

**Comentarios  
al Proyecto de  
Presupuesto General  
de la Nación  
2011**

Sandra Morelli Rico  
**Contralora General de la República**

*Carlos Eduardo Acosta Moyano*  
**Contralor Delegado para Economía  
y Finanzas Públicas (E)**

**Dirección y Coordinación del Informe**  
*Jorge Enrique Espitia Zamora*  
**Director de Estudios Macroeconómicos**

**Participaron en la elaboración :**

*Carlos Humberto Barrera Gallo*  
*Jorge Enrique Espitia Zamora*  
*Miguel Alfonso Montoya Olarte*  
*Oscar David Quiroga Traslaviña*

**Edición y diagramación**  
*Edgar Giovanni Zuleta Parra*

# Contenido

Panorama Macroeconómico .....	5
El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2011.....	9
Comentarios al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010.....	15
Consideraciones generales.....	17
Notas al documento de Regla Fiscal para Colombia .....	23
La Regla Fiscal.....	23
Consideraciones.....	23
El comportamiento de la Tesorería de 2010.....	27
Fuentes y usos de Tesorería.....	27
El balance de caja de la Tesorería.....	27
El Gasto Público Social (GPS) en el PPGN 2011.....	31
El GPS en el PPGN 2010.....	33
Comentario al Artículo 24 del PPGN 2011.....	37
Anexo base .....	41

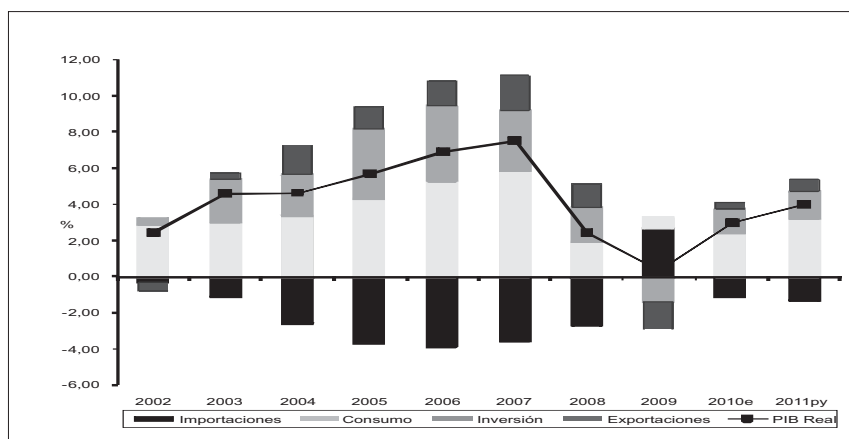


## El Panorama Macroeconómico

En los últimos años Colombia registró varias fases del ciclo económico, reflejadas en un período de expansión sostenida desde 2002, con una tasa de crecimiento anual de 2,5%, hasta 2007, con una variación del 7,5% – la mayor después de 1978 cuando se situó en 8,5%–, que significó un crecimiento promedio anual del 4,5% (Gráfico 1). Dicha dinámica estuvo en línea con los resultados de la mayoría de economías latinoamericanas, las cuales mostraron variaciones positivas, reflejo del entorno internacional.

No obstante, en el segundo semestre de 2007 el contexto financiero internacional desmejoró a raíz de la crisis hipotecaria generada en la economía estadounidense, que a la postre se tradujo en una crisis financiera internacional. Para 2008 y 2009 Colombia evidenció el inicio de una nueva fase marcada por la desaceleración y el enfriamiento de su actividad económica, con tasas de crecimiento del 2,4% y 0,4% respectivamente.

**Gráfico 1** Contribuciones al crecimiento del PIB



Fuente: DANE

Las causas de dicha crisis se encuentran, entre otros factores, en el menor crecimiento de la economía mundial, una política monetaria restrictiva dirigida al control de la inflación en 2008 y en el fuerte freno impuesto al crecimiento que traía la demanda agregada. En 2009, a la crisis internacional se agregó el quiebre de las relaciones comerciales, fundamentalmente con la República Bolivariana de Venezuela y sus secuelas a nivel de comercio binacional.

Durante 2008 y 2009, el bajonazo de la economía se reflejó en el deterioro de la demanda agregada, destacándose la pérdida de dinámica en el consumo privado, al registrar un crecimiento promedio anual del 1,3% frente a una tasa promedio anual del 5,7% entre 2004 y 2007; y la inversión con una variación promedio anual del 1,2% entre 2008 y 2009, frente a un promedio del 16,4% anual entre 2004 y 2007, además de un crecimiento negativo anual de 8,2% en 2009 en las exportaciones (Cuadro 1).

En consecuencia, se generó un menoscabo, entre otros, de los indicadores de empleo y producción industrial. En el caso del mercado laboral, la tasa de desempleo aumentó al 12% en promedio anual en diciembre de 2009, constituyéndose en una de las más altas de América Latina.

No obstante, después de registrarse crecimientos negativos trimestrales de la economía colombiana entre el cuarto trimestre de 2008 y tercero de 2009, ésta arrojó resultados positivos en el cuarto trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2010, como efecto principalmente de la reactivación de la economía mundial que se presenta desde mediados de 2009, así como de las medidas que se tomaron para evitar una mayor caída.

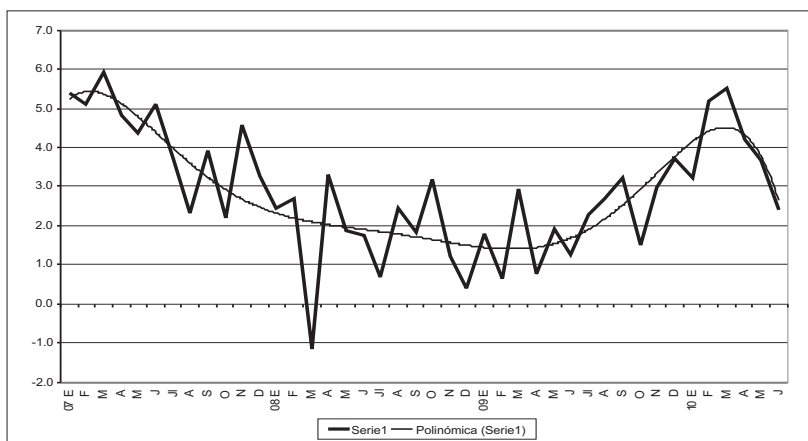
**Cuadro 1 Crecimiento del PIB**

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>	<b>4,60%</b>	<b>4,70%</b>	<b>5,70%</b>	<b>6,90%</b>	<b>7,50%</b>	<b>2,40%</b>	<b>0,40%</b>
Importaciones totales	5,80%	13,00%	17,00%	16,20%	13,90%	9,80%	-9,10%
<b>Total oferta final</b>	<b>4,80%</b>	<b>6,10%</b>	<b>7,70%</b>	<b>8,70%</b>	<b>8,90%</b>	<b>4,00%</b>	<b>-1,80%</b>
Consumo final	3,50%	3,90%	5,10%	6,20%	6,90%	2,30%	<b>0,70%</b>
Hogares <sup>1</sup>	3,50%	3,70%	4,70%	6,80%	7,60%	2,50%	0,10%
Gobierno	3,40%	4,60%	6,40%	4,20%	4,50%	1,30%	2,90%
Formación bruta de capital	14,50%	13,00%	19,90%	19,10%	13,70%	7,50%	<b>-5,20%</b>
Subtotal: Demanda final interna	5,20%	5,50%	7,80%	8,90%	8,50%	3,50%	-0,70%
Exportaciones totales <sup>1</sup>	2,20%	10,00%	7,20%	8,00%	11,40%	7,20%	<b>-8,20%</b>
<b>Total demanda final</b>	<b>4,80%</b>	<b>6,10%</b>	<b>7,70%</b>	<b>8,70%</b>	<b>8,90%</b>	<b>4,00%</b>	<b>-1,80%</b>

Fuente: DANE

Los más recientes resultados de crecimiento económico revelados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y de algunos indicadores cualitativos de perspectiva (consumo mensual de energía eléctrica (Gráfico 2) y la encuesta de confianza de Fedesarrollo, entre otros) revelan que la economía se despierta y que podría registrar mejores resultados de crecimiento económico a los obtenidos en los dos años anteriores, en la medida en que algunos factores de riesgo no se cristalicen, principalmente los provenientes del entorno externo, tal y como lo señala el Banco de la República en su informe al Congreso de la República, "... En particular, el nerviosismo de los mercados de capitales frente a los problemas de deuda de algunos países europeos puede generar mayor volatilidad en las primas de riesgo colombianas, con un efecto adverso sobre el financiamiento externo. En un escenario como éste los flujos comerciales y los términos de intercambio también podrían ser afectados negativamente, todo lo cual puede tener efectos sobre la confianza de consumidores e inversionistas, sobre el ingreso nacional disponible y, en últimas, sobre el crecimiento interno" (Página 32).

Con estos antecedentes y tomando en cuenta las nuevas perspectivas, la Contraloría General de la República (CGR) considera que las metas de crecimiento económico planteadas en el proyecto de presupuesto del 3% para 2010 y del 4% para 2011 son moderadas y se confirman al compararse con algunas estimaciones reveladas recientemente por algunos organismos internacionales y nacionales (Cuadro 2).

**Gráfico 2** Consumo de energía eléctrica en un día laboral

Fuente: CGR

Al igual que en años anteriores, la dinámica de la economía estimada por el Gobierno estaría soportada principalmente en la demanda interna, dentro de la cual se espera una recuperación en las tasas de crecimiento del consumo y la inversión, liderada por el sector privado, en la medida que presente una variación anual del 2,9% para 2010 y del 4% para 2011. Esto implica que el consumo de los hogares se recuperaría de manera importante después del estancamiento registrado en 2009 (crecimiento de 0,1%), lo cual es posible tomando en cuenta las variaciones registradas en el último trimestre de 2009 y el primero de 2010, cuando alcanzó un valor cercano al 3,0% anual.

**Cuadro 2** Crecimiento económico esperado

	2010	2011
Fondo Monetario Internacional (FMI)	2,2	4
CEPAL	3,7	3
Presupuesto General de la Nación	3	4
Banco de la República de Colombia	4,5	n.d.
Fedesarrollo	4	4,6

Fuente: Fuente: FMI, Cepal, Ministerio de Hacienda y crédito Público, Banco de la República y Fedesarrollo.

Así mismo, los supuestos macroeconómicos que soportan las metas de crecimiento y acompañan el proyecto del Presupuesto General de la Nación para 2011, están en línea con la coyuntura actual y de perspectiva de corto plazo, en la medida que se espera un comportamiento sin saltos en los principales precios, destacándose un resultado inflacionario dentro de la meta trazada por la autoridad monetaria (3% anual) y una menor apreciación nominal del tipo de cambio frente al dólar para 2011 (Cuadro 3).

**Cuadro 3** Supuestos para la programación presupuestal

Supuestos	Proyecto presupuesto 2009		Observado	Proyecto presupuesto 2010			Observado	Proyecto Presupuesto 2011	
	2008	2009	2008	2009	2010	2009	2010	2011	
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	6	4,5	<b>7,67</b>	4	4	<b>2</b>	3	3	
Devaluación fin de período, %	-5,6	1,01	<b>11,3</b>	6,4	-1,2	<b>-8,9</b>	-5,4	0,7	
Devaluación promedio período, %	-8,28	2,29	<b>-5,4</b>	19,4	0,8	<b>9,7</b>	-9,1	-2,4	
Tasa de cambio fin de período, \$	1.902	1.921	<b>2.244</b>	2387,06	2358,5	<b>2.044</b>	1933,7	1947,7	
Tasa de cambio promedio período, \$	1.904	1.948	<b>1.966</b>	2346,9	2365,5	<b>2.156</b>	1956,9	1910,1	
PIB real (variación %)*	5	5	<b>2,4</b>	0,5	2,5	<b>0,4</b>	3	4	
PIB nominal (miles de millones de \$)*	398.442	438.103	<b>478.359</b>	502.346	540.821	<b>497.696</b>	533.110	569.347	
PIB nominal (variación %)	11,5	10	<b>10,8</b>	5,4	7,7	<b>4</b>	7,1	6,8	
Importaciones (US\$)	37.542	41.456	<b>36.313</b>	30.174	31.345	<b>30.510</b>	35.048	37.734	
Crecimiento importaciones totales, %	24,7	10,4	<b>20,6</b>	-16,9	3,9	<b>-16</b>	14,9	7,7	

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda

\* Cuentas Nacionales base año 2000

En el MFMP la inflación para 2009 tenía como meta puntual 5%.



## El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2011

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) que el gobierno nacional radicó en el Congreso de la República para el año fiscal de 2011 asciende a los \$147,26 billones, cuya composición por fuentes y usos se presenta en el cuadro 4.

**Cuadro 4 Fuentes y usos del PPGN 2011**

Cifras en miles de millones de pesos

	2011	Participación
<b>Fuentes</b>	<b>147.254</b>	<b>100,0%</b>
Ingresos corrientes Nación	74.284	50,4%
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	6.939	4,7%
Rendimientos financieros	579	0,4%
Reintegros y otros recursos no apropiados	245	0,2%
Recuperación de cartera	105	0,1%
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	897	0,6%
Fondos especiales	7.644	5,2%
Ingresos estapúblicos	12.732	8,6%
Recursos de crédito externo	7.797	5,3%
Recursos de crédito interno	26	17,7%
Otros recursos de capital	1.032	6,8%
<b>Usos</b>	<b>147.254</b>	<b>100,0%</b>
Funcionamiento	83.939	57,0%
Intereses de la deuda	18.269	12,4%
Inversión	25.574	17,4%
Amortizaciones	19.472	13,2%

Fuente: PPGN 2011. Cálculos propios.

La principal fuente de financiamiento del PPGN 2011 son los ingresos corrientes de la Nación, los cuales ascienden a \$74,28 billones y representan el 50,4% del total. Los ingresos corrientes se distribuyen en ingresos tributarios (99,4%) y no tributarios (0,6%), donde el rubro de los ingresos tributarios está compuesto por los impuestos directos (44,2%) e indirectos (55,8%) (Cuadro 5).

Esta primera aproximación a la composición de las fuentes del PPGN 2011, teniendo presente que los impuestos indirectos gravan el consumo de bienes y servicios independientemente de su nivel de ingreso, nos permite afirmar que el Proyecto se financia en buena medida con impuestos indirectos, los cuales tienen un fuerte carácter regresivo.

Ahora bien, dentro de los impuestos indirectos se contabilizan: el impuesto al consumo interno (IVA) (55%), IVA a las importaciones (23%), impuesto sobre aduanas y recargos (11%), gravamen a los movimientos financieros (7%) e impuesto a la gasolina y al acpm (3%), entre otros. A su vez, dentro de los impuestos directos se encuentra el de renta y complementarios (93%) y de el patrimonio (7%). De acuerdo con lo anterior, y conociendo cuan distributivo es el impuesto al patrimonio, se puede señalar que el gobierno nacional tiene aquí un buen margen de maniobra para incrementar la presión fiscal por esta vía, coadyuvándole, en un futuro cercano, a cerrar su abultada brecha fiscal.

La segunda fuente que resulta importante en la financiación del PPGN del próximo año, corresponde al nuevo endeudamiento público previsto, el cual asciende a \$33,8 billones (\$26 billones por crédito interno y \$7,8 billones por crédito externo).

Finalmente, encontramos la fuente correspondiente a la enajenación de activos, la cual asciende a \$2,8 billones, donde se afora la venta de una parte de la participación de la Nación en la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), y de otra, de las otras electrificadoras regionales Urrá y Gececa, entre otros.

De tal manera, el PPGN de 2011 presenta cierto grado de incertidumbre, en cuanto a las fuentes que lo financian, pues aún no existe consenso entre el nuevo gobierno y el Congreso de la República frente a la privatización de las anteriores entidades y mucho menos a la enajenación de acciones de Ecopetrol, la cual ascendió a más de \$5 billones en el primer tramo.

**Cuadro 5** Distribución de los ingresos corrientes de la Nación

Cifras en millones de pesos

	2011	Participación
<b>Ingresos corrientes de la Nación</b>	<b>74.283.648</b>	
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>73.849.735</b>	<b>99,40%</b>
<b>Impuestos directos</b>	<b>32.606.087</b>	<b>100%</b>
Impuesto sobre la renta y complementarios	30.227.126	93%
Impuesto al patrimonio	2.378.961	7%
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>41.243.648</b>	<b>100%</b>
Impuestos sobre aduanas y recargos	4.516.990	11,0%
Impuesto al valor agregado	31.952.419	77,5%
Impuesto a la gasolina y al acpm	1.375.193	3,3%
Impuesto de timbre nacional	95.614	0,2%
Impuesto de timbre nacional sobre salida al exterior	84.404	0,2%
Impuesto al oro y platino	9.581	0,0%
Gravamen a los movimientos financieros	3.186.785	7,7%
Impuesto al turismo	22.662	0,1%
<b>Ingresos no tributarios</b>	<b>433.913</b>	<b>0,6%</b>

Fuente: PPGN 2011. Cálculos Propios.

Por el lado de los usos del PPGN 2011, se tiene que los gastos de funcionamiento representan la mayor proporción (57%), seguido por los gastos de inversión (17,4%), las amortizaciones a capital del endeudamiento público interno y externo (13,2%) y el pago de intereses (12,4%) (Cuadro 6).

Cabe señalar, que dentro del rubro de funcionamiento se contabilizan los gastos de personal (20%), los gastos generales (6%), las transferencias (73%) y los gastos de operación comercial (2%). Por su parte, en el rubro de transferencias, el cual asciende a \$61 billones, se encuentra el Sistema General de Participación (SGP) (40,6%) – corresponde a los giros que el gobierno nacional efectúa a los gobiernos subnacionales para la provisión de bienes esenciales declarados dentro de nuestro Estado Social de Derecho, como son la educación, la salud y el agua potable– ; las mesadas pensionales (38,7%) y otras transferencias (15,6%), entre otras.

Dentro de este último rubro se encuentran los compromisos legales adquiridos por la Nación y los establecimientos públicos, en los que se destacan: las transferencias de excedentes financieros a la Nación (\$1,1 billones), las sentencias y conciliaciones (\$896.000 millones), el Fondo de Reparación de Víctimas (\$870.000 millones), los servicios médicos (\$439.000 millones), las transferencias a departamentos, municipios y Fonpet de juegos de suerte y azar (\$290.000 millones), la participación cesión IVA antiguas intendencias y comisarías (\$88.000), la alimentación y atención de internos (\$240.000 millones) y las prestaciones del sector salud (\$111.000 millones).

### Cuadro 6 Usos del PPGN 2011

Cifras en miles de millones de pesos

	2011	Participación
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>83.939</b>	<b>57,0%</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>16.370</b>	<b>20%</b>
<b>Gastos generales</b>	<b>4.962</b>	<b>6%</b>
<b>Transferencias</b>	<b>61.008</b>	<b>73%</b>
Sistema General de Participación (SGP)	24.757	40,6
Mesadas pensionales	23.607	38,7
Universidades	1.928	3,2
Fondo de Pensiones Magisterio	1.009	1,7
FONPET	200	0,3
Otras transferencias	9.507	15,6
<b>Operación comercial</b>	<b>1.599</b>	<b>2%</b>
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>37.742</b>	<b>25,6%</b>
Amortizaciones	19.472	13,2%
Intereses de la deuda	18.269	12,4%
<b>Inversión</b>	<b>25.574</b>	<b>17,4%</b>
<b>Usos PPGN</b>	<b>147.255</b>	<b>100%</b>

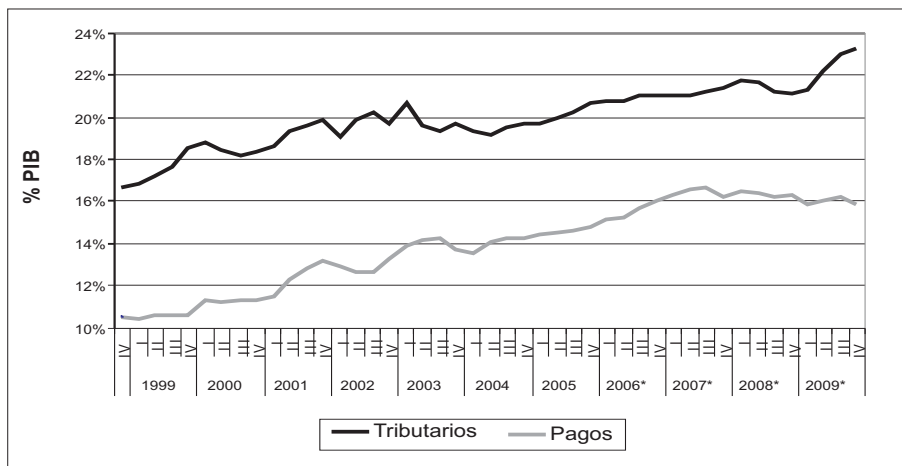
Fuente: PPGN 2011. Cálculos Propios.

Por su parte, el servicio de la deuda corresponde a \$37,7 billones, que representan el 25,6% del PPGN. En tal sentido, cabe señalar que conceptualmente la variación de la deuda se ajusta en buena medida con el resultado fiscal. De ahí, que el saldo se asocie directamente con el déficit estructural del gobierno central nacional (GNC) desde hace varios años, donde se destaca que, en promedio, durante el periodo 1999-2009, los ingresos tributarios tan solo alcanzaron a cubrir el 69% del total de gastos. En el caso particular del PPGN de 2011, se proyecta que los ingresos tributarios de la Nación tan sólo alcancen a financiar el 64% de su gasto presupuestal sin amortizaciones (Gráfico 3).

Esta situación estructural de las finanzas de la Nación, lleva a que el saldo de la deuda pública mantenga una tendencia importante y un peso específico en la absorción de los recursos públicos en los presupuestos anuales (Gráfico 3 y 4). Por ejemplo, en el PPGN 2011 el servicio de deuda (amortizaciones e intereses) representa el 51% de los ingresos tributarios, cuyo porcentaje nos permite señalar que el gobierno nacional y los diferentes agentes que intervienen el proceso presupuestal (el Presidente de la República y su gabinete, los partidos políticos, los grupos de presión y la sociedad civil) han preferido financiar el presupuesto nacional durante muchos años vía el endeudamiento público, en lugar de abordar una política tributaria progresiva y profunda

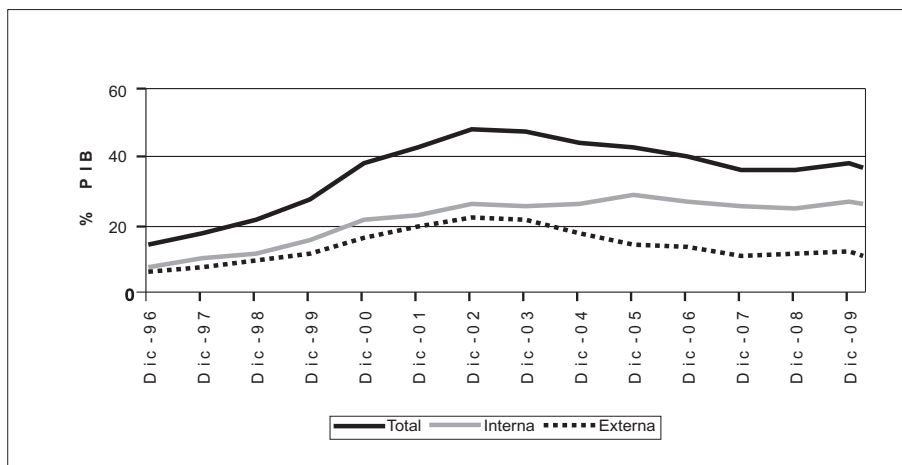
que permita financiar la provisión de bienes públicos esenciales a los ciudadanos colombianos y complementar las decisiones de inversión del sector privado (vías de comunicación, puertos, seguridad ciudadana, entre otros).

**Gráfico 3** Ingresos tributarios vs gasto total del GNC



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Gráfico 4** Saldo de la deuda pública del GNC



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Si se considera que el servicio de la deuda y gran parte de los gastos de funcionamiento hacen parte de un conjunto de gastos que resultan de difícil remoción en el corto plazo, a menos que se viole el marco constitucional o normativo, resulta fácil afirmar que cerca del 80% del PPGN de 2011 es inflexible, lo cual se constituye en un impedimento más para la adopción de una regla fiscal. Así pues, antes de pensar en la adopción de una regla fiscal, es necesario reformar el actual sistema tributario buscando obtener uno mucho más transparente, simple y equitativo, donde se elimine el gasto tributario que hoy asciende a más de \$8 billones.

De igual manera, se espera que los gastos que configuran el Presupuesto General de la Nación correspondan al pacto fiscal consensuado dentro del actual Estado Social de Derecho que aparece en el marco constitucional de 1991.

Finalmente, el PPGN 2011 presenta un resultado fiscal deficitario implícito de \$24,36 billones (4,3% del PIB) que se financia básicamente con endeudamiento público. Este resultado se calcula a partir del uso de la metodología desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), donde se clasifican las cuentas presupuestales “por encima y por debajo de la línea” (Cuadro 7).

El comportamiento esperado de las amortizaciones y los desembolsos del crédito durante 2010 y 2011, así como el nivel del saldo de la deuda en 2009 (\$191,7 billones), permiten calcular los nuevos niveles de la deuda pública respectivamente. Así pues, para 2010 se espera que el saldo de la deuda alcance un valor cercano a los \$203,5 billones y \$217,8 en 2011. En suma, el Gobierno presentó a discusión del Congreso de la República un presupuesto deficitario que presiona, aún más, los niveles de deuda pública del gobierno nacional; además de no presentar la totalidad de los gastos que la actual administración contempla como son la división de los Ministerios de la Protección Social, de Ambiente y Vivienda y de Justicia y Seguridad Social, lo cual podría llevar a pensar en la necesidad de devolverle el Proyecto de Presupuesto de la Nación 2011 a la nueva administración para que sea ella la que realice los ajustes que considere pertinente de acuerdo a su programa de gobierno 2011-2014.

**Cuadro 7 Resultado fiscal implícito en el PPGN 2011**

Cifras en miles de millones de pesos

	<b>2011</b>
Ingresos corrientes Nación	74,284
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	6,939
Rendimientos financieros	579
Reintegros y otros recursos no apropiados	245
Recuperación de cartera	105
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	897
Fondos especiales	7,644
Ingresos estapúblicos	12.732
<b>Total de ingresos</b>	<b>103.425</b>
Funcionamiento	83.939
Intereses de la deuda	18.269
Inversión	25.574
Gasto primario	109.513
<b>Total de gastos</b>	<b>127.782</b>
<b>Resultado fiscal</b>	<b>-24,357 (4,3% PIB)</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>24,357 (4,3% del PIB)</b>
Recursos de crédito externo	7.797
Recursos de crédito interno	26
Otros recursos de capital	10.032
Amortizaciones	-19,472

Fuente: PPGN 2011. Cálculos Propios.

Si el gobierno nacional realmente está interesado en obtener la calificación de grado de inversión de parte de las calificadoras de riesgo, es supremamente importante que reduzca su abultado déficit fiscal, que asciende a \$24,36 billones (4,3% del PIB).

Finalmente, dentro del proceso de discusión del PPGN 2011 han surgido un par de temas como son el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la Regla Fiscal y el Gasto Público Social, entre otros, sobre los cuales la CGR expresa su opinión.

## Comentarios al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010<sup>1</sup>

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es uno de los principales instrumentos de la política fiscal que tiene como objetivo, en el marco de la transparencia y la responsabilidad fiscal estipulada en la Ley 819 de 2003, establecer metas a 10 años para el balance primario del Sector Público No Financiero (SPNF), las cuales deben ser congruentes con la sostenibilidad de la deuda. Dicho informe contiene, además, el Plan Financiero con el balance del Sector Público Consolidado (SPC), el Programa Macroeconómico Plurianual y la estimación de los pasivos contingentes.

De tal manera, el MFMP 2010 dio cuenta de un aumento en el déficit del SPC del 0,1% del PIB en 2008 al 2,8% del PIB en 2009, como resultado, principalmente, del deterioro del déficit fiscal del SPNF y más específicamente del GNC, el cual pasó en estos años del 2,3% al 4,2% del PIB y representó un desvío apreciable frente a las estimaciones realizadas en el MFMP 2009. Por su parte, la deuda bruta del GNC, que se venía reduciendo desde 2002, pasó del 37% en 2008 al 39% del PIB en 2009, mientras la deuda neta<sup>2</sup> se elevó del 36% al 38% del PIB.

En la revisión del Plan Financiero 2010 y la versión del Plan Financiero 2011, contenidos en el MFMP 2010, se proyectó un incremento en el déficit del SPC en 2010 (3,6% del PIB) y una caída en 2011 (3,0% del PIB) como resultado básicamente de la disminución del déficit del SPNF, que pasará en estos años del 3,6% al 3,1% del PIB, producto, a su vez, de la reducción del déficit del GNC (del 4,4% al 3,9% del PIB).

Más específicamente, dado el impacto de la caída en el nivel de actividad económica y el comportamiento en el precio del crudo que redujeron los ingresos del GNC en 2009 de manera más acentuada a lo inicialmente previsto, y a los menores ingresos esperados para 2010, se realizó un ajuste del gasto del GNC por \$5,9 billones con el fin de mantener el balance en valores absolutos, el cual, no obstante, aumentó su déficit en 0,2% del PIB (ubicándose en 4,4% del PIB), como parte de la postura anti-cíclica del Gobierno, la cual contempla un aumento real del gasto total en concordancia con el incremento del producto (3%)<sup>3</sup>, que ante la inflexibilidad presupuestal, tal como se reconoce en el MFMP, se traduce en un menor gasto en inversión y otras transferencias.

Para el 2011, el Gobierno, considerando que el incremento en el nivel de la relación de deuda/PIB a niveles cercanos al 39% del PIB podría endurecer las condiciones del financiamiento,

---

<sup>1</sup> Como quiera que el gobierno nacional central (GNC) concentra el 87% de la deuda pública total y explica el déficit del SPNF y del SPC –lo cual llevó a plantear la adopción de una regla fiscal para dicho nivel de gobierno–, este documento orienta el análisis del MFMP 2010 principalmente sobre el GNC.

<sup>2</sup> Deuda bruta menos activos financieros

<sup>3</sup> La revisión del Plan Financiero 2010 contempla la consecución de recursos adicionales destinados al sector salud al amparo de la Emergencia Social. No obstante, el impacto de las medidas es neutro en el balance del GNC, dado que el recaudo tributario adicional es igual a la transferencia que el Gobierno efectuará al sector de Seguridad Social en 2010 (cerca de \$400 mm, 0,1% del PIB).

restarle recursos al sector privado y provocar revaluación, sumado al descenso en los ingresos como resultado de la desaceleración económica y a los mayores pagos de interés producto del aumento de la deuda en los últimos años, consideró necesario mantener el gasto en inversión y funcionamiento en términos del PIB, moderando el efecto contracíclico, a pesar del dinamismo que sobre los ingresos debe tener el la Ley de ajuste Tributario (Ley 1370 de 2009)<sup>4</sup>.

Cabe señalar que el balance primario del GNC, esto es, los ingresos menos los gastos sin incluir el pago de intereses, luego de alcanzar superávit en 2007 y 2008 del 1,0% del PIB y el 0,9% respectivamente, presentó un déficit de 1,1% del PIB en 2009. De acuerdo con el MFMP 2010, el déficit primario se ubicará en el 1,3% del PIB en 2010, y prevé una reducción del mismo en 0,7% del PIB en 2011, lo que tendrá como resultado un incremento de la deuda bruta del GNC en estos dos años del 39,6% a 40,6% del PIB.

Como se reconoce en el MFMP 2010, la deuda puede ser mayor en el sentido en que el Plan Financiero 2011 contempla como financiamiento la venta de un segmento de la participación de la Nación en Ecopetrol, así como la de otras electrificadoras regionales (Urrá y Gecelca, entre otros), lo cual queda sujeto a discreción de la nueva administración.

En cuanto a la estrategia fiscal a mediano plazo, el MFMP 2010 incorpora los nuevos recursos tributarios que se aprobarían en el proyecto de reforma tributaria en discusión en el Congreso (por un monto cercano a 0,2% del PIB desde 2011), destinados a la unificación de los planes de beneficios del régimen contributivo y subsidiado. Sin embargo, el punto de mayor relevancia en el MFMP 2010 es la estrategia fiscal para enfrentar el “boom” en el sector minero.

Dicha estrategia plantea que la inversión entre 2008 y 2015 podría ascender a US\$54.000 millones en el sector petrolero y a US\$8.000 en el minero, la cual, además de provocar una fuerte revaluación y pérdida de competitividad y un aumento del consumo interno derivado del “boom”, podría aumentar el precio de los bienes no transables frente a los transables, incidiendo negativamente en este último sector, y en general en una mayor volatilidad macroeconómica, a lo cual se uniría un posible desequilibrio fiscal estructural, en la medida en que el gasto aumentara de manera permanente frente a un auge de ingresos transitorio.

De acuerdo al MFMP 2010, una política óptima para enfrentar este escenario, es la de adoptar una regla fiscal en la que se ahorren los ingresos extraordinarios del probable auge petrolero y se desahorre cuando el ciclo se invierta y la economía los necesite. De acuerdo a esta regla, el Gobierno en cada momento del tiempo, reacciona mediante ajustes de sus ingresos y gastos primarios (balance primario) ante desviaciones de los ingresos petroleros con respecto a su senda de mediano plazo, y ante desviaciones del PIB respecto de su valor potencial, con el objeto de mantener el balance primario de mediano plazo compatible con una determinada deuda a PIB del GNC.

---

<sup>4</sup> Mediante esta ley se prolongó el impuesto al patrimonio hasta el 2014, se redujo del 40 al 30 por ciento de la deducción por compra de activos productivos, se eliminó la posibilidad de concurrencia de beneficios tributarios en las zonas francas.



De esta manera, si la economía crece por encima de su potencial o si los ingresos mineros superan su senda de largo plazo, se deberá generar un mayor balance primario (menos déficit). Ahora bien, la regla se centra en el GNC, ya que concentra el 87% de la deuda pública total y explica el déficit del SPNF, el cual, a su vez, determina en gran parte el déficit del SPC. Además, si bien existe una regla cualitativa para el GNC, de la cual emana el MFMP, a diferencia de otros niveles de gobierno como las entidades territoriales, no existe una regla cuantitativa para el GNC.

De acuerdo con la regla fiscal, el Gobierno debe generar los superávits estructurales a partir del año 2011, lo que permitirá reducir la relación deuda neta a PIB en el GNC a niveles del 25,7% del PIB y en el SPNF al 12,6% del PIB en el 2021, lo cual es compatible con un crecimiento económico del 3% en 2010, 4% en 2011 y 4,5% a partir del 2012, y un aumento de la producción petrolera de 800 kbpdc a 1500 kbpdc entre 2010 y 2016, cuyo volumen se mantendría al menos hasta el 2020. En el caso del SPC disminuye de 28,5% del PIB en 2010 a 12,6% del PIB en 2021.

De esta manera, el balance primario pasaría de un déficit de 1,3% del PIB en 2010 a un superávit primario de 2,0% del PIB en 2017, en un nivel que se mantendría estable hasta el 2021. Entre tanto y de acuerdo al MFMP, los ingresos extraordinarios de petróleo que se ahorran en un fondo de estabilización o se destinan al pago de la deuda, deben orientarse a este último fin, a lo cual también deben contribuir los mayores ingresos corrientes de la Nación.

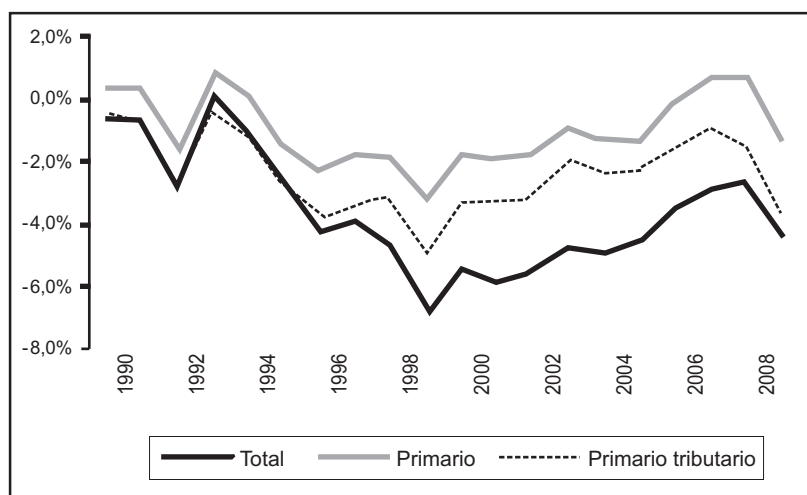
A la regla fiscal, asevera el MFMP, debe añadirse el rediseño del esquema actual de las regalías, que promueva una mejor redistribución en las regiones, garantice una buena y eficiente administración de dichos recursos y conduzca a que las regiones asuman responsabilidades de gasto territorial y parte de las derivadas de la corte constitucional en materia de desplazamiento, que hoy están a cargo del GNC. Al igual que la regla fiscal para el GNC, debe considerarse un manejo anticíclico de parte de los excedentes que se generen por el crecimiento de la actividad minera, de forma que las regiones puedan ahorrar en épocas de auge y utilizar esos recursos en períodos de escasez.

### **Consideraciones generales**

1. Uno de los determinantes preponderantes de la senda de la deuda a PIB del GNC es el balance primario, por lo cual, el MFMP 2010 y el Comité Técnico Interinstitucional le asignan un rol central en la regla fiscal propuesta. La definición toma todos los ingresos del GNC según la metodología FMI “por encima de la línea” y resta los gastos sin intereses.

Si se calcula el balance primario solo con los ingresos tributarios –indicador más exigente del esfuerzo fiscal del GNC– se desprende que desde hace más de una década ha recibido los beneficios de otros ingresos diferentes a los tributarios (excedentes de Ecopetrol, FAEP, etc), lo cual tuvo mayor importancia desde el 2005. En 2009 con el estancamiento económico, el déficit primario calculado sólo con los ingreso tributarios ascendió al 3,7% del PIB, mientras con los otros ingresos el déficit fue del 1,3% del PIB (Gráfica 5). Es más, los superávits primarios de 2007 y 2008 se alcanzaron gracias esos otros ingresos.

**Gráfico 5** Déficit total y primario del GNC  
% del PIB



Fuente:

En cierta manera el “boom” petrolero en los años previos a la crisis se compensó con una política tributaria demasiado generosa que redujo el impuesto a la renta, eliminó la sobretasa aplicada a este impuesto, brindó privilegios tributarios (deducciones, exenciones, descuentos, zonas francas, deducciones por inversiones de capital, contratos de estabilidad jurídica), y que el MFMP 2010 calcula en cerca de \$8 billones (1,5% del PIB), con el agravante, además, y así lo reconoce el Comité Interinstitucional, de que tal política mantuvo la inequidad tributaria.

Independientemente de si la regla fiscal se aprueba o no, existe un espacio para ampliar el recaudo, mientras por el lado del gasto primario aún falta mucho para garantizar un gasto efectivo desde el ámbito de la aplicación de la política pública, que no solo alivie la pobreza sino que brinde posibilidades para generar capital humano y las condiciones de entorno e infraestructura para que los beneficios de la competitividad se propague en toda la población, lo cual no se consigue solo con la regla fiscal. En otras palabras, hay necesidad de ordenar el frente tributario, de tal manera que se eliminen aquel conjunto de exenciones que lo hacen más inequitativo, menos transparente y más ineficiente; así como el de reforzar el pacto fiscal que hoy se enmarca dentro del Estado Social de Derecho, donde el Estado debe proveer bienes esenciales a sus conciudadanos como son la educación, la salud, el agua potable, el alcantarillado, el saneamiento básico entre otros. Sin este requisito base es difícil que la regla fiscal perdure en el tiempo.

2. Resulta importante el planteamiento del MFMP 2010 y el Comité Técnico, en el sentido de realizar una reforma a las regalías, en cuanto a su asignación, distribución y orientación de los recursos. No obstante, esto se debe realizar para todo el gasto público y gran parte del debate se debería centrar en el impacto de las políticas públicas materializadas en la ejecución presupuestal sobre el bienestar general, la calidad de vida, la generación del empleo, la reducción de la pobreza, la producción de capital humano, etc. Como lo sostenía Lerner (1943), la evaluación de la política

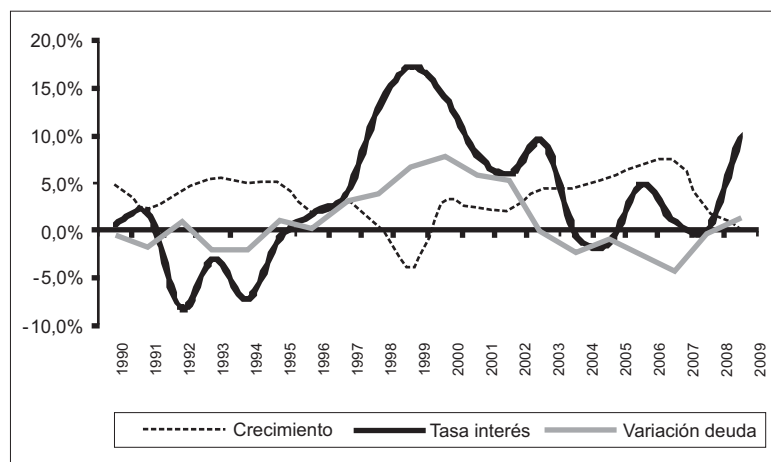
fiscal o presupuestal debe hacerse sobre su impacto en estos aspectos antes que sus resultados meramente cuantitativos.

3. El balance primario requerido para garantizar la sostenibilidad de la deuda a un nivel del 28% del PIB, como lo estipula el MFMP y la regla fiscal, asciende al 0,6% del PIB promedio anual, lo que equivale a un balance primario observado (promedio) del 1,0% del PIB. El comportamiento de la deuda a PIB, más exactamente su variación  $\Delta b$ , en términos generales puede hacerse depender del déficit primario  $dp_p$ , el stock de deuda  $b_{t-1}$ , la tasa de interés  $r$ , y el crecimiento económico  $n$ .

$$b_t = \frac{(r - n)}{1 - n} b_{t-1} + dp_t + z_t \quad (1)$$

Lo que se quiere señalar aquí, es que si bien la regla fiscal propuesta es independiente de la tasa de interés, en la práctica la tasa de interés real de la deuda junto con el crecimiento económico tienen un impacto preponderante en la evolución de la deuda (efecto “bola de nieve”). A diferencia de documentos anteriores, ni el MFMP 2010 ni el documento del Comité Técnico abordan este aspecto, y este último solo remite el ajuste del balance requerido, calculado de acuerdo al modelo de deuda del FMI, lo cual no se hace explícito en ninguna parte del informe. Cabe señalar que cuando la tasa de interés real de la deuda excede el crecimiento económico, como aconteció en el periodo 1998-2002 y en el 2009, la deuda a PIB se eleva, mientras en el caso contrario la deuda disminuye, como en la primera mitad de la década de los noventa y en el periodo 2003 y 2008. Precisamente en 2009 la tasa de interés real se elevó al 9,8%, lo que ante el estancamiento económico contribuyó al aumento de la deuda (Gráfica 6).

**Gráfico 6 Tasas de interés real de la deuda y crecimiento económico**



Fuente:

Si se supone una tasa de interés real del 3,5% (promedio 1990-2009), el crecimiento económico del MFMP 2010 y la deuda estimada por la regla fiscal y el mediano plazo (2010-2020), el superávit observado o requerido para asegurar la sostenibilidad de la deuda ( $dp_t$  en la ecuación 1) es del orden del -0,3% del PIB. Es decir, sostener los niveles de deuda a PIB en cada momento del PIB, con una tasa de crecimiento que supera la tasa de interés real, tolera inclusive un leve déficit primario. Por tanto, si se supone un crecimiento virtuoso que converge al potencial, que supera en todo momento la tasa de interés real —que se supone debe bajar por el mejoramiento de la calificación de la deuda soberana— pues no existe ningún inconveniente para la sostenibilidad de la deuda, lo que puede generar un sobre ajuste en la medida en que el superávit (promedio) observado según la regla (1,0% del PIB) supera el balance primario requerido para la sostenibilidad (-0,3% del PIB).

Ahora bien, si se supone una tasa de interés real superior al crecimiento económico, es posible que el balance primario observado de la regla fiscal converja a la deuda a PIB establecida para el 2020. No obstante, la tasa de interés real del 5% o más se ha dado en circunstancias de bajo crecimiento económico, choques significativos de tasas de cambio o ajustes de política monetaria para corregir los desvíos de la inflación con respecto a su meta, cuyos escenarios no se vislumbran según el programa del MFMP 2010 y las proyecciones del Comité Técnico.

Es indispensable, por tanto, que se hagan explícitos los supuestos de tasas de interés real de la deuda. A esto cabe añadir que la sostenibilidad de la deuda también compete a la política monetaria, en la medida en que la tasa de interés de intervención del Banco de la República incide en todas las tasa de interés del sistema, incluyendo la tasa de los TES, principal mecanismo de financiación interna del Gobierno.

4. En la determinación de la deuda también incide la tasa de cambio (término  $Z_t$  en la ecuación 1<sup>5</sup>). El MFMP 2010 no hace tampoco alusión al impacto de la tasa de cambio en la trayectoria de la deuda, como sí lo hacía en los anteriores años, mientras que en el documento de la regla fiscal solo se menciona, que si bien uno de los argumentos para adoptar la regla fiscal es evitar la revaluación derivada del “boom” minero energético, el comportamiento de la misma es incierta, ya que a pesar de la regla, es posible que la tasa de cambio se revalúe como producto del mejoramiento de la calificación de la deuda y el mayor grado de inversión. La revaluación tiene un impacto en la tasa de interés y en el saldo de la deuda externa, por lo que si esto sucede, y el crecimiento económico es el contemplado en el MFMP 2010, el saldo de la deuda debe reducirse aún más, lo que podría generar un sobre ajuste del balance primario observado, en la medida en que si se toma en cuenta la revaluación de los últimos años, el efecto puede reducir el saldo de la deuda externa en torno al 1,1% del PIB<sup>6</sup>.

5. Con base en lo anterior, por qué no diseñar una regla para elevar el empleo, reducir la pobreza a niveles “sostenibles” y elevarlas a la misma categoría constitucional que se le pretende dar a la sostenibilidad de la deuda. El Gobierno prevé que la tasa de desempleo ascenderá al 8,5% en 2020, lo cual es consistente con el esquema de la regla fiscal. De tal manera, el efecto del balance

<sup>5</sup> El término también incluye privatizaciones, asunciones de deuda, señoreaje, entre otras.

<sup>6</sup> Situación de la Deuda Pública. CGR. 2009.

primario observado depende la brecha del producto en el que se halla el PIB potencial; y su definición en la regla fiscal se refiere a la capacidad máxima que tiene una economía de producir bienes y servicios si todos sus recursos (humano, capital, tecnología) se utilizaran plenamente, sin causar presiones inflacionarias. Lo anterior significa, en pocas palabras, que la regla fiscal es compatible con la NAIRU (tasa desempleo no aceleradora de inflación, por sus siglas en inglés), la cual oscila entre el 10% y el 13% actualmente y que bajaría al nivel contemplado por el Comité Técnico. Es decir, reducir el desempleo a niveles inferiores al 8,5% o el nivel compatible con el PIB potencial en cada momento del tiempo debe ser compensado con un mayor balance primario. ¿El derecho constitucional a la sostenibilidad de la deuda y el empleo son contrarios entre sí o complementarios? es algo que debe discutirse más ampliamente.



## Notas al documento Regla Fiscal para Colombia<sup>7</sup>

Parece existir un cierto consenso a nivel del cuerpo técnico del Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y otros organismos privados (Fedesarrollo, la Andi, entre otros), en que el manejo sano de las finanzas públicas requiere de una regla fiscal que permita, como lo señala el Comité Técnico Interinstitucional (CTI), “blindar” y hacer sostenible el manejo fiscal hacia el futuro, dar un manejo macroeconómico “adecuado” a los posibles excedentes minero-energéticos<sup>8</sup> y asegurar un papel contracíclico de la política fiscal<sup>9</sup>.

En particular, la regla fiscal propuesta por el CTI para que rija las operaciones del GNC a partir del año 2011<sup>10</sup>, tiene como uno de sus fundamentos “alcanzar niveles sostenibles de deuda pública, que garanticen la estabilidad macroeconómica del país y permitan recuperar el grado de inversión”.

### La Regla Fiscal

La regla fiscal propuesta por el CTI está definida como:  $b_t = b^* + 0,3y_t + ccip_t$ ; en donde  $b_t$  es el balance fiscal primario,  $b^*$  es el nivel del balance fiscal primario objetivo que hace sostenible la deuda en el mediano plazo,  $y_t$  es la brecha del producto<sup>11</sup> y  $ccip_t$  es el componente cíclico de los ingresos petroleros recibidos por el gobierno nacional<sup>12</sup>.

Con esta regla se determina que es necesario generar un superávit primario de 1,3 del PIB en la próxima década, una vez descontados los efectos del ciclo económico y de los ingresos petroleros sobre las finanzas públicas, con el fin de reducir la deuda del gobierno nacional del 39,4% del PIB proyectado para 2010 al 28,4% del PIB en 2020.

### Consideraciones

1. **La consolidación de ajuste.** Un aspecto que genera controversia se relaciona con la determinación del momento adecuado para la adopción de una regla fiscal. En este sentido, como bien señala el CIT apoyado en la evidencia internacional, la adopción de una regla fiscal no se debe realizar para iniciar un proceso de ajuste fiscal, sino como parte de un

<sup>7</sup> Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación. Comité Técnico Interinstitucional. **Regla Fiscal para Colombia**, Bogotá, D. C., 7 de julio de 2010.

<sup>8</sup> Los recursos deberán ser ahorrados cuando excedan un determinado umbral, “por medio de una menor deuda o de un fondo de ahorro”, y se podrán desahorrar en el caso contrario.

<sup>9</sup> El objetivo es que se pueda ahorrar en momentos de auge y desahorrar en tiempos de recesión, “sin que se comprometa la meta fiscal de mediano plazo”.

<sup>10</sup> Una regla que venía siendo reclamada durante los últimos años por la CGR y varios analistas económicos del país.

<sup>11</sup> “Definida como la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial”

<sup>12</sup> “Este último se define como la diferencia entre los ingresos efectivos provenientes del petróleo en cada año —entendidos como los pagos de Ecopetrol al Gobierno por impuesto de renta y el giro de dividendos, más los pagos por impuesto de renta de las compañías petroleras privadas—, menos los ingresos proyectados por este mismo concepto para 2011 (año base)”.

proceso final de consolidación: “La experiencia internacional muestra que las reglas pueden resultar inoperantes para iniciar procesos de ajuste fiscal”. En este sentido, conviene preguntar ¿Colombia, y en particular el GNC, ya realizó un saneamiento de sus finanzas en el frente de los ingresos tributarios como en el del gasto y consolidó el proceso de reformas que permitan la adopción de la regla fiscal? ¿Es posible pensar en la adopción de una regla fiscal cuando las exenciones tributarios asciende a más de \$8 billones?

2. **La ausencia de una meta cuantitativa.** El documento del CTI es reiterativo en afirmar que se trata de establecer una regla fiscal cuantitativa para Colombia. En este sentido, es necesario realizar dos precisiones. La primera, es que se trata de una regla fiscal no para Colombia sino para el GNC. El país ya había establecido reglas cuantitativas para los gobiernos subnacionales con leyes como la 358 de 1997 y la 617 de 2000. La segunda, es que el MFMP sí establecía una meta cuantitativa para el balance primario, pero su limitación consistía en que era para el SPNF y no para el GNC, e incluso, se podía incumplir la meta sin que fuera necesario corregirla hacia el futuro.
3. **El cumplimiento de la meta.** La propuesta del CTI avanza al establecer un mecanismo para garantizar que el GNC cumpla la meta de balance primario, cual es la cuenta notional. Así, las desviaciones de la meta que tenga el GNC se acumulará en esta cuenta de control, de manera que cuando su valor alcance el 0,5% del PIB: “el Gobierno tendrá que ajustar las metas de balance primario de la regla en los dos años siguientes, así: 0,3% del PIB en el primer año y 0,2% del PIB en el segundo. Excepcionalmente, si el desajuste en cualquier año supera el límite acumulado de 0,5% del PIB, la diferencia que exceda este límite deberá ser corregida en su totalidad en el año siguiente, en adición al ajuste ya previsto”. Sin embargo, no se establece ningún tipo de sanción para castigar el incumplimiento de la meta de balance primario, lo cual parece ser una condición importante que permite hacer operativa una regla fiscal. “Las reglas fiscales deben cumplir las siguientes condiciones: i) simplicidad...; ii) Permanencia ...; iii) Consistencia ...; iv) Obligatoriedad: este es el facto disciplinante de la regla fiscal, mediante sanciones efectivas a los responsables de la política fiscal. La regla busca asegurar una conducta responsable en el manejo de las finanzas públicas e impone sanciones legales o penales a la autoridad fiscal; y v) Transparencia” (Rincon, et. al. 2008. Regla Fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. Revista de Economía Institucional Número 19 de la Universidad Externado de Colombia. Pág. 317.)
4. **El Comité Externo para Evaluación de la Regla Fiscal (Ceerf).** Para la verificación del cumplimiento de la regla fiscal en cada vigencia, se propone la creación del Ceerf, conformado “por expertos de las más altas calidades profesionales y con un amplio conocimiento del tema macroeconómico y fiscal”. Con el Ceerf se busca crear un sistema de seguimiento, que “le imprima credibilidad al compromiso de la regla fiscal, y contribuya a reducir la incertidumbre del mercado con respecto al manejo de las finanzas públicas”, y que presente informes anuales al Presidente de la República, a las comisiones económicas del Congreso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República y a la opinión pública. No obstante, este Comité



constituye la creación de una parainstitucionalidad que asume funciones que pueden y deben ser cumplidas por el organismo de control del proceso presupuestal en el ámbito nacional: la Contraloría General de la República.

5. **El período de transición de la regla.** la regla establece que para lograr un nivel de la deuda del GNC del 28% del PIB en el mediano plazo, se requiere un superávit primario de 1,3% del PIB, en promedio anual. Pero con “el fin de garantizar su viabilidad”, las circunstancias fiscales hacen “imperativo el diseño de un período de transición” en el cual entre 2011 y 2015 se realiza un menor esfuerzo fiscal que será compensado entre 2016 y 2020. La regla contempla un cambio progresivo en el balance primario de 1,3% del PIB en 2010 a un superávit de 2,1% del PIB en 2020. Este hecho sin duda contradice la afirmación del CTI, de que la regla es para la consolidación de ajuste.
6. **La estabilidad macroeconómica como derecho ciudadano.** Una innovación propuesta por el CTI es que se establezca “el derecho de la sociedad a la estabilidad macroeconómica o, en otras palabras, que le dé a la estabilidad macroeconómica el carácter de derecho de los ciudadanos”. Así, una vez más, y de forma progresiva, Colombia incluye, con carácter constitucional, normas para obligar a la sociedad “a exigir y a aceptar políticas públicas que sean prioritarias”. Es decir, a nombre de los recursos limitados de la Nación, se crean novedosos derechos para condicionar la solución de la deuda social a las necesidades de ajuste fiscal. Este fue el caso de la “sostenibilidad fiscal”, con el Acto Legislativo 01 de 2005 para las pensiones y lo es ahora con la estabilidad macroeconómica.



## El comportamiento de la Tesorería a junio de 2010

El objetivo de la gestión de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN o Tesorería) es el de recaudar la mayor parte de los ingresos del gobierno nacional, situar oportunamente los recursos a las entidades ejecutoras del presupuesto nacional y administrar los excedentes de liquidez teniendo en cuenta los criterios de riesgo y rentabilidad.

La gestión de la Tesorería se evalúa a partir de su flujo de caja, dado que allí se registran las fuentes (ingresos corrientes, de crédito, operaciones de portafolio, y compra y venta de divisas) y usos (pagos presupuestales y no presupuestales). Con la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI) (“por encima” y “por debajo” de la línea) se establece el déficit de caja de la Tesorería de la Nación, así como las fuentes de financiamiento del resultado fiscal.

### Fuentes y usos de Tesorería

A junio de 2010 las fuentes de la Tesorería decrecieron 1,1%, lo que se explicó por la caída de los ingresos tributarios (1,9%) y la reducción de los recursos de capital (39,3%), básicamente debido a la disminución de los excedentes de Ecopetrol. A lo anterior se sumaron los menores ingresos por concepto de desembolsos de crédito (13,7%), particularmente las menores emisiones de crédito externo, así como las menores entradas por la enajenación de activos y las nulas transferencias por concepto de utilidades del Banco de la República al Gobierno (Cuadro 8).

Entre tanto, la caída de las fuentes de Tesorería fue compensada principalmente mediante la desacumulación del portafolio, y en menor importancia, por el aumento de los ingresos de los fondos especiales y los ingresos no tributarios (Cuadro 8).

De otro lado, la reducción de los usos de Tesorería (1,1%) provino fundamentalmente de la disminución de las amortizaciones de crédito interno y externo (17,5%). En cuanto al gasto presupuestal, si bien creció 1,7%, experimentó una reducción en la inversión, mientras el gasto no presupuestal se elevó en más de dos veces, al pasar de \$471 mil millones a \$1,1 billones (Cuadro 8).

### El balance de caja de la Tesorería

Las operaciones de caja de la Tesorería permiten estimar el resultado fiscal de caja de la Nación, en la medida en que allí se registran tanto el recaudo del Gobierno, como los giros que este realiza para cumplir con la ejecución del presupuesto nacional. A junio de 2010, la Tesorería presentó un déficit de \$10,1 billones, lo cual representa un aumento del 51% con respecto al déficit presentado a junio de 2009, cuando ascendió a \$6,7 billones (Cuadro 3). El déficit se explica por la caída de los principales ingresos de la Tesorería, y un aumento del gasto total del orden del 3% frente al mismo periodo del año anterior (Cuadro 10).

### Cuadro 8 Fuentes y usos de la Tesorería

Cifras en miles de millones de pesos

	A jun/08	A jun/09	Var. %
<b>Fuentes</b>	<b>59.372</b>	<b>58.694</b>	<b>-1,1</b>
Ingresos corrientes	34.685	34.510	-0,5
Tributarios	34.508	33.860	-1,9
No tributarios	177	650	267,0
Fondos espec y otros	872	976	11,9
Recursos de capital	4.621	2.803	-39,3
Desembolsos de crédito	26.579	22.936	-13,7
Externo	6.188	3.266	-47,2
Interno	20.391	19.670	-3,5
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-3.666	2.301	-162,8
Operaciones de tesorería	-5.417	-5.362	-1,0
Utilidades Banco Rep	805	0	-100,0
Enajenación de activos	893	530	-40,6
<b>Usos</b>	<b>59.372</b>	<b>58.694</b>	<b>-1,1</b>
Gastos presupuestales	46.419	47.227	1,7
Funcionamiento	30.828	32.553	5,6
Inversión	8.316	7.287	-12,4
Intereses deuda	7.275	7.387	1,5
Externa	2.094	1.891	-9,7
Interna	5.181	5.496	6,1
Otros gastos	471	1.170	148,7
Amortización de crédito	12.483	10.296	-17,5
Externo	2.153	1.909	-11,3
Interno	10.330	8.387	-18,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### Cuadro 9 Tesorería Nacional: Ingresos tributarios

A junio de 2010

Cifras en miles de millones de pesos

	2009	2010	Var %
Renta	18.433	16.526	(10,3)
Iva interno	6.445	7.732	20,0
Gravamen Movimientos Financieros	1.507	1.549	2,8
Impuesto al patrimonio	1.051	1.023	(2,7)
Impuesto a la gasolina y al acpm	635	702	10,6
Recaudo externo neto	6.390	6.274	(1,8)
Otros ingresos tributarios	48	54	12,6
<b>Total Ingresos tributarios</b>	<b>34.508</b>	<b>33.860</b>	<b>(1,9)</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La reducción de los ingresos tributarios se explica por la caída del impuesto a la renta (10,3%), lo cual se asoció al deterioro del nivel de actividad económica presentado en 2009 y a la disminución de otros impuestos como el del patrimonio (2,7%) y el recaudo externo (aduanas), relacionado este con la disminución de las importaciones. No obstante, la reducción de estos impuestos fue compensada con un aumento del recaudo por IVA, el cual creció 20% con relación a junio del año pasado, y por el incremento en el recaudo proveniente del 4 por mil y el impuesto a la gasolina y el acpm, los cuales se elevaron en 2,8% y 10,6% respectivamente (Cuadro 9).

En cuanto al financiamiento del déficit, se realizó básicamente mediante el crédito interno neto (desembolsos menos amortizaciones), el cual alcanzó los \$11,3 billones, y a través de la desacumulación de portafolio en pesos y en dólares por \$2,3 billones. Otras fuentes de financiamiento, como el crédito externo neto y las privatizaciones, se emplearon para financiar el pago de los préstamos obtenidos de los fondos administrados, los cuales ascendieron a \$5,3 billones (Cuadro 10).

**Cuadro 10 Balance de Tesorería**

	Miles de millones de pesos		Var% 2010/2009
	a jun/2009	a junio/10	
Ingresos corrientes	34.685	34.510	-0,5
Tributarios	34.508	33.860	-1,9
No tributarios	177	650	267,0
Fondos espec y otros	872	976	11,9
Recursos de capital	4.621	2.803	-39,3
Gastos presupuestales	46.419	47.227	1,7
Funcionamiento	30.828	32.553	5,6
Inversión	8.316	7.287	-12,4
Intereses deuda	7.275	7.387	1,5
Externa	2.094	1.891	-9,7
Interna	5.181	5.496	6,1
Otros gastos	471	1.170	148,7
<b>Deficit Tesorería</b>	<b>-6.712</b>	<b>-10.109</b>	<b>51</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>6.712</b>	<b>10.109</b>	<b>51</b>
Crédito externo	4.036	1.357	-66,4
Desembolsos	6.188	3.266	-47,2
Amortizaciones	2.153	1.909	-11,3
Crédito interno	10.060	11.283	12,2
Desembolsos	20.391	19.670	-3,5
Amortizaciones	10.330	8.387	-18,8
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-3.666	2.301	-162,8
Operaciones de tesorería	-5.417	-5.362	-1,0
Utilidades Banco Rep	805	0	-100,0
Enajenación de activos	893	530	-40,6

Fuente: DANE

Finalmente, el balance de la Tesorería presentó a junio de 2010, un déficit primario, definido como ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) menos el gasto sin intereses, de \$6,5 billones, el cual superó al déficit presentado en junio de 2009 por \$4,9 billones. Si para el cálculo del déficit primario se tienen en cuenta otros ingresos (fondos especiales y recursos de capital), resultó un déficit primario de \$2,7 billones, que contrastó con el superávit alcanzado en mismo periodo del año anterior (\$500 mil millones).

Por tanto, no solo no se generó un superávit primario para cubrir el pago de intereses por \$7,4 billones, si no que se incurrió en un déficit primario, lo cual se tradujo en un aumento de la deuda. No obstante, el aumento de la deuda se puede contrarrestar con una reforma tributaria que corrija el rezago del recaudo, acompañado de un mayor crecimiento económico y el mantenimiento de bajas tasas de interés. Si adicionalmente se logra un mayor impacto del gasto sobre el bienestar, podría en conjunto con la regla fiscal, alcanzarse la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica que se pretende.

## El Gasto Público Social (GPS) en el PPGN 2011

La intervención del sector público en la economía la motivan objetivos económicos, sociales y políticos, por lo que se señala a la “lógica del presupuesto” como una de las características que determinan la acción del Estado. En tal sentido, la diferencia que existe entre países, en cuanto a la participación del gasto público en el PIB, así como su composición, refleja la importancia de los diferentes objetivos de política.

Un elemento sumamente importante que se introdujo en la Carta Política de 1991 se asocia al denominado Gasto Público Social, tal y como aparece en la Gaceta Constitucional 53:

*“Indudablemente la transformación más importante que se propone implantar en la política presupuestal de la nación, a fin de que los ingresos estatales cumplan un papel eminentemente redistributivo es la introducción de un componente denominado Gasto Público Social en la Ley de Apropriaciones. El Gasto Público Social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en caso de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Una vez más, el criterio de necesidades básicas insatisfechas regirá la distribución de las partidas integrantes de este rubro, de conformidad con la reglamentación que haga la ley” (Pág. 13-18).*

De tal manera, se puede afirmar que el Espíritu del Constituyente fue el de orientar las políticas públicas, los programas y los proyectos de inversión incluidos en el Presupuesto General de la Nación hacia los grupos de población más vulnerables, definidos a partir del “criterio de necesidades básicas insatisfechas”. Sin embargo, son muchas las dudas que existen acerca de un determinado conjunto de gastos que aparecen dentro del denominado GPS y su relación con el índice de necesidades básicas insatisfechas.

Por tal razón, y desde hace varios años, muchos analistas han insistido en la necesidad de una definición con cierto consenso social y en línea con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, que de vía a esta oportunidad que se ha venido desperdiciando, y que hoy más que nunca existe la necesidad de recoger.

¿Por qué resulta importante el debate?

1. Porque hasta la fecha no se ha realizado dicha conceptualización. La delegación dada por la Constitución a la Ley Orgánica de Presupuesto no se ha puesto en marcha.
2. Porque hoy en día el Ejecutivo reconoce la necesidad que la Ley Orgánica de Presupuesto defina el concepto de Gasto Público Social, tal y como lo señaló la Constitución Política en los Artículos 52, 350 y 366.

**Artículo 52.** El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

***El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.*** 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, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

**Artículo 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.

**Artículo 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. **Será objetivo fundamental de su actividad 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.**

Tal definición es resulta fundamental con el fin de determinar el denominado gasto público prioritario, propio de todo sistema de presupuestación democrático que cuenta dentro de sus objetivos con la disciplina fiscal macroeconómica, la asignación de recursos de acuerdo con las prioridades sociales y de la administración y finalmente la promoción eficiente de la prestación de los servicios públicos.

3. Si bien el presupuesto público corresponde a aquel lugar donde confluyen y se concretan buena parte de las políticas públicas y sociales, entonces el Espíritu del Constituyente no era el considerar todo el Presupuesto General de la Nación como social. De ahí la pregunta: ¿Qué parte del presupuesto NO es social? En otras palabras “lo social debe tener dimensiones concretas y una medición específica”.
4. Finalmente, hay que señalar la incoherencia conceptual que se presenta en el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación en lo que respecta al GPS. En el primero se conceptúa básicamente sobre el rubro de inversión que se clasifica como “social” más las transferencias intergubernamentales que la Nación realiza a los gobiernos subnacionales para proveer los bienes públicos esenciales como son la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico. Entre tanto, en el Presupuesto General de la Nación el concepto de GPS es mucho más laxo, al punto que involucra buena parte de los servicios personales de la administración, los costos obligatorios en que debe incurrir el gobierno nacional como empleador, entre otros.



## El GPS en el PPGN 2011

Antes de presentar el GPS que aparece en el PPGN 2011, cabe señalar, que de acuerdo con la sentencia C-478/92 y el Artículo 350 de la Constitución Política de 1991, “todos los presupuestos públicoS independientemente del nivel de gobierno, en su proceso de preparación deben obligatoriamente incluir un rubro denominado “Gasto Público Social”, que será distribuido de acuerdo con el número de personas, las necesidades a satisfacer, la eficacia fiscal y administrativa del territorio, de acuerdo con la ley orgánica.

El GPS del PPGN 2011 asciende a \$76,3 billones y representa el 51,8% del total del proyecto (el PPGN de 2010 ascendía a \$148,3 billones y el GPS representó en esa oportunidad el 50,5%), con lo cual se puede afirmar que el GPS estipulado en el Proyecto de 2011 cumple con el mandato constitucional. Sin embargo, llama la atención que el factor de referencia sea el Proyecto de Presupuesto de 2010 y no el presupuesto definitivo 2010 con las modificaciones estipuladas en el Decreto 325, sobre la cual se elaboró el PPGN 2011, que fue radicado en el Congreso (Cuadro 11).

**Cuadro 11 Gasto Público Social vs gasto total**

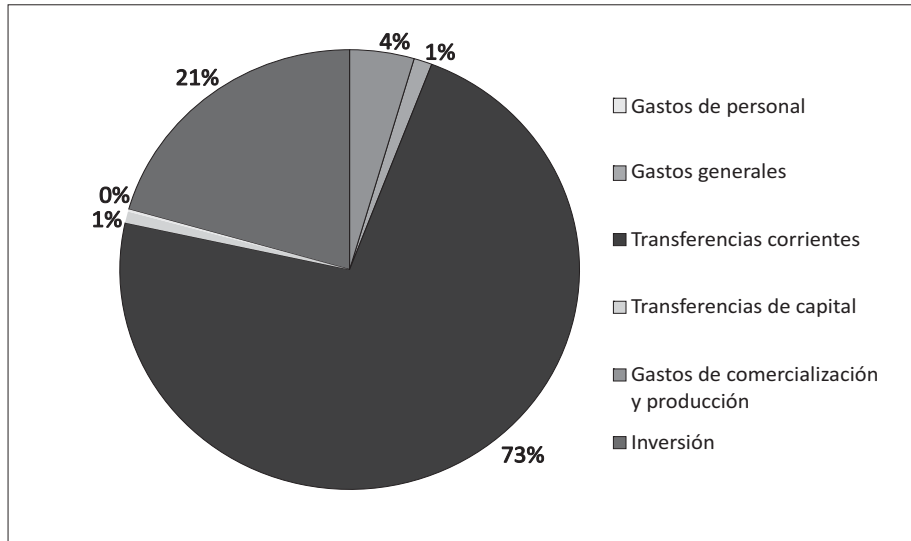
Cifras en millones de pesos

	Gasto social 2011	Proyecto 2011	Participación %
<b>Gastos de personal</b>	<b>3.467.518</b>	<b>16.370.423</b>	<b>21,20%</b>
Servicios personales asociados a nómina	675.655	13.311.171	5,10%
Servicios personales indirectos	59.176	325.353	18,20%
<b>Contribuciones inherentes a la nómina</b>	<b>2.732.687</b>	<b>2.733.898</b>	<b>100,00%</b>
Gastos generales	983.235	4.961.693	19,80%
Transferencias corrientes	55.339.909	60.102.364	92,10%
Transferencias de capital	630.074	905.991	69,50%
Gastos de comercialización y producción	129.906	1.599.017	8,10%
Servicio de la deuda externa		- 7.130.855	0,00%
Servicio de la deuda interna		- 30.610.740	0,00%
Inversión	15.703.921	25.574.171	61,40%
<b>Total</b>	<b>76.254.563</b>	<b>147.255.253</b>	<b>51,80%</b>
<b>Total sin deuda pública</b>	<b>76.254.563</b>	<b>109.513.658</b>	<b>69,60%</b>

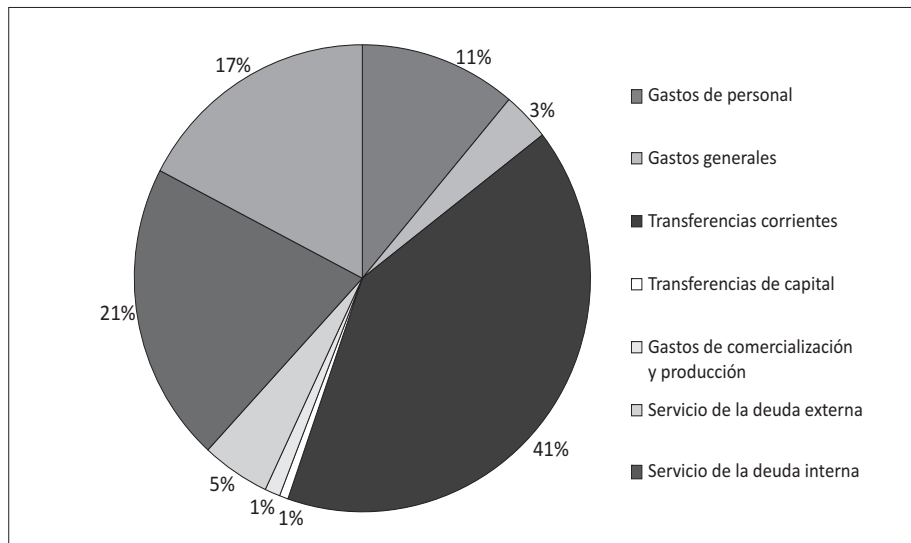
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De igual manera, la administración insiste en calcular lo estipulado en el artículo 350 de la Constitución Política, parágrafo 3, a partir del gasto presupuestal primario (gasto total sin incluir el servicio de la deuda), dado que el servicio de la deuda, “contiene recursos que se aplican al pago de préstamos realizados en vigencias anteriores para la atención de apropiaciones en dichas vigencias fiscales”, lo cual es posible, y otras cosas más, dado lo laxo del concepto de GPS.

**Gráfico 7 Composición del Gasto Público Social**



**Gráfico 8 Composición del PPGN 2011**



La composición que presenta el GPS en el PPGN 2011 (Cuadro 11) define que el 73% corresponde a transferencias corrientes, el 21% a inversión y el 5% a gastos de personal. Dentro de las transferencias corrientes se incluyen cerca de \$26 billones por concepto de pensiones, \$12 billones para educación y \$1,5 billones para cesantías. No se entiende cómo se va a realizar la distribución del GPS que aparece bajo el ítem de pensiones, cesantías, contribuciones inherentes a la nómina de acuerdo al NBI; y de no poderse realizar bajo ese criterio, entonces la pregunta que surge es ¿por qué hace parte del denominado GPS? Igual cuestión surge respecto al gasto que aparece dentro del ítem “Seguro de Vida” (Cuadro 13).

**Cuadro 12** Descomposición del ítem de pensiones

Cifras en millones de pesos

	<b>Monto</b>
Financiación ISS negocio de pensiones - Artículo 138 Ley 100 de 1993	8.129.145
Fondos de pensiones	7.269.671
Asignaciones de retiro	3.066.665
Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio	2.915.415
Mesadas pensionales	1.787.691
SGP artículo 4 de la Ley 715 de 2001	1.272.426
Bonos pensionales	677.386
Recursos para pensiones ISS por distribuir	450.554
Otras transferencias	245.436
Concurrencia pasivo pensonal universidades	218.240
Otros recursos para seguridad social	150.000
Transferir a la caja nacional de previsión social	138.000
Recursos a transferir a la Nación	69.680
Sentencias y conciliaciones	67.516
Cuotas partes pensionales	21.429
Subsidio veteranos guerra de Corea y conflicto con el Perú. Ley 683-2001	8.791
Fondo prestaciones de los pensionados de las empresas productoras de metales preciosos del Chocó.	5.748
Seguimiento, actualización de cálculos actuariales, (artículo 48 de la ley 863 de 2003)	2.595
Auxilios funerarios	2.344
Prestaciones convencionales	1.997
Prestaciones convencionales pensionados puertos de Colombia	1.345
Garantía pensión mínima	850
Aportes previsión pensiones vejez jubilados	639
Provisión para gastos institucionales y/o sectoriales contingentes	547
Devoluciones	88
Obligaciones pensionados del Idema	71
Pago comisión administración pensiones	68
Bienestar social del pensionado	38
Aporte patronal cotización a pensión pensionados por Prosocial	38
<b>Total general</b>	<b>26.504.414</b>

Fuente: PPGN 2011

**Cuadro 13** Gasto público en seguros de vida

Cifras en millones de pesos

<b>Entidad</b>	<b>Monto</b>
Fiscalía General de la Nación	7.383
Rama - tribunales y juzgados	4.536
Procuraduría General de la Nación	2.283
Cámara de Representantes	1.954
Senado de la República	1.714
Medicina legal	618
Defensoría del Pueblo	529
Consejo Superior de la Judicatura	438
Rama - Consejo de Estado	73
Corte Suprema de Justicia	58
Rama - Corte Constitucional	33

Fuente: PPGN 2011



## Comentario al Artículo 24 del PPGN 2011

En el articulado del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2011 que el gobierno nacional presentó al Honorable Congreso de la República, se destaca el siguiente artículo:

“Artículo 24°. Los órganos de que trata el artículo 4° de la presente ley son los únicos responsables por el registro de su gestión financiera pública en el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF- Nación. Los órganos que actualmente operan fuera de línea con el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF –Nación, deberán registrar sus informes de ejecución dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente.

No se requerirá el envío de informes mensuales a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo en aquellos casos en que ésta en forma expresa los solicite.

En desarrollo del artículo 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando se presenten errores u omisiones en el diligenciamiento de la información presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación, el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar su corrección a solicitud del órgano correspondiente, bajo la entera responsabilidad del jefe del órgano respectivo y sin perjuicio de la responsabilidad fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar”.

A efectos de los aspectos que aquí se quieren destacar, el Artículo 4° señala que las disposiciones generales de la presente ley son complementarias a las normas orgánicas del presupuesto, y rigen para los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación.

De igual manera, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su artículo 93, señala que “El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, será el centro de información presupuestal en el cual se consolidará lo pertinente a la programación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las corporaciones autónomas regionales de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Esta Dirección diseñará los métodos y procedimientos de información y de sistematización necesarios para ello”; y destaca que lo anterior “***sin detrimento*** de las funciones legales establecidas al Departamento Nacional de Planeación en especial la Ley 60 de 1993” como de la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República; razones por la cual resulta poco afortunado dicho artículo.

En este sentido, la Contraloría General de la República considera que el artículo 24 del PPGN 2011 al no tener una fecha de cierre del Sistema Integrado de Información financiera (SIIF) y dejar en cabeza del Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda

y Crédito Público la reapertura del mismo para corregir los errores y omisiones en el diligenciamiento de la información presupuestal vulnera las actividades constitucionales de la Contraloría General de la República y de la Contaduría General de la Nación a saber:

1) Al no existir nunca un cierre presupuestal, de **ingresos y gastos** del Presupuesto General de la Nación, en el SIIF, la cual es la fuente de información base para la elaboración del Informe Anual de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que debe ser presentada a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes para su fenecimiento (Artículo 268 de la Constitución Política), le resulta difícil a la CGR presentar un informe sobre la cual ella pueda señalar que corresponde a la base que reposa en el SIIF, pues un tiempo después el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar su corrección a solicitud del órgano correspondiente, quedando desactualizada la información base con la cual se realizó el Informe.

2). Será que la Comisión Legal de Cuentas de la Honorable Cámara de Representantes puede fenecer el Informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que la CGR le presente sobre la base de una información que siempre va a ser provisional, pues nunca va a tener un cierre contable, dada la discrecionalidad que se le asigna al Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como es la de autorizar su corrección a solicitud del órgano correspondiente, vía la reapertura del SIIF.

3). Si nunca hay un cierre presupuestal de ingresos y gastos ¿puede haber una contabilidad financiera para el gobierno nacional central? Con esto se quiere llamar la atención respecto al impacto que tiene el no cierre del SIIF en el componente de Ingresos y Gastos sobre la contabilidad financiera de la Nación. En este evento, podemos decir que vamos a tener unos estados financieros para la Nación dinámicos en el tiempo, y dado el uso de la discrecionalidad que se le da al Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4) Con el artículo 24 propuesto en el PPGN 2011, pareciera que queda sin piso funcional los elementos expuestos en el Decreto 2789 de 2004 “Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación” donde se señala entre otros, lo siguiente:

“Artículo 8°. Composición del Comité Directivo del SIIF Nación. El Comité Directivo del SIIF Nación estará conformado por el Viceministro General de Hacienda, quien lo presidirá, los Directores Generales del Presupuesto Público Nacional, del Crédito Público y del Tesoro Nacional y de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el Contador General de la Nación, y por el Administrador del SIIF Nación quien será el Secretario Técnico”.

En este caso, con la propuesta en el artículo 24, el artículo 8 se podría redactar de la siguiente manera:

Artículo 8°. Composición del Comité Directivo del SIIF Nación. El Comité Directivo del SIIF Nación estará conformado por Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Administrador del SIIF Nación quien será el Secretario Técnico.

Un Comité con este tipo de conformación tiene poco sentido.

Respecto a las funciones (Artículo 9), éste se podría redactar de nuevo quedando así:

Artículo 9°. Funciones del Comité Directivo. Corresponde al Comité Directivo del SIIF Nación, en especial del Director desarrollar las siguientes funciones:

1) El Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizará la corrección de la Información del SIIF a solicitud del órgano correspondiente, en cualquier momento del tiempo.

Cabe señalar que en este artículo se estipula en el párrafo lo siguiente, el cual queda sin piso con la propuesta:

“Artículo 9°. Funciones del Comité Directivo. Corresponde al Comité Directivo del SIIF Nación, en especial del Director desarrollar las siguientes funciones:

Parágrafo. Cualquier decisión o modificación que se le realice al sistema que afecte el área de competencia de las Direcciones Generales del Presupuesto Público Nacional, de Crédito Público y del Tesoro Nacional y de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la Contaduría General de la Nación, o de las dependencias que las reemplacen, requerirán previamente de su aprobación”.

Eliminado al párrafo anterior, el artículo 10 pierde importancia, pues la seguridad pasa a estar básicamente en cabeza del Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien autorizará la corrección de la información del SIIF a solicitud del cualquier órgano correspondiente y en cualquier momento del tiempo; entre tanto el Administrador oficiará como tal: administrador del Sistema, hace lo que se le indica. El artículo 10 del Decreto reza:

“Artículo 10. Composición del Comité de Seguridad del SIIF Nación. El Comité de Seguridad del SIIF Nación, estará conformado por el Administrador del SIIF Nación, quien lo presidirá, los Directores Generales del Presupuesto Público Nacional, del Crédito Público y del Tesoro Nacional y de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o sus delegados, por el Contador General de la Nación, o su delegado, y el Asesor de Seguridad del SIIF Nación quien ejercerá las funciones de Secretario del Comité, quien levantará las actas de las reuniones y tendrá voz pero no

voto. Asistirá como invitado con voz pero sin voto el Jefe de la Oficina de Control Interno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Dado el alcance del artículo 24, el artículo 12 se debería rehacer y pasarle Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público su administración.

Finalmente, cabe preguntarse si el articulado que hace referencia al cierre definitivo del sistema tiene sentido o no, entre ellos, el Artículo 30:

“Artículo 30. Del período de ajustes previos al cierre definitivo del sistema. El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación tendrá un período de transición al inicio de cada año, con el fin que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, de conformidad con lo señalado en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual durará hasta el día anterior al de la constitución legal de estas, de forma que puedan obtener del sistema la información requerida para tal fin. En todo caso, en concordancia con los artículos 14 y 71 de dicho estatuto, en este período no se pondrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones del año que se cerró. Igualmente el Sistema tendrá un período de transición contable, con el fin que las entidades efectúen los ajustes respectivos a la contabilidad del año que se cierra, el cual durará hasta 8 días antes a la fecha en que las entidades deban reportar los estados contables a la Contaduría General de la Nación.

Las Direcciones Generales del Presupuesto Público Nacional y de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, o quien haga sus veces, deberán coordinar las fechas de cierre del sistema y los cronogramas de solicitud de información, con el fin de permitir a las entidades usuarias del SIIF Nación disponer de un tiempo prudente para cumplir con los mismos”.

Con base en lo anterior, se considera necesario que la Contraloría General de la República revise a profundidad los posibles efectos que tiene el artículo 24 del PPGN 2011 para hacérselo saber al Ejecutivo y al Honorable Congreso de la República.



## Anexos base

### Artículo 267°.-

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a la razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Solo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado. Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de cinco años, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General de la República quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. En ningún caso podrá intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

**Artículo 268°.-**

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 63. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. 64. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

65. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
66. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
67. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
68. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
69. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
70. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
71. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
72. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
73. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

74. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

75. Las demás que señale la ley.

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

### **Sentencia 557 de 1999**

**Contraloría General de la Republica- Competencias relacionadas con el control del presupuesto general del sector público no vulneran la Constitución ni el Estatuto Orgánico del Presupuesto**

*Las competencias otorgadas a la Contraloría General de la República por el artículo 37 de la Ley 42 de 1993, para vigilar los fondos de la Nación administrados por particulares, consolidar el Presupuesto General del Sector Público incluyendo a los particulares en cuanto manejen o administren fondos públicos, así como las funciones de uniformar y centralizar la contabilidad, y de establecer la nomenclatura de las cuentas presupuestales y la forma de presentarse la ejecución de ese presupuesto, no sólo tienen un claro fundamento constitucional sino que desarrollan los postulados constitucionales consagrados en los artículos 267, 268 y 354 Superiores, como tampoco vulneran las normas constitucionales consagradas en los artículos 113, 352 y 354 Superiores, y no se encuentran en contravía del Estatuto Orgánico del Presupuesto, razón por la cual la Corte declarará exequibles las expresiones “de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos”, al igual que las expresiones “uniformar”, “centralizar y”, “la contabilidad de” y “forma” contenidas en el artículo 37 de la Ley 42 de 1993, así como el párrafo único de ese mismo artículo que consagra que “La Contraloría General de la República establecerá la respectiva nomenclatura de cuentas de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto”, en cuanto no afectan la separación de los poderes públicos, ni extralimita las funciones de la Contraloría respecto de funciones conferidas al Contador General de la Nación o al Gobierno Nacional.*

### **Decreto 2789 de 2004**

**Artículo 7º.** Organización del SIIF Nación. La organización del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación estará compuesta por:

- a) Un Comité Directivo;
- b) Un Comité de Seguridad;

- c) Un Administrador del Sistema;
- d) Un funcionario responsable del SIIF en cada entidad usuaria del aplicativo.

Artículo 8°. Composición del Comité Directivo del SIIF Nación. El Comité Directivo del SIIF Nación estará conformado por el Viceministro General de Hacienda, quien lo presidirá, los Directores Generales del Presupuesto Público Nacional, del Crédito Público y del Tesoro Nacional y de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el Contador General de la Nación, y por el Administrador del SIIF Nación quien será el Secretario Técnico.

**Artículo 9°. Funciones del Comité Directivo. Corresponde al Comité Directivo del SIIF Nación, desarrollar las siguientes funciones:**

- a) Definir políticas respecto de la funcionalidad y cobertura del sistema, de conformidad con las normas vigentes y con las características del mismo;
- b) Presentar a consideración de la autoridad competente propuestas de modificación a las normas presupuestales, contables o tributarias que impidan un registro integral de la gestión financiera de los usuarios en el sistema;
- c) Aprobar los cambios en la funcionalidad, la cobertura y/o los aspectos tecnológicos del sistema, propuestos por cualquiera de sus miembros, cuyo desarrollo implique un gran impacto al aplicativo. Para tal fin, previamente el Administrador del SIIF Nación deberá presentar un informe sobre el impacto en la funcionalidad, integralidad y seguridad del Sistema;
- d) Autorizar la definición de los requerimientos e instalación de la infraestructura tecnológica necesaria, cuando haya lugar a modificaciones en los componentes tecnológicos sobre los cuales opera el sistema;
- e) Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Cualquier decisión o modificación que se le realice al sistema que afecte el área de competencia de las Direcciones Generales del Presupuesto Público Nacional, de Crédito Público y del Tesoro Nacional y de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la Contaduría General de la Nación, o de las dependencias que las reemplacen, requerirán previamente de su aprobación.

**Artículo 10. Composición del Comité de Seguridad del SIIF Nación. El Comité de Seguridad del SIIF Nación, estará conformado por el Administrador del SIIF Nación, quien lo presidirá, los**

Directores Generales del Presupuesto Público Nacional, del Crédito Público y del Tesoro Nacional y de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o sus delegados, por el Contador General de la Nación, o su delegado, y el Asesor de Seguridad del SIIF Nación quien ejercerá las funciones de Secretario del Comité, quien levantará las actas de las reuniones y tendrá voz pero no voto. Asistirá como invitado con voz pero sin voto el Jefe de la Oficina de Control Interno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 11.** Funciones del Comité de Seguridad del SIIF Nación. Corresponde al Comité de Seguridad del SIIF Nación, desarrollar las siguientes funciones:

- a) Dictar las Políticas y los estándares que constituyen el modelo de seguridad del SIIF Nación;
- b) Aprobar el modelo de seguridad del SIIF Nación presentado por el Administrador del Sistema;
- c) Determinar pautas para la implantación, complementación y mejoramiento permanente del modelo de seguridad del SIIF Nación;
- d) Trazar directrices para la divulgación e implantación de estándares de seguridad por parte de las entidades usuarias;
- e) Solicitar al Administrador del SIIF Nación informes de seguimiento sobre la implantación del modelo de seguridad del sistema;
- f) Evaluar el informe anual de riesgos del SIIF Nación presentado por el Administrador del aplicativo;
- g) Mantener actualizado al Comité Directivo acerca del estado de implantación del modelo de seguridad del SIIF Nación, para lo cual deberá:
  - 1. Informar sobre los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas a la seguridad del sistema.
  - 2. Identificar los nuevos riesgos que amenazan el SIIF Nación, determinando sus causas y posibles soluciones.
  - 3. Determinar las desviaciones en el desarrollo del plan de seguridad del SIIF Nación, identificar sus causas y posibles soluciones.
  - 4. Informar sobre el estado de las investigaciones y análisis en curso sobre la seguridad de la información del SIIF Nación.
- h) Determinar los eventos en que por motivos técnicos o de seguridad no se deba realizar el pago directo al beneficiario a través del SIIF Nación;

- i) Tomar las medidas que considere pertinentes cuando el Administrador del Sistema le informe del mal uso del aplicativo por parte de los usuarios;
- j) Darse su propio reglamento;
- k) Las demás que le determine el Comité Directivo respecto de la seguridad del sistema.

**Artículo 12.** El Administrador del SIIF Nación. El Viceministerio General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la dependencia encargada de la administración del SIIF Nación. Para tal fin, el Viceministro General de Hacienda designará a un funcionario de alto nivel de la planta de personal de su despacho como Administrador del Sistema, quien tendrá a su cargo un grupo de apoyo.

**Parágrafo.** Se entiende por administración del SIIF Nación la realización de todas las gestiones necesarias para mantener actualizado el aplicativo a la normatividad vigente, introducir mejoras a su funcionalidad, atender y capacitar a los usuarios, velar por el cumplimiento del modelo de seguridad aprobado por el Comité de Seguridad y posibilitar su normal servicio dentro del horario que se establezca.

**Artículo 30.** *Del período de ajustes previos al cierre definitivo del sistema.* El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación tendrá un período de transición al inicio de cada año, con el fin que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, de conformidad con lo señalado en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual durará hasta el día anterior al de la constitución legal de estas, de forma que puedan obtener del sistema la información requerida para tal fin. En todo caso, en concordancia con los artículos 14 y 71 de dicho estatuto, en este período no se pondrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones del año que se cerró. Igualmente el Sistema tendrá un período de transición contable, con el fin que las entidades efectúen los ajustes respectivos a la contabilidad del año que se cierra, el cual durará hasta 8 días antes a la fecha en que las entidades deban reportar los estados contables a la Contaduría General de la Nación.

Las Direcciones Generales del Presupuesto Público Nacional y de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, o quien haga sus veces, deberán coordinar las fechas de cierre del sistema y los cronogramas de solicitud de información, con el fin de permitir a las entidades usuarias del SIIF Nación disponer de un tiempo prudente para cumplir con los mismos.

**Proyecto de ley de presupuesto vigencia 2011**

**ARTÍCULO 24°.** Los órganos de que trata el artículo 4° de la presente ley son los únicos responsables por el registro de su gestión financiera pública en el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF- Nación. Los órganos que actualmente operan fuera de línea con el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF –Nación, deberán registrar sus informes de ejecución dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente.

No se requerirá el envío de informes mensuales a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo en aquellos casos en que ésta en forma expresa los solicite.

En desarrollo del artículo 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando se presenten errores u omisiones en el diligenciamiento de la información presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación, el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar su corrección a solicitud del órgano correspondiente, bajo la entera responsabilidad del jefe del órgano respectivo y sin perjuicio de la responsabilidad fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar.

EOP Decreto 111 – 1996

**ARTICULO 93.** Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, la información que éstos le soliciten para el seguimiento presupuestal y para el centro de información presupuestal. El Departamento Nacional de Planeación podrá solicitar directamente la información financiera necesaria para evaluar la inversión pública y para realizar el control de resultados.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, será el centro de información presupuestal en el cual se consolidará lo pertinente a la programación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las corporaciones autónomas regionales de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Esta Dirección diseñará los métodos y

procedimientos de información y de sistematización necesarios para ello. Lo anterior sin detrimento de las funciones legales establecidas al Departamento Nacional de Planeación en especial la Ley 60 de 1993.

Para tales efectos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional, determinará las normas y procedimientos que sobre suministro de información, registros, presupuestales y su sistematización deberán seguir los órganos del orden nacional (Ley 179/94 artículo 41).