patrimonio y gravamen a los movimientos financieros (GMF).....	24
2.3.2. Los cambios que requieren en el impuesto al patrimonio.....	25
2.4 Los gastos presupuestales.....	28
3. Cumplimiento de los principios presupuestales y la regla fiscal.....	31
4. Los efectos de los artículos de las disposiciones generales sobre el presupuesto.....	35
4.1 Artículos que deben ser de la norma orgánica o de una ley ordinaria o ley marco.....	35
4.2 Los costos contingentes.....	36
4.3 Artículos que integran una política pública y determinan subsidios.....	38
4.4 artículos que modifican procedimientos de ley orgánica	39
4.5 Artículos que regulan procedimientos presupuestales.....	40
5. Sostenibilidad de la deuda y cumplimiento de la regla fiscal.....	43
6. la Sectorización del proyecto de PGN 2015.....	49
6.1 Sectorización de la inversión.....	50
6.2 El PPGN 2015 - Sector agropecuario.....	54
7. Observaciones sobre las disposiciones generales.....	53
Anexo	
Artículos generales recurrente.....	53

Introducción

En cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, en especial las del artículo 63, numeral 9, del Decreto - Ley 267 de 2000, la Contraloría General de la República (CGR) presenta en estos comentarios generales, el análisis y evaluación del proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2015.

Desde hace algún tiempo la Contraloría General de la República viene insistiendo en que el presupuesto de la Nación es incrementalista y desdibuja el concepto de que es el documento donde, por excelencia, se plasman las políticas públicas, la ejecución anual de las inversiones y las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

La CGR ha hecho reiterativo en sus comentarios el señalamiento de que las disposiciones generales del proyecto perdieron su esencia como normas orientadas a garantizar la correcta ejecución del presupuesto y se convirtieron en un nuevo estatuto, que aunque temporal, por ser una ley anual, redundante en artículos, que por su recurrencia e impacto fiscal, muestran la necesidad de permanencia, requiriendo surtir todo el trámite de ley específica (ordinaria u orgánica) de presupuesto, cuyas normas, valga la pena mencionarlo, demandan una revisión integral. A esta situación se suma que con la nueva ley de regalías, cuya vigencia es bienal, se requiere de una compatibilización entre la ejecución presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) y la ejecución del PGN.

De tal forma, la CGR, llama la atención al honorable Congreso de la República para que revise esas figuras presupuestales que continúan incorporándose en la programación presupuestal y terminan definiendo los denominados “colchones” o espacio fiscal, que a la larga se cubren con mayor endeudamiento público, puesto que los niveles de gastos que tiene incluido el proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2015, en un alto porcentaje resultan inflexibles, como se demostrará más adelante, y con pocas posibilidades real de recorte presupuestal por parte del gobierno.

Siguiendo la línea de los comentarios de los cuatro años anteriores, la CGR quiere mostrar algunos elementos importantes que, a juicio del órgano de control fiscal —con funciones constitucionales de llevar la contabilidad presupuestal y del tesoro—, deben ser considerados en el mediano y largo plazo, tanto para el ordenamiento legal de las normas presupuestales, como para las de endeudamiento público y tributario.

Esto tiene que ver con la programación presupuestal y la forma de hacerla, toda vez que se deben establecer claramente las políticas sobre las cuales el Gobierno Nacional tiene discrecionalidad y sobre cuáles no, en especial, con la autonomía presupuestal de muchas de estas entidades, señalando que el presupuesto que se aprueba en el Congreso de la República en cada vigencia termina siendo modificado en un alto porcentaje.

1. Los supuestos macroeconómicos del proyecto de presupuesto 2015

Con relación a los supuestos macroeconómicos que sustentan las proyecciones de la economía y, por tanto, los ingresos con las excepciones que se señalan adelante, la Contraloría General de la República (CGR) no presenta objeciones y los considera viables, así como de sus supuestos básicos, que resultan consistentes con las proyecciones del Banco de la República.

Aun cuando buena parte de la argumentación de la Contraloría se hace sobre la normativa y las restricciones presupuestales del Gobierno Nacional, es necesario hacer una revisión a los supuestos macroeconómicos implícitos en los proyectos de presupuesto, pues resultan fundamentales, principalmente en la determinación de los ingresos de la Nación.

De tal forma, mientras que el Gobierno Nacional tiene determinados la mayor parte de sus gastos (solamente esperando cuál será la inflación y el crecimiento real de la economía para incrementarlos), sus ingresos, como se expresará posteriormente, dependen de muchas otras variables como la inflación, la tasa de cambio, las tasas de interés interna y externa, los precios del petróleo, la producción petrolera, etc. (Cuadro 1).

Cuadro 1
Resultados de las variables macroeconómicas frente a los supuestos en la programación del proyecto de Presupuesto General de la Nación

Variables	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio 2010 -2015	Promedio 2016 -2018
Inflación doméstica fin de periodo, IPC, %.	3,2	3,7	2,4	1,9			2,8	
Proyecto de presupuesto	4	3,0	3,0	3,0	3	3	3,2	3
Devaluación promedio periodo, %	-12	-2,6	-2,7	3,9			-3,3	
Proyecto de presupuesto	0,8	-2,4	0	0,0	3,3	1,3	-0,4	
Tasa de cambio promedio periodo, \$	1.898	1.848	1.798	1.869			1.853	
Proyecto de presupuesto	2.366	1.910	1.804	1.800	1.930	1.956	1.970	1.996
PIB real (variación)	4,0	6,6	4,0	4,3			4,7	
Proyecto de presupuesto	2,5	4,0	5,0	4,8	4,7	4,8	4,3	5,1
PIB nominal (variación %)	8	13,8	7,3	6,2			8,8	
Proyecto de presupuesto	7,7	6,8	8,2	8,6	7,9	8,1	7,9	8,2
Crecimiento importaciones totales, %	22,4	35,3	8,2	0,7			16,7	
Proyecto de presupuesto	3,9	7,7	3,1	8,7	5	5,7	5,7	6,4
Precio de largo plazo crudo colombiano (US\$ por barril)								
Proyecto de presupuesto					97	98		100
Producción de petróleo (prom KBPD)								
Proyecto de presupuesto					981	1.029,0		1.123,0

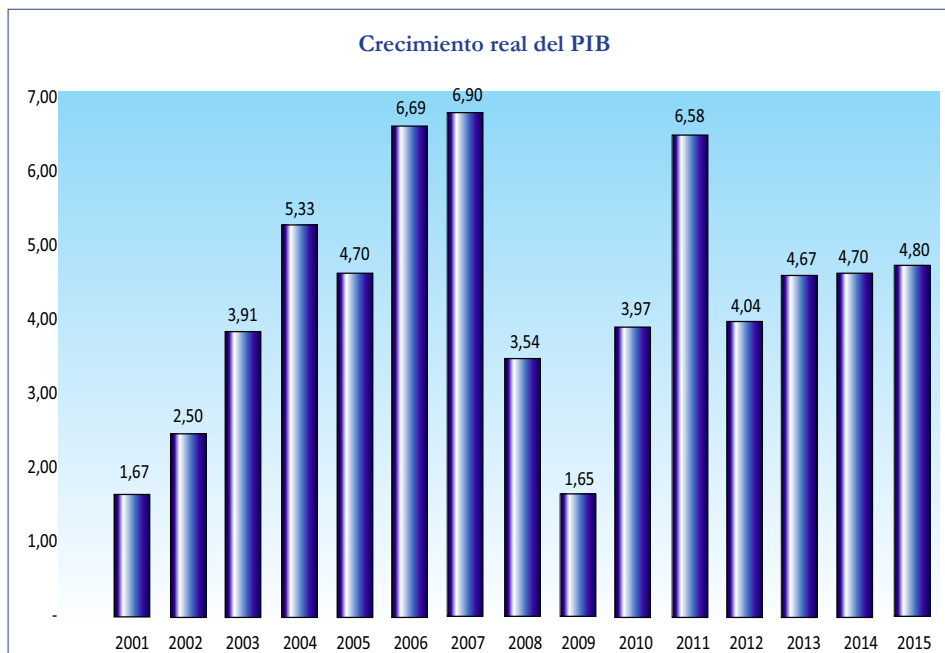
Fuente: Proyectos de presupuesto, DANE, Banco de la República.

Aunque para 2014 se observa un débil crecimiento de la economía mundial, las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), en general, esperan que las economías avanzadas y emergentes presenten una mejor dinámica para 2015. El FMI proyecta que el crecimiento mundial aumentará 3,4% en 2014 y 4% en 2015, y dentro de ello, las economías emergentes y en desarrollo pasarán de 4,6% en 2014 a 5,2% en 2015¹.

Con estas proyecciones de mayor crecimiento para 2015, se debe tener presente los factores de riesgo que podrían afectar la recuperación mundial, como lo es el aspecto geopolítico y su relación con los precios del petróleo, o el riesgo de los mercados financieros que pueden afectar las tasas de interés. De tal manera, la economía colombiana no es ajena a este entorno internacional, y en ese sentido, las proyecciones de crecimiento deben tener en cuenta dichos efectos, además del marco interno de la economía nacional.

En este sentido, el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2015 por \$216,2 billones, supone que la economía nacional registrará un crecimiento real de 4,7% anual para 2014 y de 4,8% para 2015, que corresponde con las metas que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reveló en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en junio de 2014, que no presentó un cambio sustancial con respecto a lo estimado en el MFMP 2013.

Gráfico 1



Fuente: DANE y proyecto de presupuesto

1. Fondo Monetario Internacional, “Perspectivas de la economía mundial”, julio de 2014.

Esta proyección de crecimiento real de la economía corresponde a un crecimiento nominal de 7,9% para 2014 y de 8,1% para 2015. Para el caso de 2015, el crecimiento nominal del proyecto de presupuesto corresponde a 6,4%, que indica una dinámica inferior al crecimiento de la economía.

Por otro lado, las metas de crecimiento económico planteadas en el proyecto de presupuesto de 2015, resultan similares a las proyecciones realizadas por algunos organismos nacionales e internacionales. Por ejemplo, para 2015 el FMI proyecta un crecimiento de 4,5%; mientras que Fedesarrollo en un escenario base lo estima en un 5% (Cuadro 2).

Cuadro 2
Proyecciones del PIB para Colombia
Crecimiento anual

	2014	2015
Fondo Monetario Internacional	4,5	4,5
CEPAL	5	n.d.
Banco de la República	5	3,5 -6,0
*Fedesarrollo	4,3	5
Proyecto de presupuesto	4,7	4,8

*Escenario Base – Fedesarrollo, Prospectiva Económica Julio 2014
Fuente: DANE y proyecto de presupuesto

Por tanto, las proyecciones de crecimiento económico del Gobierno se perciben moderadas y posibles, dado el entorno interno en el cual todavía se observan condiciones adecuadas para que la demanda interna jalone el crecimiento económico a través del consumo privado y de la inversión, que muy seguramente se verá estimulada con el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial.

1.1 Los supuestos

Más allá de la proyección de crecimiento económico, se encuentran los supuestos de los principales precios de la economía, que afectan el mismo crecimiento y las finanzas públicas.

De tal manera, en la visión del MFMP el Gobierno, en coordinación con la autoridad monetaria, mantiene su proyección de inflación en 3% anual para los próximos años y una tasa de cambio nominal que se devaluaría 1,3% a fin de período en 2014 y 2015 (Cuadro 1).

Aunque en la coyuntura actual se perciben algunos elementos de oferta que causan presión sobre los precios de algunos productos de la canasta familiar, y por tanto, elevan las perspectivas de inflación, se considera probable el cum-

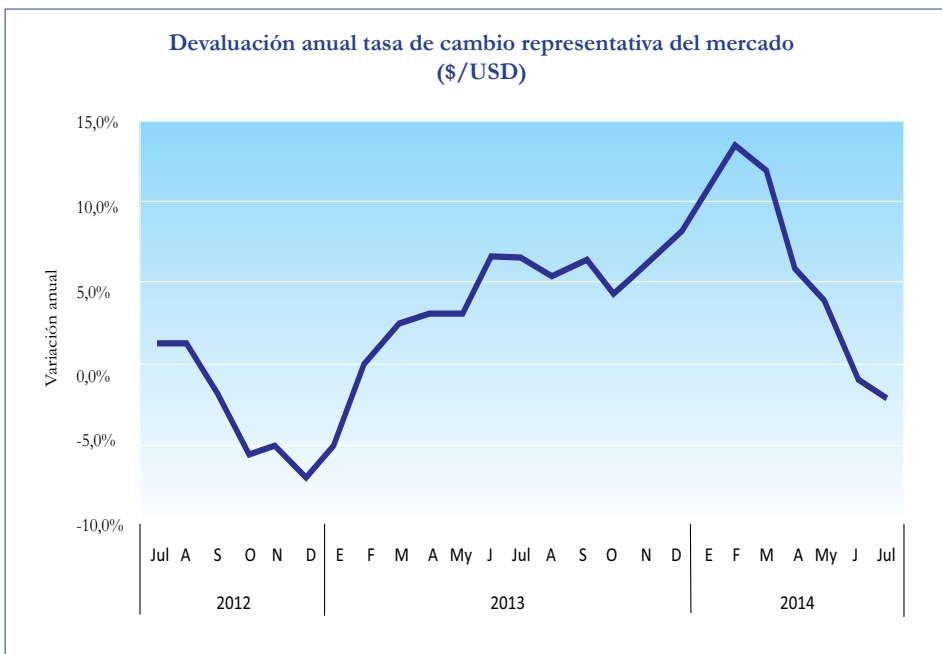
plimiento de esta meta, ya que el punto medio es 3%, dentro de un rango de más o menos un punto básico, es decir que el Banco de la República estima que la inflación puede estar entre el 2% y el 4%.

De esos supuestos, cabe señalar que bajo el seguimiento histórico resultan razonables, pues marcan una tendencia, excepto por estos datos importantes: la tasa de cambio, el crecimiento de las importaciones y un dato complementario como son las exportaciones.

Del comportamiento del primero depende el segundo. El análisis histórico muestra que son dos variables que no se han logrado predecir y que implican costos como los del Banco de la República y la compra de dólares para mantener el precio del dólar; además de la fuerte caída de las exportaciones, con un incremento importante de las importaciones. Todo esto como efecto de la apreciación de la moneda colombiana.

Para el caso de los supuestos de tasa de cambio nominal, dada la actual tendencia en la cual julio terminó con una tasa de cambio de \$1.872,4 por dólar, equivalente a una devaluación del tipo de cambio de 0,9% en el año (Gráfico 2), se tendría que dar un cambio en el entorno internacional o un mayor esfuerzo de la autoridad monetaria para que terminará en la meta de \$1.954 por dólar. Para ello, en lo que resta del año, la tasa de cambio se tendría que devaluar en \$81 por dólar.

Gráfico 2



Fuente: Banco de la República

Por tanto, se percibe que este supuesto se encuentra sobrestimado para 2014 afectando el supuesto de tasa de cambio para 2015. No se olvide que la tasa de cambio tiene efectos principalmente sobre la dinámica del comercio exterior (importaciones y exportaciones) y en el caso del presupuesto público, en la deuda externa.

Cuando se calcula el servicio de la deuda externa con una tasa de cambio sobreestimada, se presupuesta más lo requerido y por tanto al final podrían sobrar recursos aprobados, que pueden abrir espacio para nuevas partidas de gasto en el proceso de ejecución presupuestal.

Finalmente, el supuesto de precios del petróleo, que está implícito en el proyecto de presupuesto a través de las cifras que del Marco Fiscal de Mediano plazo, guarda relación con las estimaciones de agencias especializadas y se observa moderado (Cuadro 3). En la parte de volúmenes de producción de petróleo es conveniente aclarar cuál es el supuesto definitivo para 2015, ya que el presupuesto de regalías fue aprobado con una meta de producción de 1.091.000 barriles promedio diario (bpd) para 2014 y de 1.207.000 bpd para 2015, y ahora en el MFMP en la parte fiscal se basa en una cifra de producción de 981.000 bpd para 2014 y de 1.029.000 para 2015.

Cuadro 3
Proyecciones del precio del crudo WTI

	2014	2015
EIA	101,0	95,2
Economist intelligence Unit	102,1	95,3
ABN AMRO	100,0	95,0
Promedio	101,1	95,2
Precio canasta crudo colombiano	97	98

Fuente: EIA, EIU, ABN AMRO y MinHacienda.

2. Presupuestación incrementalista

La Contraloría General de la República (CGR) viene insistiendo en que la programación presupuestal es de carácter inercial o incrementalista, que impide la evaluación de la calidad del gasto público y libera a los gestores de la consecución de los resultados, al no asignarse los recursos necesarios para cumplir su misión.

Con ello no se respeta la autonomía de los órganos constitucionales y se les impone un presupuesto que vulnera su autonomía. Esta posición se presenta claramente en el Informe de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro y se ratifica en el presente documento bajo los hechos que se muestran a continuación.

2.1 El monto

El Gobierno Nacional presentó el proyecto de presupuesto para 2015 desbalanceado, conforme a lo previsto en el artículo 347² de la Constitución Política, con ingresos por \$203,6 billones y gastos por \$216,2 billones, generando la necesidad de una reforma tributaria —o como lo denomina el Gobierno una Ley de Financiamiento— por \$12,5 billones, en la cual se mantendrán los impuestos a las transacciones financieras (4 por mil) y el impuesto al patrimonio.

De las causales del desbalance, entre los \$203 billones del presupuesto de rentas y los \$216 billones de las apropiaciones de gasto, ninguna alude a expansiones deliberadas o contingentes en el gasto, encontrándose todas en el lado de los ingresos para lo cual se tendría la corrección o ajuste principalmente mediante una iniciativa de reforma tributaria, o por las expectativas de mejores ingresos por el alza del precio del petróleo derivada de la coyuntura de conflicto bélico en la región productora del Medio Oriente y el mayor crecimiento esperado de la economía en 2015.

Adicionalmente, llama la atención la inclusión en la programación presupuestal de la cuenta denominada “otros recursos de capital” por \$10,7 billones y de reintegros y recursos no apropiados por \$0,6 billones, cuyos rubros no cuentan con sustento legal ni económico, que generan un mayor déficit presu-

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

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

puestal, al alcanzar los \$23,8 billones, que deberán cubrirse con el proyecto de recursos adicionales o con recorte en el gasto. Cabe precisar que de los \$10,7 billones, \$4,5 billones corresponden a pérdidas de apropiación y \$5,6 a la disponibilidad inicial en tesorería, según lo expresa el documento del mensaje presidencial, página 57.

2.2 De los ingresos presupuestales

En general, la proyección de ingresos de la Nación está acorde con los supuestos macroeconómicos y la dinámica de recaudos de las vigencias anteriores. Se proyectaron ingresos por \$203 billones, de los cuales los ingresos corrientes de la Nación alcanzan los \$103,1 billones; mientras que los recursos de capital llegan a \$66,4 billones, los fondos especiales \$20,2 billones, las rentas parafiscales \$1,4 billones y finalmente los ingresos de los establecimientos públicos alcanzarán los \$12,6 billones.

El componente más dinámico en el frente de ingresos corresponde a los recursos de capital (6,7%), mientras que el menor es fondos especiales, con una reducción de 7,4%. Sobre este último ítem, la proyección a la baja se asocia especialmente al Fosyga, cuya asignación decrece en casi 50% (de \$2,4 billones a \$1,2 billones).

De los recursos de capital, las fuentes de mayor volumen son el crédito interno y externo (variaciones interanuales de 13,0% y 7,3%, respectivamente) y el rubro “otros” (47,1%) que comprende la disponibilidad inicial de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (\$5,6 billones) y la provisión para pérdidas de apropiación (\$4,5 billones). En particular, el último concepto es cuestionable, dado que sugiere la existencia de un incentivo fuerte para desatender la ejecución presupuestal, junto con un volumen de recursos que no atenderían un uso efectivo en la medida que la provisión no se afectara.

La contraparte de estos componentes del presupuesto de rentas se haya en la tasa de variación negativa en las utilidades y excedentes financieros (-29,5%), jalonado esencialmente por el desempeño de Ecopetrol. Este fenómeno ilustra sobre la incidencia de la venta de participaciones estatales en empresas del sector real: los ingresos recibidos por la colocación de acciones tendrían que compensar, mediante las inversiones que se acometan con los mismos, el menor flujo de rentas a futuro para el Gobierno.

Es en la desagregación del rubro recursos de capital donde la CGR llama la atención, en el sentido que tradicionalmente el Gobierno Nacional utiliza la figura de pérdidas de apropiación como una autorización para incorporar en las

siguientes vigencias recursos no utilizados de las apropiaciones presupuestales de la vigencia anterior, equilibrando el presupuesto, aun cuando en la posterior ejecución no sea ejecutado, apuntándole simplemente a la mala ejecución presupuestal de las entidades.

De tal forma, el rubro otros recursos de capital y los no apropiados vulneran el principio de legalidad que abarca no solo el gasto sino el ingreso, las cuales son rentas no autorizadas por el Legislador y ocultas en los anexos, dado que a pesar de la exigencia constitucional (Sentencia C-023 de 1996) no se incluyen de forma directa en la Ley. Esto se advirtió el año pasado, y en años anteriores, puesto que es allí donde se encuentran las pérdidas de apropiación que se incluyen como ingreso sin sustento legal y que impidieron recoger \$8,6 billones de ingresos previstos en el presupuesto 2013.

2.2.1 Pérdidas de apropiación en los ingresos del proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2015

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2015 incluyó \$4,5 billones en el rubro de otros ingresos de capital, que corresponden a las pérdidas de apropiación (PA) estimadas en la formulación del presupuesto³. En este valor se sintetiza la evolución dispar de dos facetas de este rubro: La primera, concebida como la suma de los saldos no comprometidos en la vigencia anterior y contabilizados en la Tesorería e incorporados en el presupuesto como otros ingresos de capital; y la segunda, entendida como la reducción esperada del gasto comprometido en la vigencia⁴.

Aunque la información de la ejecución del presupuesto de 2014 aún impide obtener conclusiones sobre estas dos facetas, el análisis de lo sucedido en 2013 fue un referente importante para apreciar la dimensión de los efectos de

3. En el mensaje presidencia se establece que: “El rubro otros recursos de capital por \$10,7 billones contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para una total ejecución del presupuesto aprobado. En consecuencia, incluye una provisión contingente equivalente al monto de las pérdidas de apropiación estimadas en la formulación del presupuesto, provisión que se hará efectiva solamente si las pérdidas de apropiación son inferiores a las estimadas inicialmente, esto es \$4,5 billones. Igualmente, en este concepto se registran los recursos correspondientes a la disponibilidad inicial que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional -DGCPTN registra como disponibles al cierre de la vigencia 2014, equivalente a \$5,6 billones de acuerdo con el programa de fuentes y usos que soporta el plan financiero para la vigencia 2015” (subrayado fuera de texto) p.51 y 52. Dicha nota se repite tal cual del mensaje del proyecto para 2014, cambiando únicamente las cifras.

4. En la ejecución presupuestal la diferencia que existe entre la apropiación definitiva y los recursos comprometidos se denomina Pérdida de Apropiación. Esta situación es un reflejo de que las partidas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN) no constituyen ordenes de gasto sino autorizaciones máximas con una determinada finalidad, y por otra parte, que la ejecución o compromiso de los recursos se debe realizar en la vigencia fiscal respectiva, porque según el principio de anualidad después del 31 de diciembre no pueden asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducan sin excepción. Así quedó consignado en los artículos 14 y 89 del Decreto 111 de 1996.

las pérdidas de apropiación (PA). Así, en su aspecto como ingreso, mientras en el proyecto de PGN de 2013 se aforaron, por este concepto y dentro de otros recursos de capital, un total de \$2,3 billones (0,33% del PIB), en la ejecución tan sólo alcanzó \$3 mil millones.

Por otra parte, en términos de eficacia de la ejecución presupuestal, se dejaron de ejecutar \$12,1 billones, lo cual representó el 6,4% del presupuesto definitivo y un 1,7% del PIB, en una situación que se debe ser valorada a la luz de los determinantes del gasto, su composición sectorial y la posibilidad de situar o no los fondos. Así, la consecuencia del efecto conjunto de las dos facetas fue en la vigencia una reducción del gasto y la sobrestimación de los ingresos.

En la evolución de las pérdidas de apropiación (PA) es posible identificar una tercera faceta, relacionada con que de manera indirecta y en cada una de las vigencias han permitido la flexibilización del gasto, tal como se ilustra con lo acontecido en 2013. En tal sentido y luego de aplicar las adiciones y reducciones en varios rubros del presupuesto inicial, las apropiaciones definitivas se incrementaron \$3,4 billones, pero como este comportamiento se acompañó del aumento de las pérdidas de apropiación (PA) en rubros diferentes, se produjo una recomposición entre las erogaciones de funcionamiento, deuda e inversión, e incluso al interior del mismo gasto de inversión, con lo cual el resultado final fue un recorte relativo y la flexibilización del gasto entre sectores.

2.2.1.1 Las pérdidas de apropiación como ingreso

El proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2015 incluye \$10,74 billones en el rubro de otros ingresos de capital, que representan cerca del 5,6% de los ingresos del Presupuesto Nacional. Dentro de ellos, \$4,5 billones corresponden a las pérdidas de apropiación estimadas en la formulación del presupuesto, \$5,6 billones a la disponibilidad inicial que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional registra como disponibles al cierre de la vigencia 2014 y un último monto, cercano a los \$640.000 millones, cuyo origen no se explica (Gráfico 3).

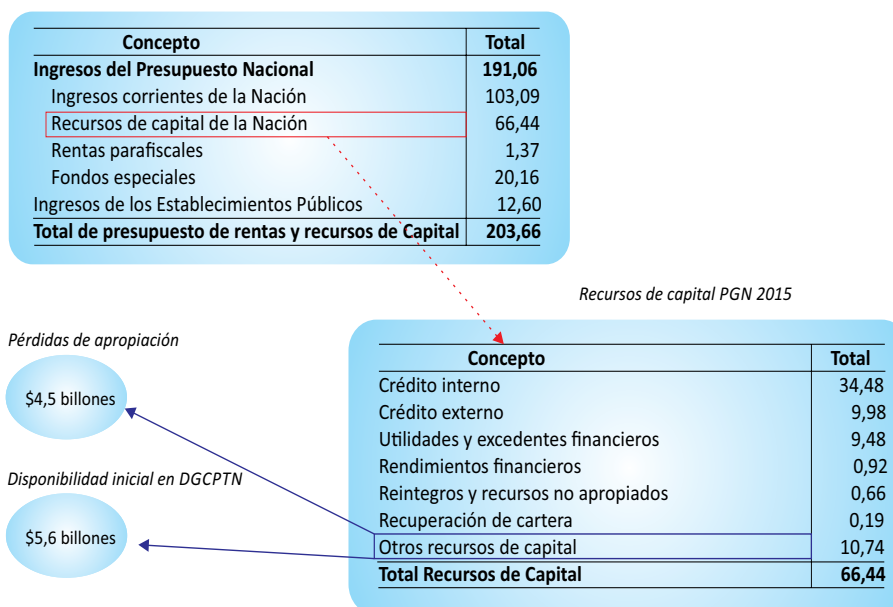
La provisión contingente de \$4,5 billones es “equivalente al monto de las pérdidas de apropiación estimadas en la formulación del presupuesto, cuya provisión se hará efectiva solamente si las pérdidas de apropiación son inferiores a las estimadas inicialmente”⁵. Una cifra mayor en \$1,5 billones comparada con lo aforado en el Proyecto de Presupuesto de 2014, donde su monto fue estimado en \$3 billones (Gráfico 4).

5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2014: “Prioridades sociales para el tiempo de la paz”, Anexo al Mensaje Presidencial, pág. 50.

Gráfico 3

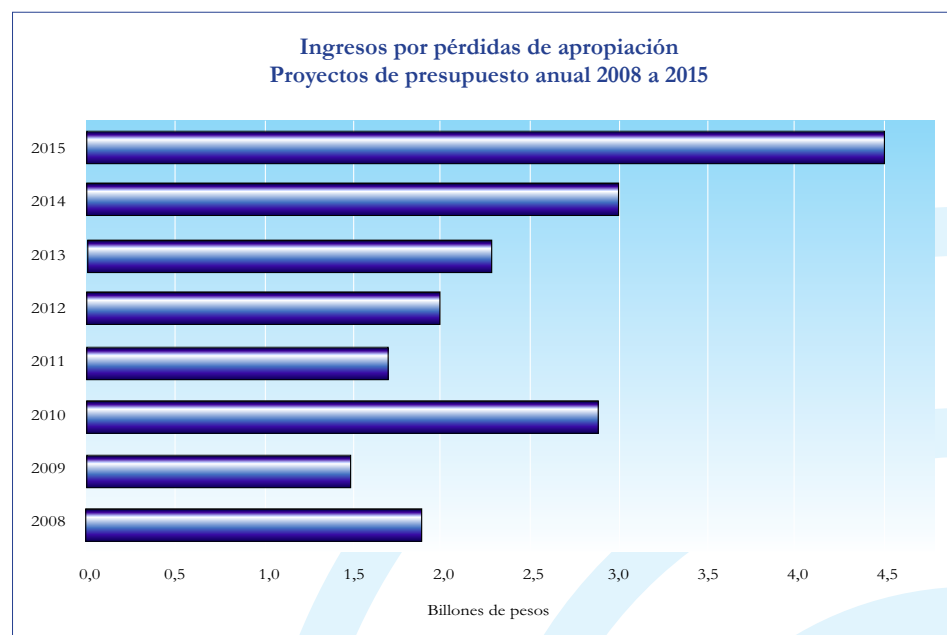
Composición del presupuesto de rentas del PGN 2015

Cifras en billones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda, SIIF, cálculos propios.

Gráfico 4



Fuente: Banco de la República

La revisión de la evolución de este rubro en las diferentes vigencias muestra que su principal característica es la baja ejecución, y por esta razón, puede interpretarse como un indicador de sobrestimación de los ingresos en los

proyectos de presupuesto de cada año. La forma en que se materializa este comportamiento se evidencia en el Cuadro 1. En la programación del presupuesto, el monto de recursos aforados para cada año representó, en promedio entre 2008 y 2013, el 0,35% del PIB. Pero en la ejecución, es decir, cuando se verifica la entrada efectiva de los recursos en la Tesorería, su monto es insignificante como proporción al PIB. En este sentido, el resultado obtenido en 2013 es revelador: Las pérdidas de apropiación (PA) ascendieron en 2012 a \$2,7 billones, de ellas en el proyecto de PGN de 2013 se aforaron \$2,3 billones como ingresos, pero la ejecución no superó los \$3.000 millones.

Cuadro 4
Ejecución de ingresos por pérdidas de apropiación, vigencias 2008 a 2013

Año	2008			2009			2010		
	Inicial	Definitivo	Ejecución	Inicial	Definitivo	Ejecución	Inicial	Definitivo	Ejecución
Enajenación de activos	1.500	560	805	4.340	3.093	923	1.400	1.400	533
Excedentes financieros	5.881	5.881	6.816	9.580	9.580	9.373	5.010	5.010	4.554
Traslados fondos DTN	0	0	269	0	0	237	0	0	0
Rendimientos financieros	628	628	768	673	673	544	819	819	304
Recursos de crédito externo	6.988	5.928	5.928	4.650	8.736	11.941	8.876	8.876	6.513
Recursos de crédito interno	22.613	24.613	23.652	24.500	25.500	25.256	26.134	26.134	30.161
Otros recursos de capital	8.395	7.536	7	4.363	698	11	12.933	13.933	5
Otros recursos de capital**	8.395	7.536	7	4.363	698	11	12.933	13.933	5
Otros	8.395	7.536	7	4.363	644	11	12.887	13.143	5
Donaciones externas	0	0	0	0	46	0	41	50	0
Donaciones internas	0	0	0	0	8	0	5	5	0
Reintegros y otros recursos no apropiados	200	200	0	162	162	0	443	443	447
Recuperación de cartera	35	35	189	35	35	198	24	24	185
Recursos de capital de la Nación	46.239	45.380	38.434	48.304	48.478	48.484	55.639	55.904	42.702

Año	2011			2012			2013		
	Inicial	Definitivo	Ejecución	Inicial	Definitivo	Ejecución	Inicial	Definitivo	Ejecución
Enajenación de activos	2.764	2.764	19	5.114	5.114	872	5.000	5.000	37
Excedentes financieros	6.939	6.939	6.797	6.794	6.794	7.991	13.322	13.322	14.204
Traslados fondos DTN	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rendimientos financieros	579	579	680	563	563	853	532	532	535
Recursos de crédito externo	7.797	7.798	5.657	7.906	7.887	4.487	5.400	5.400	7.526
Recursos de crédito interno	28.000	28.000	29.276	27.500	27.500	19.431	28.008	28.008	30.400
Otros recursos de capital	5.152	8.056	747	6.924	4.822	3	7.873	7.913	1.305
Otros recursos de capital**	5.152	8.056	747	6.924	4.822	3	7.873	7.913	1.305
Otros	5.097	7.991	747	6.831	4.732	3	7.805	7.844	1.305
Donaciones externas	50	54	0	93	89	0	66	68	0
Donaciones internas	5	10	0	0	0	0	2	2	0
Reintegros y otros recursos no apropiados	245	245	308	302	449	317	317	565	
Recuperación de cartera	105	105	223	198	198	287	173	173	255
Recursos de capital de la Nación	51.582	54.487	43.706	55.301	53.179	34.364	60.625	60.665	54.826

Fuente: Proyectos de PGN y CGR.

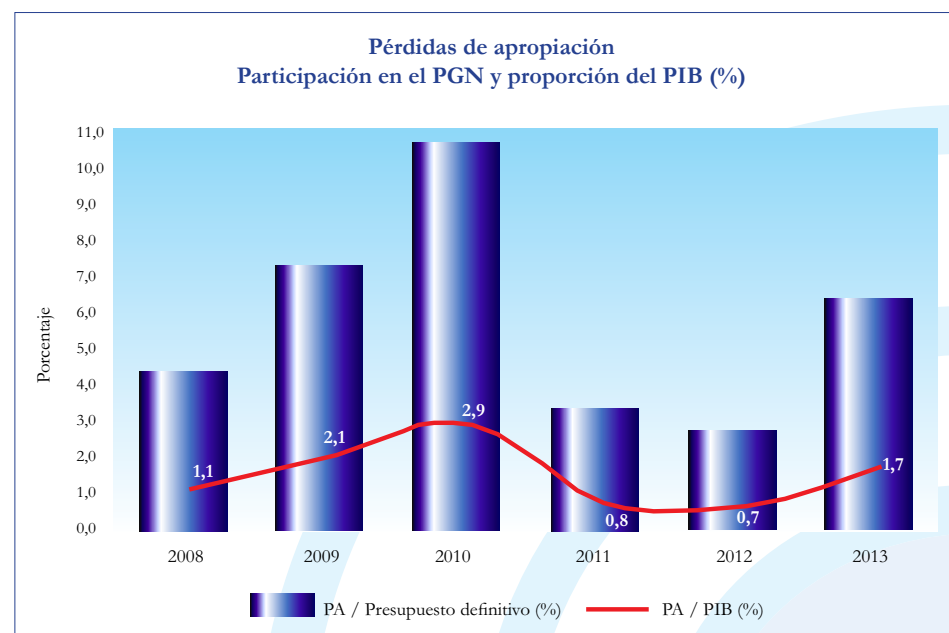
**La información de ejecución reportada a la CGR no permite desagregar los ingresos por PA, por lo tanto, esta ejecución que se toma como referencia corresponde a la totalidad de los otros ingresos de capital.

Además de la disparidad del comportamiento y monto de las pérdidas de apropiación (PA) como ingreso y su reflejo en el resultado fiscal de cada vigencia, existen dudas sobre la legalidad de la presupuestación de este rubro como ingreso. Así lo manifestó la CGR en diversas ocasiones: “Al examinar los conceptos de “ingresos” que hacen parte de este rubro, se encuentra que las pérdidas de apropiación no constituyen un recaudo efectivo que ingrese a las arcas de la Tesorería de la Nación. Además, el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que define los recursos de capital de la Nación, no se contempla el rubro “pérdidas de apropiación” como una renta que se deba aforar cada año en el Presupuesto General de la Nación. Desde esta perspectiva, queda comprometida la legalidad de este rubro”⁶.

2.2.1.2 La eficacia en la ejecución del gasto

El comportamiento de las pérdidas de apropiación (PA) desde la perspectiva del gasto solo es posible verificarla en la ejecución del PGN de 2013, donde ascendieron a \$12,1 billones (1,7% el PIB), siendo superiores en \$ 7,7 billones a las producidas en 2012; es decir, de un presupuesto definitivo de \$188,9 billones se dejó de comprometer el 6,4% de los recursos. En perspectiva, durante la vigencia la participación de las pérdidas de apropiación (PA) en el PGN, y su monto como proporción del PIB, muestra un incremento respecto a los últimos dos años del gobierno Santos (Gráfico 5).

Gráfico 5

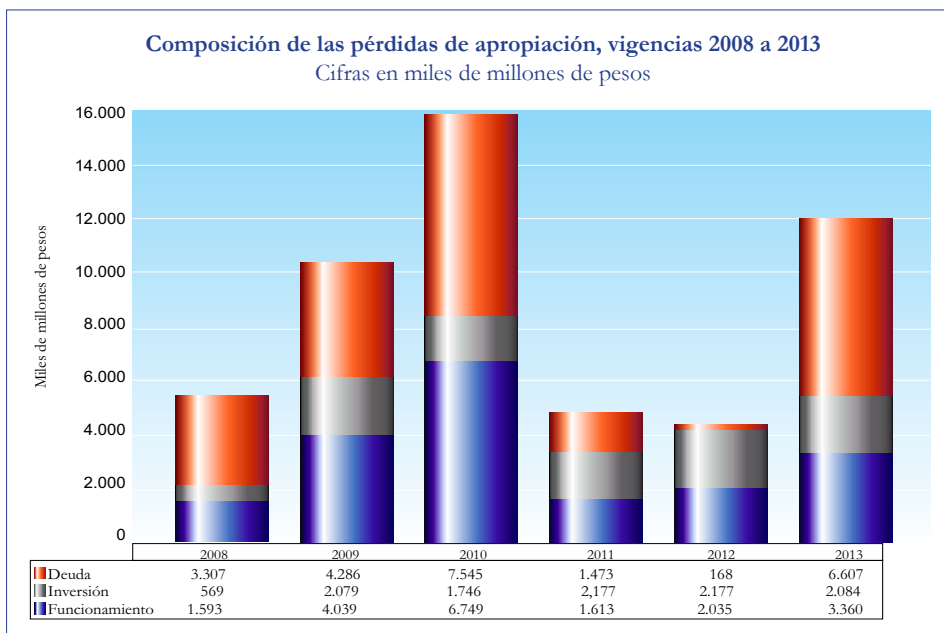


Fuente: Banco de la República

6. Contraloría General de la República, Comentarios acerca del monto del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007, pág. 10.

Una situación similar se observa en la composición de las pérdidas de apropiación (PA) según el tipo de gasto. Su mayor monto correspondió al servicio de la deuda pública con \$6,6 billones (54,8%), seguido por los gastos de funcionamiento con \$3,4 billones (27,9%) y la inversión \$2,1 billones con el porcentaje restante (Gráfico 6). Los factores que explican su dinámica son de diversa índole: mientras que en el caso del funcionamiento y de la inversión se encuentran asociados a recortes efectivos del gasto y a eficacia en la gestión, en el tema del servicio de la deuda reflejan los resultados obtenidos con la implementación de las operaciones de manejo de deuda interna.

Gráfico 6



Fuente: Banco de la República

La composición sectorial muestra una concentración de 83,5% de las PA en cinco sectores: el servicio de la deuda asciende a \$6,6 billones y concentra el 54,8%; entre tanto, los sectores de hacienda, salud y protección social, defensa y seguridad y justicia reúnen un 28,8% de dichas pérdidas (Cuadro 5).

Cuadro 5
Composición sectorial de las PA, 2010 a 2013

Año	2010	2011	2012	2013
Acción Social	166.778	n.a.	n.a.	n.a.
Agricultura	140.297	67.835	146.644	198.518
Ambiente	99.928	26.606	48.517	69.334
Ciencia y Tecnología	5.513	12.584	17.389	5.862
Comercio, Industria y Desarrollo	31.398	43.052	34.167	39.447
Comunicaciones	201.336	181.759	68.142	142.564
Congreso	11.647	28.486	45.159	39.170
Cultura	n.a.	8.324	4.971	13.216
Cultura, Deportes y Recreación	12.964	n.a.	n.a.	n.a.
Dan Social	1.270	n.a.	n.a.	n.a.
Defensa y Seguridad	622.102	606.575	397.485	436.752
Deportes y Recreación	n.a.	2.344	21.610	19.022
Educación	500.964	23.685	141.513	116.486
Empleo	43.421	48.849	48.077	62.465
Estadística	50.319	28.101	31.912	66.877
Hacienda	2.017.343	228.792	750.601	2.190.332
Inclusión Social	n.a.	464.964	383.310	283.105
Interior y Justicia	488.656	n.a.	n.a.	n.a.
Interior	n.a.	4.617	7.199	11.830
Justicia	n.a.	299.207	481.569	391.908
Minas y Energía	93.776	108.602	139.631	147.717
Organismos de Control	109.671	69.147	141.222	139.662
Planeación	73.027	77.540	87.039	144.916
Presidencia	52.936	27.509	77.184	47.653
Protección Social	3.218.925	n.a.	n.a.	n.a.
Registaduría	25.754	53.684	47.028	79.596
Relaciones Exteriores	40.958	11.202	20.960	8.049
Salud y Protección Social	n.a.	253.373	422.597	450.322
Servicio Deuda	7.524.327	1.465.406	128.580	6.557.852
Trabajo	n.a.	350.237	196.919	109.111
Transporte	412.468	324.118	476.520	191.089
Vivienda, Ciudad y Territorio	n.a.	16.056	11.330	42.599
Otro			3.010	45.653
Total	15.945.777	4.832.655	4.380.286	12.051.108

Fuente: SIIF/PGN y CGR

n.a. No aplica

2.3 La ley de financiamiento: los cambios que requiere el impuesto al patrimonio

2.3.1 Recaudo impuesto al patrimonio y gravamen a los movimientos financieros (GMF)

De acuerdo con el mensaje presidencial que acompañó el proyecto de ley de presupuesto para 2015, teniendo presente la normativa tributaria actual referente a los tributos al patrimonio y el GMF, el recaudo por estos dos impuestos sería de \$10,6 billones para 2014 y de \$3,4 billones para 2015 correspondiente, en este último año, al 4 por mil (Cuadro 6).

Cuadro 6
Composición sectorial de las PA, 2010 a 2013

	2014	2015
	Recaudo	Proyecto
Impuesto al patrimonio	4.266	0
GMF	6.365	3.375
Total	10.631	3.375

Fuente: Mensaje presidencial, Dirección General del Presupuesto Público

Bajo el supuesto que se apruebe una Ley que posponga la reducción y eliminación de estos tributos para después de 2015, la CGR realizó un escenario para estimar el recaudo que se podría obtener con base en la elasticidad promedio que presentaron referente al crecimiento nominal de la economía en los últimos dos años. En ese sentido, de cumplirse el supuesto de elasticidad y teniendo en cuenta el supuesto de crecimiento nominal del PIB, el recaudo por estos dos tributos podría ser cercano a \$10,9 billones para 2014 y \$11,5 para 2015 (Cuadro 7).

Cuadro 7
Escenario: recaudo por elasticidad PIB
Cifras en miles de millones de pesos corrientes

	GMF	Patrimonio
2010	3.224.922	2.232.235
2011	5.069.606	4.445.636
2012	5.468.351	4.390.808
2013	5.897.755	4.448.600
2014 Pry	6.426.351	4.496.275
2015 Pry	7.015.303	4.552.884

Fuente: DIAN, cálculos CGR.

2.3.2 Los cambios que se requieren en el impuesto al patrimonio

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón II no está interesado en impulsar una reforma tributaria estructural y parte de proponer unos arreglos tributarios con el único propósito de financiar los presupuestos del segundo mandato

El principal elemento que caracterizó al impuesto al patrimonio durante el periodo 2011, 2012, 2013 y 2014 fue que congeló su base gravable en 2010 o más precisamente, al patrimonio poseído al 1º de enero de 2011, con sus respectivas deducciones:

La base gravable del impuesto es el patrimonio líquido poseído a Enero 1º de 2011 y depurado con algunos valores que se pueden sustraer, entre ellos: el valor patrimonial neto de las acciones y aportes en sociedades nacionales, la casa de habitación hasta por \$319.215.000 (artículo 295-1 del Estatuto Tributario); los valores patrimoniales netos de los activos poseídos en países de la comunidad andina de naciones (artículo 17 de la Decisión 578 de 2004 de la Comunidad Andina de Naciones, y el concepto DIAN 030734 de Abril 17 de 2006, el problema Jurídico No. 2); los valores patrimoniales netos de los activos poseídos en países con los cuales Colombia tenga suscritos convenios para evitar la doble tributación internacional (Convenio con España en la Ley 1082 de 2006 y en vigencia desde el 2008; Convenio con Chile en la Ley 1261 de 2008 y en vigencia desde diciembre de 2009; y el Convenio con Suiza en la Ley 1344 de julio de 2009)⁷.

La Contraloría General de la República (CGR) considera pertinente que se actualice la base gravable, dado el cambio positivo de la economía en el periodo 2010 - 2014.

Este detalle contable como el de mantener congelada la base gravable del impuesto al patrimonio en 2010, es decir, no actualizarlo año a año, le representó al gobierno nacional cerca de \$3 billones durante el periodo 2011-2014. Es decir, que si se hubiese actualizado la base gravable del impuesto al patrimonio (\$345 billones) y liquidado el impuesto por su tarifa implícita (4,1% para el impuesto y 5,1% con la sobretasa), el recaudo sería superior en cerca de \$3 billones, una suma nada despreciable en un sistema tributario donde la presión fiscal es tan baja, comparada con países de igual nivel de ingreso y las necesidades de sus conciudadanos tan apremiantes.

El cuadro 8 sirvió de fuente para realizar el ejercicio que permitió estimar los tres (3) billones de pesos que dejó de recaudar el gobierno nacional durante la vigencia fiscal del impuesto al patrimonio por dejar congelada su base gra-

7. (Véase: <http://actualicese.com/actualidad/2011/01/03/como-queda-el-impuesto-al-patrimonio-para-los-anos-2011-a-2014/>).

vable durante un periodo donde la economía tuvo un buen comportamiento (Gráfico 2). Así pues, además de poner en marcha un impuesto al patrimonio con cierto sesgo en los privilegios, se estructuró un impuesto a todas luces contra cíclico, todo lo contrario a lo que la teoría recomienda.

Cuadro 8
Reconocimiento del impuesto al patrimonio
Por modalidad de contribuyente. Año gravable 2011
Cifras en miles de pesos

Concepto	Grandes Contribuyentes	Otras personas jurídicas	Personas naturales	Total
Patrimonio bruto	839.649.340	127.655.625	86.694.185	1.053.999.150
Pasivos	527.652.061	51.326.707	13.696.337	592.675.105
Patrimonio líquido	311.997.719	76.330.924	73.013.432	461.342.076
Valor patrimonial neto de los bienes excluidos	54.653.800	35.670.264	23.524.504	113.848.568
Valor casa o apartamento de habitación	-	-	5.088.812	5.088.812
Base para el impuesto	257.353.908	42.769.601	44.447.431	344.570.940
Impuesto al patrimonio	12.130.140	1.266.240	88.926	14.285.640
Sobretasa	3.020.531	264.517	136.632	3.421.681
Sanciones	682	334	936	1.952
Saldo a pagar	15.151.353	1.531.091	1.026.828	17.709.273
Número de casos	6.066	15.091	29.618	50.775

Al observar que cerca del 75% de la base gravable del impuesto corresponde a los 6.066 grandes contribuyentes (casos), entonces no resulta difícil afirmar que los grandes contribuyentes fueron los mayores beneficiarios de esta congelación de la base; al igual que ellos mismos explican cerca del 47% de las deducciones realizadas al patrimonio líquido a efectos de obtener la base gravable del impuesto. Las personas naturales son responsables, tan sólo, del 24% de dicha deducción (Cuadro 9).

Cuadro 9
Crecimiento del patrimonio bruto y líquido por sectores
Personas jurídicas
Cifras en miles de pesos

	Pg 2012 (M\$)	Pi 2012 (M\$)	Pg	Pi
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	829.982.579	317.648.837	46%	63%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	25.426.935	12.356.792	28%	26%
Construcción	80.950.943	31.887.449	53%	48%
Electricidad, gas, vapor y agua	99.411.914	52.843.691	31%	35%
Manufactura	154.990.718	69.327.092	18%	13%
Minería	137.942.380	91.664.388	44%	47%
Total general	1.946.516.187	938.467.838	33%	36%

Ahora bien, cuando se trabaja con los micro datos de las declaraciones del impuesto de renta de las Personas Jurídicas que la DIAN publica en su página web (www.dian.gov.co), en especial la evolución de los patrimonios líquidos

sectoriales durante los años 2010, 2011 y 2012, para los cuales existe información, se tiene que los sectores económicos que mejor comportamiento tuvieron en su patrimonio bruto (Pg) como en su Patrimonio Líquido (Pi) fueron el de la construcción, el financiero y el minero (Cuadro 9).

En otras palabras, puede afirmarse que con la congelación de la base gravable del impuesto al patrimonio, los grandes beneficiarios fueron principalmente los sectores financiero y minero y, en muy pequeña proporción, los asalariados; pues la base gravable del sector financiero en el total participa con el 24%, mientras que la del sector minero fue del 18% y la de los 6.111 asalariados, el 2% (Cuadro 10).

Cuadro 10
Reconocimiento del impuesto al patrimonio
Por sector económico - año gravable 2011
Cifras en miles de pesos

Sector económico	Patrimonio bruto	Patrimonio líquido	Base para el impuesto	Impuesto al patrimonio	Sobretasa	Número de Casos
Servicios financieros	438.994.490	141.186.636	81.785.808	3.212.254	754.718	1.809
Mínero	94.490.957	62.056.686	60.578.093	2.889.466	721.268	533
Manufactura	117.447.143	56.995.534	51.432.638	2.302.579	565.331	3.482
Electricidad, gas y vapor	83.359.490	43.855.168	33.181.369	1.584.850	395.739	259
Comercio	91.174.444	39.702.858	35.697.279	1.386.292	325.418	6.219
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	64.072.371	27.822.674	24.437.872	1.088.664	266.774	1.807
Otros servicios	96.491.634	51.381.233	27.548.590	979.267	222.293	7.511
Construcción	31.848.962	11.831.797	10.629.438	407.587	95.344	1.969
Agrropecuario, silvicultura y pesca	22.350.718	14.263.739	11.750.675	315.889	62.048	4.794
Asalariados	13.768.941	12.245.752	7.529.179	118.793	12.749	6.111
Total	1.053.999.150	461.342.076	344.570.940	14.285.640	3.421.681	50.775

De igual manera, resulta importante señalar que el sector financiero explica el 50% de la reducción de la base gravable del impuesto por la vía de los descuentos fiscales (Patrimonio Líquido menos Base para el impuesto). Este sector gana con la congelación de la base y gana con los beneficios que le da la norma de realizar descuentos a la base impositiva (Cuadro 10).

Finalmente, y a efectos de eliminar las distorsiones e inequidades que generan los beneficios tributarios, esos descuentos que reducen la base tributaria del patrimonio líquido en un 25% al pasarla de \$461 billones a \$345 billones, se puede pensar en eliminarlos e incluso reducir las tarifas para mantener el recaudo. En ese evento, equivale a pasar la tarifa implícita del impuesto del 5,1% (impuesto más sobretasa) al 3,8%.

Ahora bien, en el escenario en que el Gobierno Nacional quisiera aumentar su recaudo tributario para atender las necesidades de la población más necesitada o para financiar los bienes y servicios complementarios a la inversión privada (capital humano, investigación y desarrollo, infraestructura, entre otros) y mantuviese la tarifa implícita (5,1%), y se eliminaran todos los descuentos de tal forma que la base impositiva fuese el patrimonio líquido, el gobierno nacional obtendría nuevos recursos por cerca de 2 billones de pesos.

En forma adicional, las asociaciones gremiales y Fedesarrollo vienen insistiendo en otras opciones que podrían suplir la caída en el recaudo del impuesto a las transacciones financieras y el impuesto al patrimonio en dos sentidos: incrementar en dos puntos el IVA, propuesta de Fedesarrollo, y/o aumentando su base y aumentando la del impuesto de renta⁸. En esa línea solicitan que sean excluidos del impuesto al patrimonio a las empresas, para que recaiga en su totalidad en las personas naturales. Estas propuestas hay que mirarlas con los matices debidos dado que puede ir en contravía del mismo proyecto social que el gobierno viene argumentando en diferentes escenarios, y quedarían en una posición fiscalista, con el fin exclusivo del cumplimiento de la regla fiscal. Sin embargo, el debate sobre el tema no está terminado.

No obstante, para la CGR existen otros temas fundamentales y que son discrecionales del Ministerio de Hacienda y que ya deberían estar aplicándose o por lo menos obteniéndose los resultados esperados de la anterior reforma, tienen que ver con la administración tributaria en varias líneas: i.) control a la evasión del IVA, cuyo monto para 2010 alcanzaba los \$10,6 billones ii.) Control y mejoramiento en las devoluciones de IVA y Retefuente, que supera los \$6 billones, [2] y iii) el ejercicio de recuperación de rentas por cobrar que para el mismo año alcanzó los \$2,3 billones en 2012⁹.

En suma, se espera que estas deficiencias e inequidades que se aquí se mostraron se vean superadas en la ley de financiamiento que el Gobierno Nacional espera presentar para cubrir el hueco fiscal que genera el PPGN de 2015, pero que en opinión de la CGR, se debería aprovechar la oportunidad para presentar una reforma de fondo con miras a obtener los recursos suficientes para el posconflicto.

8. Periódico la República, agosto 29 de 2014 p, 5 y 36.

9. Es importante anotar, que en la vigencia de 2013, la opinión sobre la Cuenta de la DIAN ante la CGR, fue negativa y fue como resultado del hecho que existieron incertidumbre por más de \$39 billones en los temas de devoluciones de IVA y Retefuente. Este hecho llevó a la CGR a dar una opinión negativa sobre el Balance General de la Nación.

2.4 Los gastos presupuestales

El presupuesto de gasto del proyecto para 2015, incorporó las siguientes partidas: Funcionamiento \$121,08 billones (56%), servicio de la deuda \$48,9 billones (22,6%) e inversión \$46,18 billones (21,4%), cuyas cifras guardan proporcionalidad con los montos presupuestados en vigencias anteriores. Por el criterio de cuantificación por tipo de gasto, las cifras presentadas por el Ejecutivo señalan que por muy amplio margen el componente de mayor crecimiento respecto de la vigencia 2014 será el servicio de la deuda pública (15,2%), en marcado contraste con la reducción de la apropiación para inversión (-1,4%). Sin embargo, la CGR considera que el monto del servicio de la deuda se encuentra sobrestimado con fines de crear un colchón que le permita mejorar la distribución de partidas en el presupuesto durante su debate congresional.

El gasto de funcionamiento, si bien se prevé que varíe en la misma proporción que el agregado del PGN (6,4%), es afectado en una cuantía muy superior a la tasa de inflación (2,73% en año corrido hasta julio de 2014), lo cual revela una expansión neta o real. Son superiores a esta tasa media las variaciones en el gasto de personal (7,4%), las mesadas pensionales (7,0%) y el rubro “resto de transferencias” (15,1%), cuyas partidas más cuantiosas son la de sentencias y conciliaciones (\$1,1 billones), y la asignación para el Fondo de Reparación de Víctimas (\$0,6 billones). En contraposición, es de destacar el descenso en los gastos generales (-4,1%),

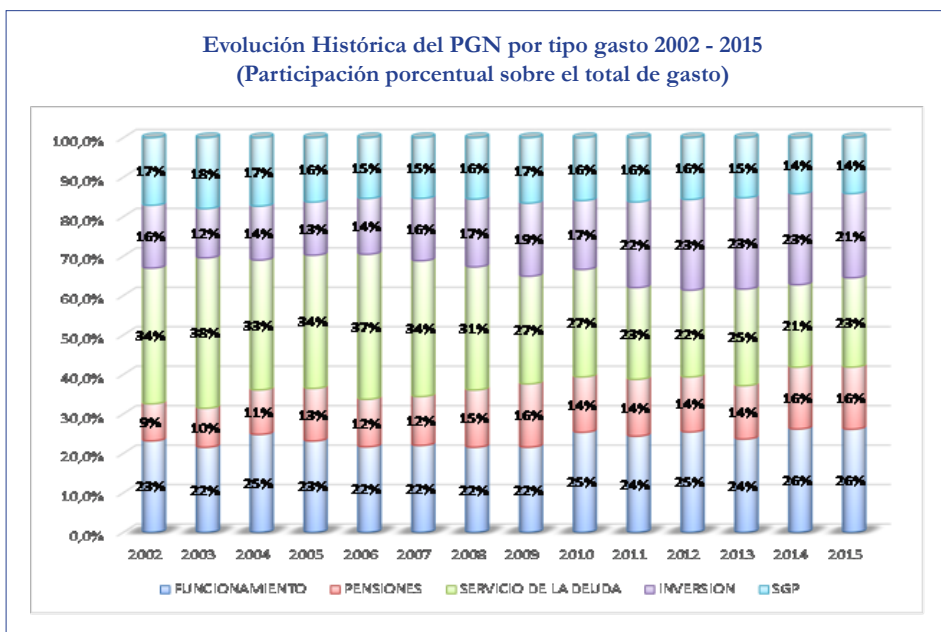
Dada la composición del gasto, se pueden establecer el comportamiento inercial de los diferentes rubros del presupuesto presentado por el gobierno para la vigencia 2015 (Gráfico 7). De acuerdo con la gráfica, los rubros en funcionamiento, SGP, pensiones mantienen la proporción frente al total de gastos entre 2014 y 2015; mientras que la inversión se reduce y el servicio de la deuda se incrementa.

Del total del presupuesto de gastos, el 78,6% irá a funcionamiento y servicio de la deuda, el restante 21,4% se destinará a la inversión pública (Gráfico 7). Del total de funcionamiento, 14 puntos porcentuales corresponden a las transferencias por el Sistema General de Participaciones (SGP) y 16 puntos porcentuales a las mesadas pensionales (Gráfico 7) el resto se irá al pago de la nómina estatal y los gastos generales.

Esta composición evidencia que la mayor parte del presupuesto que se está aprobando en la vigencia 2015 está comprometido inercialmente. Dadas estas restricciones legales y constitucionales mencionadas, la variable de holgura, por excelencia, hasta hace unos años era la inversión. Hoy el proyecto de presupuesto presentado tiene las mismas restricciones que los rubros de

funcionamiento y servicio de la deuda, puesto que con la aprobación de las vigencias futuras buena parte del gasto de inversión ya está comprometido con anterioridad.

Gráfico 7

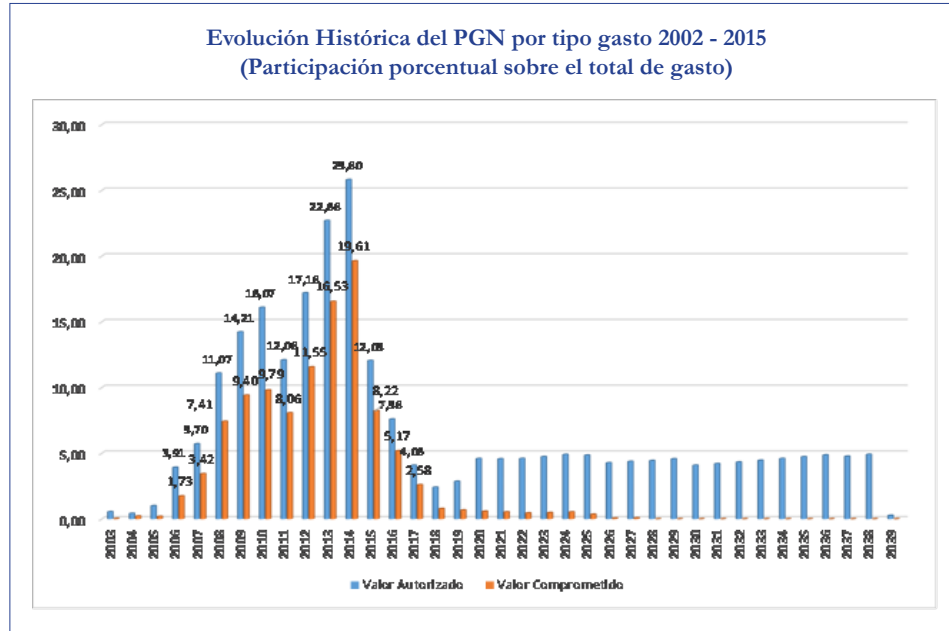


Fuente: Banco de la República

Del monto de la inversión incluido en el proyecto de presupuesto por \$46,2 billones (21,4%), se encuentran autorizadas vigencias futuras por \$12,3 billones (26,7%), de las cuales están comprometidos \$7,8 billones, esto evidencia que el 16,9% del PGN correspondiente a la inversión de 2015 fue programada y autorizada por el Confis en vigencias anteriores (Gráfico 8), y por tanto, responden a la lógica del plan de desarrollo que está por fenecer.

Los restantes \$38,38 billones del total del presupuesto de inversión irían a atender las políticas públicas del Gobierno Nacional. Lo cual, de nuevo deben considerarse algunos matices en esta denominación de inversión, puesto que de acuerdo con la revisión detallada que realizó la CGR de los proyectos de inversión, incluidos dentro del Presupuesto General de la Nación, demostró que buena parte de los mismos son proyectos recurrentes y vigencia tras vigencia se incorporan, por ejemplo, los diseños técnicos de obras, la modernización en los sistemas de información, etc. A ello se suma que se incorporan en el presupuesto los subsidios que están incluidos como proyectos que ascienden a \$4,8 billones. Con ello, las restricciones presupuestales se acercarían al 86% del presupuesto, demostrando la tendencia incrementalista del mismo, que se discutió en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2013.

Gráfico 8



Fuente: Banco de la República

3. Cumplimiento de los principios presupuestales y la regla fiscal

Los principios presupuestales son preceptos generales que deben orientar el proceso presupuestal (en las fases de programación, formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal) y todas las actuaciones en la materia, de modo que se cumpla la filosofía y los objetivos que cada uno de ellos persigue.

Estos principios constituyen los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena gestión presupuestal, no obstante, del análisis realizado por parte de la CGR en la Cuenta del Presupuesto y el Tesoro y en el Proyecto de Presupuesto para 2015, se establece cómo el Gobierno Nacional los aplica parcialmente o en la práctica su inaplicación se resuelve mediante el uso de figuras o instituciones presupuestales (o variables macroeconómicas), o mediante la realización de operaciones de tesorería que no tienen reflejo presupuestal, lo cual, finalmente, tergiversan las cifras y el resultado fiscal de las finanzas públicas y hacen que los propósitos universales de la ejecución presupuestal no se cumplan cabalmente.

La Contraloría General de la República evaluó el cumplimiento de los principios presupuestales sobre los resultados que se presentan en los diferentes capítulos del presente informe de Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación, más los hechos ocurridos en la ejecución del presupuesto de 2013 y lo ejecutado en 2014, con lo cual se insiste que uno de los principios más vulnerados en la práctica cotidiana, por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, sigue siendo el de anualidad, con las siguientes prácticas inveteradas en su ejecución:

1. Constitución de reservas producto de suscripción de contratos que superan la vigencia con omisión del requisito de solicitud de vigencias futuras cuando los bienes, obras y servicios se recibirán en la siguiente vigencia. Esto vulnera no solo el **principio de anualidad**, sino que constituye la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales, dado que el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 establece:

"Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así:

"Artículo 1°. 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.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras.”

2. Las vigencias futuras, como una excepción al principio de anualidad, corresponden a una figura de gasto que contiene una autorización máxima (apropiación) para ser usada en las vigencias siguientes a aquella en que se está autorizando, de forma tal que el gasto se ejecute de manera concomitante con la recepción de bienes y servicios.

Sin embargo, es un hecho que en la práctica esta autorización de gastos se está convirtiendo en un mecanismo para anticipar los ingresos, para sustituir operaciones de crédito público, ya sea sirviendo de garantía en contratos de crédito o como subyacente en procesos de titularización o como garantía de pago o por la entrega a satisfacción de bienes y servicios con plazo para su pago (crédito de proveedores).

Unido a ello está la discusión sobre las vigencias futuras, el desarrollo de las Asociaciones Público Privadas (APP), la cual forzó cambios que aún no están legislados plenamente, como la cesión de derechos o rentas por parte del Estado a favor de privados. Y también, en contravía del principio establecido en la ley de vigencias futuras territoriales, en el cual se estableció que estas irían hasta la terminación del proyecto, la ley 1508 de 2012 aumentó la duración de las vigencias futuras hasta un plazo de 30 años, de las cuales la mayor parte de las aprobadas están destinadas a la infraestructura, y están incorporadas en el proyecto para 2015.

La Contraloría ve con preocupación que se incentive el uso de las reservas, en la medida en que incluye en las disposiciones generales un artículo que impide su recorte efectivo. Así mismo, encuentra preocupante el nivel y tipo de vigencias futuras aprobadas (246 billones entre 2010 y 2014), y más cuando la Ley de APP las autoriza hasta por 30 años como se explicó arriba.

De igual forma, las vigencias futuras (hecho que se corrigió para las entidades territoriales en la Ley 1483) se están utilizando como fuente de ingreso y no autorización de gasto, con lo cual permiten ocultar deuda pública.

3. El principio de programación integral viene siendo vulnerado con la interpretación según la cual, se pueden incluir compromisos de funcionamiento en los proyectos de inversión, cuando el principio está orientado a garantizar que los proyectos de inversión se encuentren financiados en su totalidad, no que en la inversión se puedan programar gastos de funcionamiento. Si bien es cierto existen gastos operativos de inversión que pueden ser incluidos en los proyectos de inversión, su característica diferenciadora del funcionamiento es que son de carácter temporal y se agota su necesidad con la finalización del proyecto.

4. El principio de unidad de caja se ha visto vulnerado con la proliferación de rentas de destinación específica y su consecuente creación de fondos cuenta y manejo contable y presupuestal separado e independiente, de lo cual el proyecto que hoy se presenta al Congreso está cargado de ellos.

5. El principio de la unidad, en su esencia conceptual, se está vulnerando en la medida en que existen dos presupuesto (el general y el de regalías). El propósito de este principio no es únicamente que los recursos públicos estén en los presupuestos públicos, sino que constituyan como su nombre lo indica una unidad, que permita visualizar el impacto de los recursos públicos en la economía.

6. Principio de especialización se sigue quebrantando, no solo con las partidas “colchón” del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, sino, por ejemplo, con la ubicación en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otras entidades de partidas destinadas al sector agropecuario o a otros sectores que no corresponden con la misión y funciones de la entidad especializada en dicho objeto.

7. El principio de la planificación o de la planeación se está vulnerando en la medida en que la presupuestación corresponde a la técnica incrementalista y no a una programación de necesidades basadas en el sistema de planeación que incluye desde el Plan de Desarrollo hasta los planes de acción de cada entidad. Este ha sido el tema recurrente en los últimos proyectos por dos hechos básicos: la inflexibilidad del presupuesto gastos como se determinó arriba, y a las dificultades en la determinación de los ingresos, debido a los cambios en los fundamentales económicos y al devenir del comportamiento de la economía internacional

4. Los efectos de los artículos de las disposiciones generales sobre el presupuesto

La Contraloría General de la República en los comentarios del proyecto de presupuesto de la vigencia 2015, quiere insistir en tres líneas de conceptos, que son fundamentales en la programación presupuestal: i. la recurrencia en la mayoría de las disposiciones generales que se han convertido en forma reiterativa en un nuevo estatuto del presupuesto; y, ii. El incrementalismo en la programación presupuestal, dadas las restricciones presupuestales que a lo largo de varios decenios se vienen incorporando en los presupuestos anuales, salvo algunos cambios estructurales de orden constitucional, como las modificaciones al Sistema General de Participaciones o al Sistema General de Regalías; iii. La Inclusión de la emisión de deuda pública a través de los TES B, como variable de cierre o contingente, mediante los cuales se cubren los requerimientos adicionales o contingencias que sufra el Estado.

De esta forma, las disposiciones generales del presupuesto han desdibujado su función (garantizar la correcta ejecución del presupuesto) y se han convertido en un Estatuto Orgánico de Presupuesto alterno, con cerca de 100 artículos que regulan desde contratación de operaciones de crédito por fuera del cupo otorgado por el Congreso, hasta cómo financiar por fuera del presupuesto los déficit (por ejemplo, Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles, las pérdidas del Banco de la República, los subsidios al consumo de energía, fondeo a Colpensiones, entre otros).

Por tanto, a continuación se presentan los que a juicio de la CGR, por su reiterada incorporación en las disposiciones generales, deberían ser incluidos en normas diferentes a la ley anual de presupuesto

4.1 Artículos que deben ser de normas diferentes a la ley anual de presupuesto

Artículo 9 del proyecto

La CGR reitera la posición de que el artículo 9 del proyecto, debido a que se viene repitiendo desde 1994, debe consignarse una ley marco que organice el endeudamiento público y que el Congreso controle efectivamente los cupos de endeudamiento que otorga al Gobierno. Solo el 50% del endeudamiento pasa por el control de la Comisión Legal de Cuentas, mientras que el resto queda discrecional al Gobierno Nacional y a los límites que establezca el Banco de la República, de acuerdo con la metas de control monetario.

La ley de endeudamiento tiene como propósito “ampliar las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores”. De este título se concluye que la autorización comprende tanto de la deuda interna como de la externa. Sin embargo, por una práctica inveterada se ha entendido que esa autorización sólo se refiere a la deuda externa, ya que el cupo se autoriza en dólares y afecta únicamente la deuda externa.

Aunque no es claro por qué se presenta este divorcio entre el título y el contenido de la ley, y la práctica que de ella se hace, es indiscutible su evidencia. La explicación se puede encontrar en un artículo que de manera reiterada se repite en las leyes que anualmente aprueban el Presupuesto General de la Nación. En este sentido, la Ley 1687 de 2013 que aprobó el Presupuesto para 2014, en su artículo 10, estableció que “el Gobierno Nacional podrá emitir títulos de tesorería (TES) clase B con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas: ...**su emisión no afectará el cupo de endeudamiento...**” (Negrilla fuera de texto).

De manera idéntica, este texto es reproducido por el artículo 9 del proyecto de ley que contiene el Presupuesto General de la Nación para el 2015. Y es claro que en una revisión de las leyes de presupuestos desde 1994, se pudo establecer que dicho artículo ha sido incorporado en las leyes de presupuesto presentadas desde la administración Gaviria, con lo que es evidente que después de tantos años ameritaría su incorporación en una ley marco que regule el endeudamiento y no excluya al Congreso de su función.

Al quedar desarticuladas las autorizaciones de endeudamiento interno y externo, de acuerdo con este artículo de las leyes de presupuesto, es evidente que no ha existido una verdadera regulación sobre el endeudamiento del Gobierno por lo que se presenta una diferencia significativa entre el monto de deuda aprobado por el Congreso (ley del cupo de endeudamiento) y lo que realmente se contrata. En este sentido, la mayor parte del endeudamiento público (interno) más del 70% no afecta cupo y no pasa por los controles del Congreso.

4.2 Los costos contingentes

Adicional a lo medido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el articulado de proyecto de ley en comento, y el aprobado en la vigencia anterior, incluye costos adicionales que se cubrieron mediante la expedición de títulos de Tesorería TES B, -deuda pública interna que no afecta cupo-¹⁰. Aun cuando, el estatuto

10. Por eso la CGR insiste en que no se deben mirar aisladamente este articulado, pues allí es donde se están incluyendo instrumentos que desvirtúan las normas presupuestales y el control político.

presupuestal, Decreto 111 de 1996, lo establece plenamente, de nuevo en los artículos de las disposiciones Generales se incorpora reafirmando lo expuesto en el estatuto, entre ellos se encuentra:

Pérdidas del Banco de la República. Para 2013 el monto de las mismas alcanzó los \$1,71 billones, los cuales se cubrieron con el presupuesto de 2014, mediante la expedición de Títulos de Tesorería. Las pérdidas del Banco de la República por concepto del manejo monetario y, especialmente el cambiario, se harán con cargo a la deuda pública, según lo señala el artículo 32 del proyecto en comento (31 del proyecto de la vigencia pasada).

“Artículo 32o. Los gastos que sean necesarios para la administración, consecución y servicio de las operaciones de crédito público, las asimiladas a ellas, las propias del manejo de la deuda, las operaciones conexas y las demás relacionadas con los recursos del crédito serán atendidos con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda pública.

De conformidad con el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las pérdidas del Banco de la República se atenderán mediante la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública. Adicionalmente y conforme lo establece el parágrafo 3° del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, para cubrir las obligaciones a cargo del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles – FEPC, se podrán atender mediante la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública.

La emisión de los bonos o títulos de que trata el presente artículo se realizará en condiciones de mercado, no implicará operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención”.

El parágrafo 3° del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, autorizó el uso de recursos del Presupuesto General de la Nación con destino al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, de la siguiente forma: *“Parágrafo 3°. Con el fin de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles se podrán destinar recursos del Presupuesto General de la Nación a favor del Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC). Los saldos adeudados por el FEPC en virtud de los créditos extraordinarios otorgados por el Tesoro General de la Nación se podrán incorporar en el PGN como créditos presupuestales.”*

De tal forma, en el mismo inciso de este artículo y con otro tema diferente que son las pérdidas del Fondo de Estabilización de precios del Petróleo para la vigencia de 2014, se establece la emisión de deuda para cubrir dichas pérdidas, que para el cierre de la vigencia de 2013 alcanzaba los \$4,1 billones (cuadro). De tal forma utilizando dicho artículo pues “no tendrá efectos presupuestales” emitió TES B para cubrir dichas pérdidas.

Hasta la vigencia de 2013, para cubrir el faltante, la Tesorería General de la Nación realizaba préstamos al FEPC respaldados en pagarés, y se registran de la siguiente manera: en la cuenta Administración de la liquidez, que en 2012

ascendió a \$5,1 billones, de los cuales \$3,44 billones corresponden a pagarés (préstamos de los Fondos a la Tesorería) y \$1,67 billones al pagaré asociado al préstamo de la Tesorería al Fondo de Estabilización de Precios para los Combustibles (FEPC)¹¹, en 2011, el cual fue renovado en 2012 y 2013 (Cuadro 11).

Cuadro 11
Fondo Estabilización Precios de los Combustibles
Cifras en miles de millones de pesos

	Flujo Neto			Saldo
	Gasolina	ACPM	Total	Total
2010				-94
2011	-532	-1.720	-2.252	-2.345
2012	-219	-592	-811	-3.156
2013	-357	-592	-947	-4.103

Dado que la ley de presupuesto incluyó el artículo en comento que se renueva en el proyecto para 2015, se formaliza este subsidio a través de la emisión de deuda pública. Dadas las condiciones macroeconómicas e internacionales y según se muestra en el cuadro, se va configurando una tendencia creciente que amerita un análisis más concienzudo por parte del Congreso y los órganos de control.

4.3 Artículos que integran una política pública y determinan subsidios

Un alto componente de la inversión en el presupuesto general de la Nación tiene que ver con subsidios, que se suman a las inflexibilidades presupuestales de funcionamiento y servicio de la deuda pública.

Además de los señalados en cuanto a los precios de los combustibles y las vías secundarias y terciarias, el proyecto para la vigencia 2015 incluye artículos que generan presión en el gasto sin una fuente cierta de financiamiento, que iría en detrimento de otros sectores productivos que no cuentan con el poder gremial o la presión social.

Para la vigencia de 2015, el proyecto de presupuesto asignó recursos por \$4,8 billones, de los cuales \$2,3 billones están destinados a subsidiar los siguientes sectores: Para el pago de servicios públicos domiciliarios de energía y gas por red (GLP), para los estratos 1, 2 y 3 de la población por \$1,94 billones; Fondo de Energía Social (FOES) por \$114.00 millones, para compensación por el

11. Eso en cumplimiento de la ley 1450/2011 y el decreto 4863/2011.

transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre las ciudades Yumbo y Pasto con \$43.000 millones y a los Fondos FAZNI, FAER, PRO-NE, Cuota de Fomento de Gas y estructuración e implementación de proyectos energéticos en las ZNI, para aumento de cobertura con \$198,500 millones. Adicionalmente, se destinarán en Fonvivienda para subsidios de vivienda urbana un total de \$1,94 billones. De este monto, en su mayoría, \$1,18 billones, se destinan para concluir la política del subsidio en especie para las 100.000 familias, de las cuales \$500.000 millones se destinan a la población desplazada, mientras que los restantes \$760.000 millones para la ejecución del programa de VIP para ahorradores y para otros subsidios \$43.100 millones.

4.4 Artículos que modifican procedimientos de ley orgánica

En este punto hace referencia a la modificación que el proyecto de ley anual, hace a los artículos 11 del decreto 115 de 1996 y los artículos 10 y 11 de la ley 819 de 2003 en la aprobación de las vigencias futuras para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta y las entidades que tengan el régimen de éstas. El artículo expresa lo siguiente:

ARTÍCULO 360. Las Juntas o Consejos Directivos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, del orden nacional dedicadas a actividades no financieras, y aquellas entidades del orden nacional que la ley les establezca para efectos presupuestales el régimen de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, autorizaran las vigencias futuras ordinarias y excepcionales de que trata el artículo 11 del Decreto 115 de 1996 y los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003.

Dicha autorización no estará sujeta a gestión o aval alguno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Se adiciona este artículo con las siguientes connotaciones: El art. 11 del Decreto 115 de 1996 establece la competencia de autorización de VF ordinaria y excepcional en el Confis o quien éste delegue. Exige concepto previo del Ministerio respectivo o del Departamento Nacional de Planeación cuando se trate de proyectos de inversión. Por su parte, los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003 establecen claramente la diferenciación entre vigencias futuras ordinarias y excepcionales.

En este asunto la Contraloría General de la República (CGR) , en primera instancia, llama la atención sobre la legalidad de mismo, en el sentido de que esta ley anual y de carácter ordinario no puede hacer regulaciones orgánicas, por lo que el Congreso debe actuar sobre el mismo para corregir y/o evitar yerros de este tipo.

En segunda instancia sobre el hecho de las Vigencias Futuras en las Empresas Industriales del Estado, que al igual que en la discusión sobre las vigencias futuras de las entidades territoriales, la CGR insiste en que se debe considerar que esta es una figura presupuestal de gastos y de ninguna forma es una autorización para endeudamiento mediante la figura de traer a valor presente y hacer, por ejemplo, titularizaciones. Por tanto, se insiste en la coordinación de estas autorizaciones en el proyecto de ley con las demás normas que regulan las vigencias futuras o el endeudamiento para que quede explícito y no sean susceptibles de otras interpretaciones subjetivas.

Por tanto, es pertinente analizar cuáles serían los posibles efectos jurídicos y fiscales con este cambio, considerando que se afecta la normativa presupuestal y que las Juntas o Consejos Directivos quedan investidos de un alto un margen de maniobra sobre su programación financiera, que puede conducir a afectaciones considerables, por vía de las vigencias futuras, en la programación del PGN.

4.5. Artículos que regulan procedimientos presupuestales

En este punto se hace referencia al artículo 68 del proyecto, y que al igual que otros, se repite año tras año, el cual establece que:

Artículo 68o. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación solo podrán solicitar la situación de los recursos aprobados en el Programa Anual de Caja a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, cuando hayan recibido los bienes y/o servicios o se tengan cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago. En ningún caso las entidades podrán solicitar giro de recursos para transferir a Fiducias o Encargos Fiduciarios o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos, sin que se haya cumplido el objeto del gasto.

En este tema la CGR, insiste en que la norma es clara y explícita para los Encargos fiduciarios y la ejecución presupuestal en especial de los proyectos de inversión, muchos de los cuales se ejecutan a través de esta figura y que mantienen recursos en las mismas sin que se cumplan los fines para los cuales fueron asignados o presupuestados. El Ministerio de Hacienda expresa que sólo se gira cuando prepuestamente se ha obligado, es decir, se han entregado los bienes o servicios.

Ello quedaría evidente con este artículo, sin embargo, la CGR mediante las auditorías realizadas ha encontrado que ello no es así, pues se han encontrado situaciones en las cuales las entidades o el gobierno nacional situaron recursos en las fiducias sin que se haya mediado la entrega de bienes o servicios.

Por tanto, la exigencia de la CGR es que el gobierno incorpore la norma en la ley orgánica de presupuesto y garantice su cumplimiento.

5. Sostenibilidad de la deuda y cumplimiento de la regla fiscal

El MFMP 14 prevé a mediano plazo una leve reducción de ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) que conduce a una disminución de gastos para garantizar el cumplimiento de las metas de déficit estructural contenidas en la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011).

De acuerdo al MFMP con este comportamiento de los ingresos y gastos se garantiza la capacidad del Gobierno de servir su deuda sin recurrir a moratoria, lo que permite más espacio fiscal para el gasto en inversión.

Cabe recordar que la regla fiscal exige el cumplimiento de una senda del balance estructural¹² con tres metas cuantitativas: -2,3% del PIB en 2014, -1,9% del PIB en 2018 y no inferior a -1,0% del PIB de 2022 en adelante.

En este orden de ideas se espera que la deuda bruta del GNC se reduzca de 37,3% del PIB en 2013 a 26,1% del PIB en 2025. La deuda neta pasaría del 35,7% del PIB en 2014 al 25,7% en 2025. Esto es consistente con la meta de balance estructural de la regla fiscal, que pasaría del -2,42% del PIB en 2014 al -1,04% del PIB en 2025. Para esto supone un crecimiento potencial del 4,8% en el mediano plazo. Para la producción de petróleo supone una reducción en 2014 que se recupera en 2015, manteniéndose de ahí adelante en los 1.130 kbpd.

En términos de crecimiento económico, se supone una tasa de crecimiento de la Economía de 4,7% del PIB para 2014 y de 4,8% para 2015. En el mediano plazo, se espera que el crecimiento de la economía se ubique por encima del crecimiento del PIB potencial hasta el 2021, principalmente por el efecto positivo asociado a las obras de infraestructura de cuarta generación (4G).

Por su parte, en el ámbito petrolero el MFMP supone que, por situaciones de orden público y cuellos de botella medio-ambientales y de consultas previas, la producción de petróleo descienda a un promedio de 981 mil barriles por día (KBPD) en 2014 frente a 1.006 KBPD en 2013. Luego de esta disminución transitoria, la producción aumenta paulatinamente a un ritmo promedio de 4% anual hasta llegar a los 1.146 KBPD en 2018, como producto del cumplimiento de los programas de recobro. A partir de ese año, la producción desciende a un ritmo promedio de 3% anual hasta llegar a un nivel de 959 KBPD en 2024.

12. Eso en cumplimiento de la Ley 1450/2011 y el Decreto 4863/2011.

Comentarios

Los últimos marcos fiscales de mediano plazo han mantenido las mismas metas de balance estructural del GNC, variable sobre la que se fundamenta la regla fiscal (Cuadro 12). Si bien se cumplió con la meta de balance estructural, no se ha logrado ajustar plenamente las proyecciones de los MFMP en cuanto a las metas del balance primario y la deuda neta a PIB del GNC.

Cuadro 12
Regla fiscal para el GNC
Porcentaje del PIB

Regla fiscal para el GNC								
%PIB	Meta MFMP 12				Cifras observadas			
	Balance total	Balance estructural	Balance primario	Deuda neta	Balance total	Balance estructural	Balance primario	Deuda neta
2012	-2,4%	-2,6%	0,3%	35,1%	-2,3%	-2,4%	0,2%	33,8%
2013	-2,2%	-2,4%	0,4%	33,9%	-2,4%	-2,4%	-0,04%	34,8%
2014	-2,1%	-2,3%	0,4%	33,1%				
2015	-1,9%	-2,2%	0,6%	32,5%				
Meta MFMP 13								
2013	-2,4%	-2,4%	0,1%	33,6%	-2,4%	-2,4%	-0,04%	34,8%
2014	-2,3%	-2,3%	0,2%	33,6%				
2015	-2,2%	-2,2%	0,2%	33,3%				
Meta MFMP 14								
2014	-2,4%	-2,3%	0,1%	35,7%				
2015	-2,4%	-2,2%	-0,04%	36,1%				

Fuente: MFMP 2012 2013, 2014

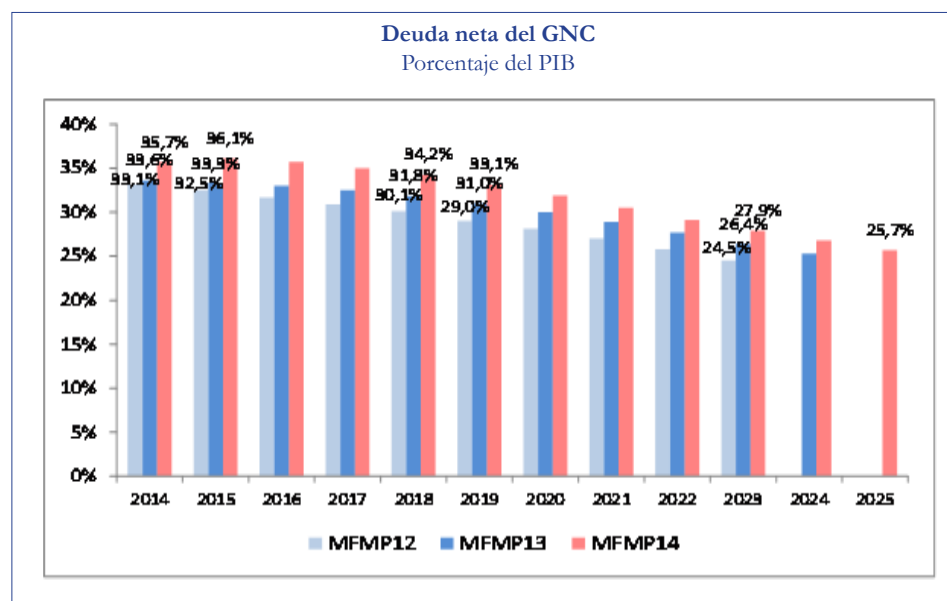
El balance primario ha sido estimado en niveles positivos. No obstante, la cifra real ha sido inferior o incluso negativo como en 2013.

La deuda neta estimada para el 2014 era del 33,6% del PIB en el MFMP13, mientras en el MFMP 14 se revisó al alza con 35,7% del PIB. Para el 2015 el aumento de la deuda proyectada es del orden del 2,8% del PIB.

Esta revisión al alza de la deuda neta en el MFMP 14 también se evidenció en las proyecciones a mediano plazo con respecto a los marcos fiscales anteriores (Gráfica 9).

La reducción de la deuda en el mediano plazo está asociada a la reducción del déficit fiscal observado y a la consecución de superávit primarios a partir de 2015 (Gráfica 10).

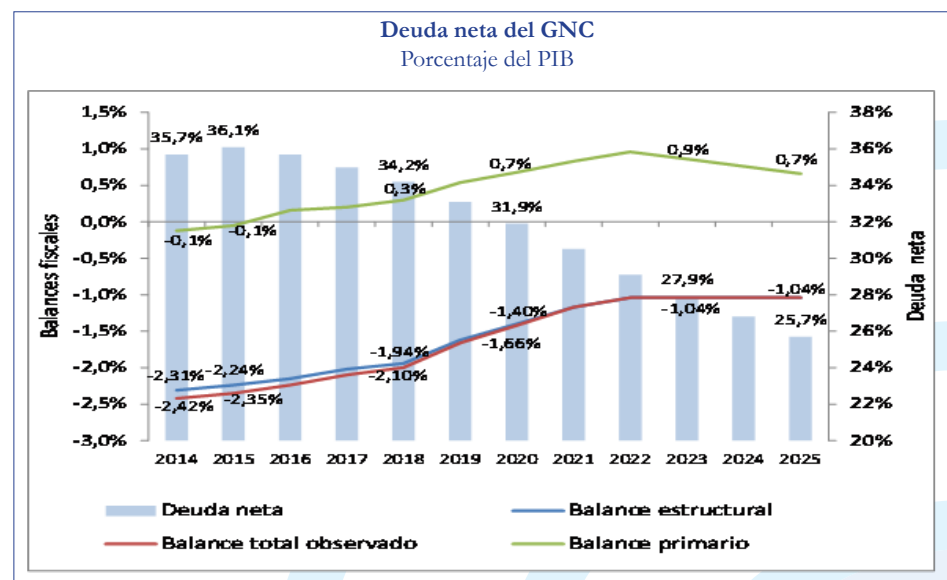
Gráfico 9



Fuente: MFMP 2012, 2013 y 2014.

El balance estructural converge al balance fiscal, y a partir de 2019, siguen la misma trayectoria. Esto implica que el ingreso observado es igual al ingreso estructural¹³, lo que implica que no hay ingreso cíclico (ni gasto cíclico), y por tanto no hay ningún tipo de ahorro (o desahorro).

Gráfico 10



Fuente: MFMP 2012, 2013 y 2014.

13. El ingreso estructural es el ingreso total del GNC, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energético y otros efectos similares. El gasto estructural es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural.

La reducción de la deuda también depende de manera importante del crecimiento económico y las tasas de interés real de la deuda.

Con respecto al primero, el MFMP 14 supone un crecimiento promedio o potencial de 4,8%, el cual es consistente con la sostenibilidad fiscal, inflación controlada, desempleo a la baja y el impulso de las nuevas obras de infraestructura de cuarta generación. Si bien la proyección es prudente, como lo afirma el MFMP, no difiere mucho del PIB potencial estimado por los anteriores marcos fiscales.

Es prioritario emprender una política de crecimiento basada en la diversificación de las exportaciones, recuperación del sector industrial, y una producción con mayor valor agregado y encadenamientos sectoriales. Con esto se elevaría el PIB potencial, se reduciría la informalidad, y se tendría un mayor recaudo, lo que garantizaría mayor provisión de bienes públicos, además de cumplirse con la sostenibilidad de la deuda.

Con respecto a la tasa de interés de la deuda, generalmente los marcos fiscales no realizan estimaciones de la variable, y esta eleva la deuda en la medida en que supera el crecimiento económico. Es importante que en el MFMP se evalúe este factor, así como se hace con la tasa de cambio, el balance primario y el crecimiento

Cabe señalar que en 2014 y 2015 la tasa de interés implícita de la deuda (interna y externa) se reduce frente a los niveles presentados en 2012 y 2013. Este comportamiento es contradictorio en un contexto de alza de tasas de interés de intervención, tanto internas como externas, producto de un endurecimiento de las respectivas políticas monetarias del Banco de la República y de la Reserva Federal.

Preocupa que la sostenibilidad de la deuda se base en un estancamiento de los ingresos tributarios, como supone el MFMP 2014, que inclusive cae en un punto porcentual del PIB entre el 2016 y el 2025, que tiene como efecto, por la aplicación de la regla fiscal, una disminución del gasto a PIB.

El MFMP reconoce que los ingresos presentarán una leve reducción a partir de 2015, cuando se espera alcancen su máximo histórico de 17,0% del PIB, conformándose en afirmar que alcanzará el 16,0% del PIB en 2025, nivel superior al de todos los años anteriores a 2011. Cabe señalar que este nivel está por debajo del promedio del recaudo tributario en Latinoamérica.

Esto limita el gasto público y por tanto restringe su capacidad para proveer bienes públicos esenciales como educación, salud, vivienda, e infraestructura,

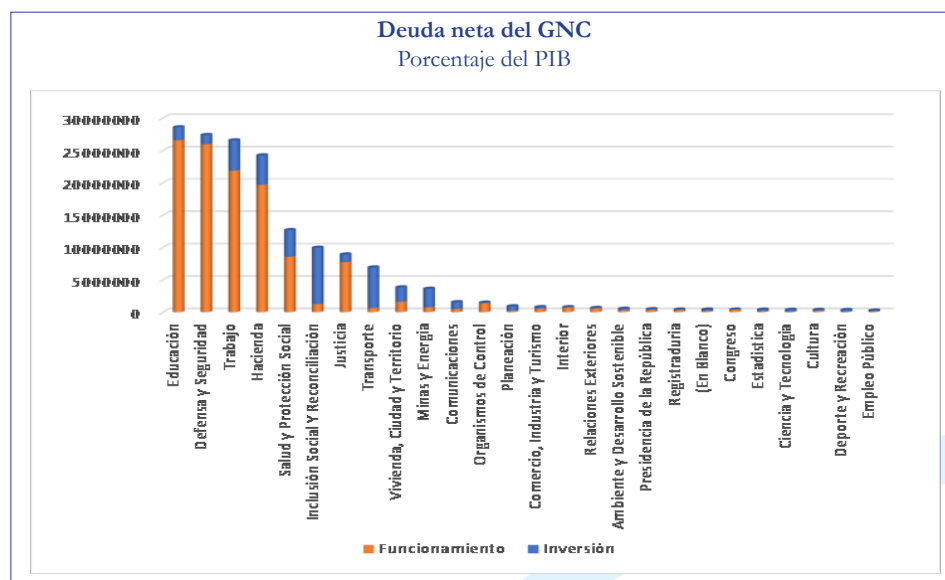
entre otras, lo cual impacta no solo en el crecimiento de largo plazo sino el bienestar y calidad de vida de la población.

Por tanto se prevé, aunque de manera directa no lo contempla el MFMP 2014, que para armonizar la regla fiscal y la sostenibilidad de la deuda con las necesidades de un mayor gasto en el futuro (contexto de paz) es imperativo no solo una reforma tributaria que compense la caída de los ingresos por el desmonte del 4 por mil y el impuesto al patrimonio, sino que se requiere de una reforma más ambiciosa.

6. La sectorización del proyecto de presupuesto general de la Nación 2015.

En consistencia con lo planteado anteriormente, la sectorización del presupuesto muestra el mismo comportamiento inercial del agregado, con unos leves cambios anunciados por el presidente de la República en cuanto a la composición del sector Educación que en la vigencia de 2015, por primera vez, sobrepasará en el gasto al de Defensa y seguridad; estos sectores junto con los de Trabajo, Hacienda y Salud y protección social, concentran la mayor parte del gasto de funcionamiento, con el 85% del total de este rubro (Gráfica 11). Y además, si a esos sectores se suma el gasto en el servicio de la deuda pública, representan el 72% del total del presupuesto (Cuadro 13).

Gráfico 11



Con ello solo se quiere mostrar que sobre estos sectores se concentran la mayor parte de la problemática presupuestal del gobierno y allí se focalizarán buena parte de las decisiones de la política del segundo mandato del Presidente Santos: Educación, Seguridad Social (trabajo, salud, protección social) y Defensa.

En este sentido, es claro que el proyecto de presupuesto para 2015, esboza estos cambios en la composición.

Cuadro 13
Sectorización del proyecto de presupuesto
 Cifras en millones de pesos

Sector	Funcionamiento	Participación	Deuda	Participación	Inversión	Participación	Total General	Participación
Deuda Pública	0	-	48.653.984	99,49	0	-	48.653.984	22,51
Educación	26.577.998	21,95	-	-	2.001.782	4,34	28.579.780	13,22
Defensa y Seguridad	25.950.837	21,43	-	-	1.433.505	3,1	27.384.342	12,67
Trabajo	21.865.312	18,06	191	0	4.694.297	10,17	26.559.800	12,29
Hacienda	19.697.089	16,27	-	-	4.543.331	9,84	24.240.420	11,21
Salud y Protección Social	8.572.050	7,08	-	-	4.115.608	8,91	12.687.658	5,87
Inclusión Social Y Reconciliación	1.244.333	1,03	-	-	8.722.184	18,89	9.966.517	4,61
Justicia	7.736.877	6,39	-	-	1.194.074	2,59	8.930.951	4,13
Transporte	648.931	0,54	248.429	0,51	6.274.774	13,59	7.172.134	3,32
Agricultura	415.965	0,34	270	0,001	3.838.750	8,31	4.254.985	1,97
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.605.604	1,33	-	-	2.243.321	4,86	3.848.925	1,78
Minas y Energía	756.223	0,62	-	-	2.870.829	6,22	3.627.052	1,68
Comunicaciones	490.101	0,4	-	-	1.073.104	2,32	1.563.205	0,72
Organismos de Control	1.388.395	1,15	-	-	92.432	0,2	1.480.827	0,69
Planeación	200.722	0,17	-	-	723.433	1,57	924.155	0,43
Comercio, Industria y Turismo	540.772	0,45	-	-	254.091	0,55	794.862	0,37
Interior	721.192	0,6	-	-	72.752	0,16	793.944	0,37
Relaciones Exteriores	596.354	0,49	-	-	75.405	0,16	671.759	0,31
Ambiente y Desarrollo Sostenible	303.346	0,25	-	-	240.807	0,52	544.154	0,25
Presidencia de la República	364.747	0,3	-	-	113.394	0,25	478.141	0,22
Registraloría	332.221	0,27	-	-	86.756	0,19	418.977	0,19
(En Blanco)	170.842	0,14	-	-	247.137	0,54	417.979	0,19
Congreso	410.869	0,34	-	-	0	-	410.869	0,19
Estadística	128.086	0,11	-	-	273.109	0,59	401.196	0,19
Ciencia y Tecnología	23.112	0,02	-	-	355.229	0,77	378.341	0,18
Cultura	203.771	0,17	-	-	161.802	0,35	365.572	0,17
Deporte y Recreación	28.635	0,02	-	-	320.000	0,69	348.634	0,16
Empleo Público	103.692	0,09	-	-	155.210	0,34	258.901	0,12
Total General	121.078.074	100	48.902.874	100	46.177.115	100	216.158.063	100

6.1 Sectorización de la inversión

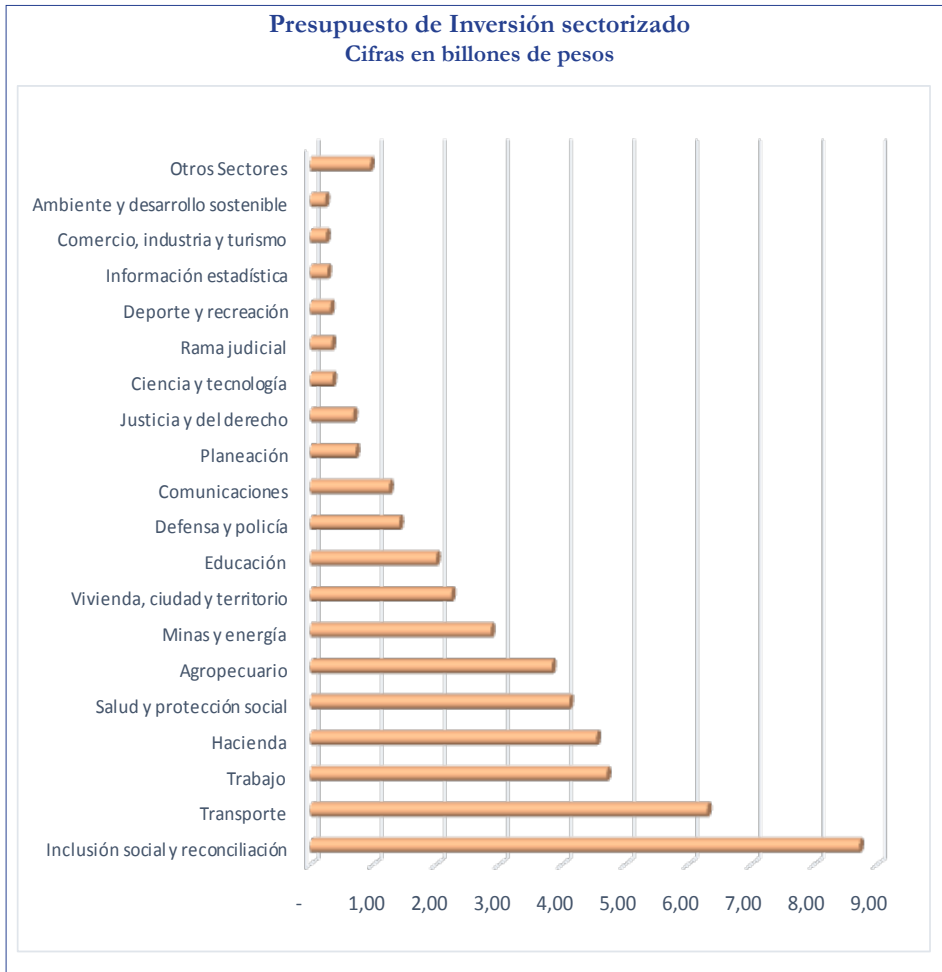
El Presupuesto de inversión en el proyecto de ley asciende a \$46,2 billones (21,6% del presupuesto total). Del total de este rubro, la política pública de inclusión social y reconciliación ocupa el primer lugar con un monto total de \$8,72 billones (18,9%); le siguen los sectores de transporte, trabajo y hacienda y protección social, los cuales representan el 61,2% del total de la inversión (Cuadro 14 y Gráfica 12).

Cuadro 14
Presupuesto de inversión sectorizado
Cifras en millones de pesos y porcentajes

Sector o Política Pública	Total de Proyectos	Participación
Inclusión social y reconciliación	8.722.184	18,89
Transporte	6.304.774	13,65
Trabajo	4.710.521	10,20
Hacienda	4.546.331	9,85
Salud y protección social	4.115.608	8,91
Agropecuario	3.838.750	8,31
Minas y energía	2.870.829	6,22
Vivienda, ciudad y territorio	2.243.321	4,86
Educación	2.001.782	4,34
Defensa y policía	1.416.634	3,07
Comunicaciones	1.257.036	2,72
Planeación	723.433	1,57
Justicia y del derecho	686.275	1,49
Ciencia y tecnología	355.229	0,77
Rama judicial	342.015	0,74
Deporte y recreación	320.000	0,69
Información estadística	273.109	0,59
Comercio, industria y turismo	254.091	0,55
Ambiente y desarrollo sostenible	240.807	0,52
Otros Sectores	165.784	0,36
Cultura	161.802	0,35
Empleo publico	155.210	0,34
Presidencia de la republica	113.394	0,25
Organismos de control	92.432	0,20
Registraduría	86.756	0,19
Interior	86.734	0,19
Relaciones exteriores	75.405	0,16
Inteligencia	16.871	0,04
Total general	46.177.115	100

Esas proporciones -sin entrar a detallar cada uno de los proyectos que la conforman-, mostrarían el carácter social del proyecto en comento. No obstante, como se expresó arriba la definición de la inversión y de los proyectos de inversión, es la clásica de formación bruta de capital fijo, o de capital sino que pueden encontrarse un sinnúmero de actividades que puede ser catalogas como gastos de funcionamiento incorporadas a la inversión.

Gráfico 12



7. Observaciones sobre las disposiciones generales

En el proyecto de Presupuesto las disposiciones generales comprenden un bloque de artículos en las que son emitidas directrices relativas a algunos tópicos particulares del proceso presupuestal, y adicionalmente, se exponen indicaciones sobre el registro de ejecución propio de algunos rubros y/o algunas entidades que requieren especial consideración en el contexto de la vigencia fiscal para la cual se elabora el proyecto.

Respecto a las disposiciones generales del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2015, se efectuó una comparación del articulado vigente a la fecha del presente informe, con el contenido equivalente consignado en las leyes anteriores.

La tabla siguiente presenta, para aquellos artículos de los citados textos en los que hubo modificaciones de contenido, las anotaciones que se estimaron relevantes respecto de la adecuación al marco legal vigente, además de las eventuales implicaciones sobre el desarrollo del proceso presupuestal y sobre el resultado del Balance Fiscal de la Nación.

Cuadro 15
Anexo artículos generales recurrentes
(ver archivo de Excel con el articulado)

