



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Cuenta General
del Presupuesto
y del Tesoro
2018**



El Contralor General en cumplimiento del mandato Constitucional del artículo 268 inciso final y de las Leyes 5 de 1992 y 42 de 1993 en sus artículos 310 y 38, 39 respectivamente, presenta el informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2018, al Honorable Congreso de la República.

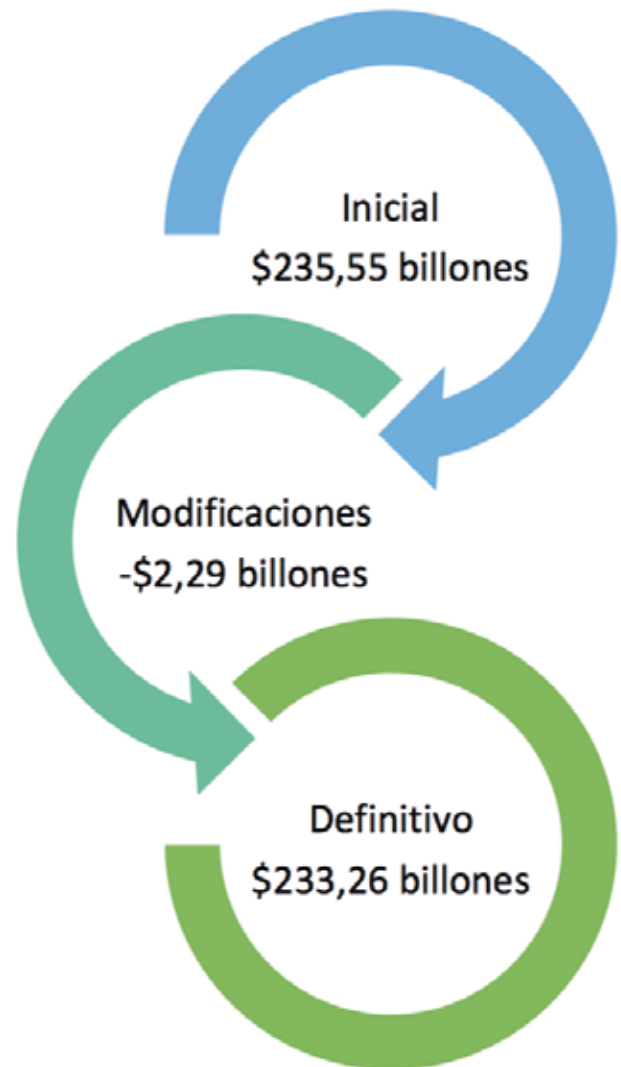
En este informe se registran los principales resultados de la programación y ejecución del presupuesto y del manejo de la tesorería, así como la refrendación de las reservas presupuestales y se da la opinión sobre la razonabilidad del presupuesto.

Programación y ejecución del PGN

El presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia **2018** fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 1873 de 2017 y su Decreto de liquidación 2236 de **2017**, por un monto de **\$235,55 billones**

El presupuesto en 2018 sufrió recortes por **\$2,29 billones** desde su programación inicial. (Gráfico 1)

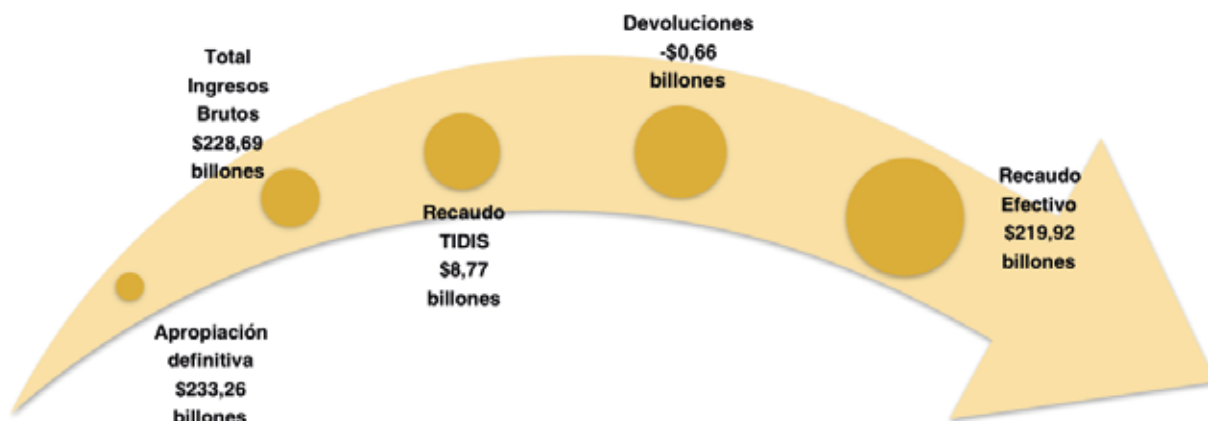
Gráfico 1 Programación Presupuestal



Fuente: Minhacienda, SIIF - Nación II.

De una expectativa de recaudo de **\$233,26 billones** el gobierno nacional hizo un recaudo efectivo neto de **\$219,92 billones**. (Gráfico 2)

Gráfico 2 Cifras en Billones de Pesos



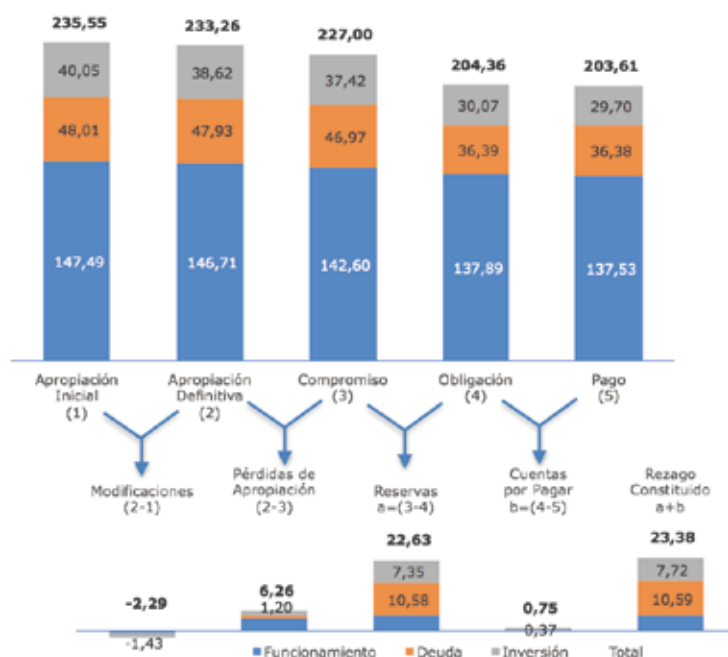
Fuente: CGR

El recaudo tributario se afectó por la menor dinámica de la actividad económica y los cambios en tarifas (reducción de **2%** en la sobretasa de renta) y de los sujetos pasivos en el impuesto a la riqueza (en **2018** solo debían declarar las personas naturales), lo que fue contrarrestado por el Gobierno Nacional (GN) mediante acciones legales que permitieron obtener más ingresos por impuestos provenientes del sector de hidrocarburos: se dobló la tarifa de retenciones por ingresos de exportaciones de crudo y se realizó un anticipo del impuesto de renta del **2019** que se recaudó en el último trimestre de **2018**.

En cuanto al gasto, de acuerdo con los registros SIIF, la apropiación definitiva de **\$233,26 billones** se distribuyeron **62,9%** para funcionamiento, **16,6%** para inversión y **20,5%** para deuda (Gráfico 3), con una ejecución por obligaciones del **87,6%**.

Se registraron pérdidas de apropiación por **\$6,26 billones** y el rezago constituido ascendió a **\$23,38 billones**.

Gráfico 3 Presupuesto General de la Nación Programación y Ejecución del Gasto 2018 según registros SIIF Nación II Cifras en billones de pesos



Fuente: Minhacienda, SIIF - Nación II



Sin embargo, la ejecución que se obtiene mediante los registros de SIIF Nación II, no revelan los verdaderos hechos económicos y por ende la real ejecución del presupuesto, esto debido a que mediante los artículos 28 y 31 de la Ley de

presupuesto de **2019** (Ley 1940 de 2018), se autorizó que con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda de la vigencia 2018 se atendieran compromisos u obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal **2019** y para las cuentas por pagar que se constituyeron

a 31 de diciembre de **2018**, en SIIF Nación II, se debía contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja (PAC) de la vigencia, de lo contrario deberían hacerse los ajustes en los registros y constituir las como reservas presupuestales.

Los anteriores artículos, aunque gozan de legalidad, el primero va en contravía del principio de anualidad del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) y el segundo de la naturaleza de la reserva presupuestal y las cuentas por pagar del artículo 89 del EOP.

Para identificar la verdadera ejecución, la CGR solicitó a todas las entidades certificar la información del rezago constituido al cierre de la vigencia 2018. Con la información certificada por 108 entidades y con los registros de la deuda pública nacional que lleva la CGR, se estableció una sobrestimación del valor de los compromisos por

\$10,58 billones para el servicio de la deuda y una subestimación en las obligaciones por

\$2,90 billones, el monto del rezago se sobrestimó en \$10,58 billones, la reserva en

\$13,48 billones y las cuentas por pagar se subestimaron

en **\$2,90 billones**, así la ejecución obtenida del PGN 2018

fue de **88,9%**, lo que desvirtúa la ejecución obtenida con SIIF Nación II. Con el manejo de estas cuentas se afectó el cálculo del déficit fiscal, lo cual no permite evidenciar el cumplimiento de la regla fiscal.

Ejecución del rezago constituido 2017

Para el **2017** se constituyó en SIIF Nación un rezago presupuestal por **\$18,07 billones** con una ejecución del **95,6%** en **2018**, en reserva **\$8,85 billones** con ejecución del **91,7%** y cuentas por pagar de **\$9,52 billones** con una ejecución del **98,9%**.

No obstante, la ejecución de la reserva certificada por las entidades fue de **84,3%** y de las cuentas por pagar de **90,1%**.

Esto se originó porque desde diciembre de **2016** la Subdirección de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DTN) cambió la forma de ejecución presupuestal del rezago constituido por las entidades que ejecutaban sus recursos a través de los patrimonios autónomos, encargos fiduciarios o convenios interadministrativos, generando un procedimiento para ejecutar el rezago constituido con un orden de pago con valor líquido cero, lo cual alteró el procedimiento establecido en las normas presupuestales.

Gastos de Funcionamiento

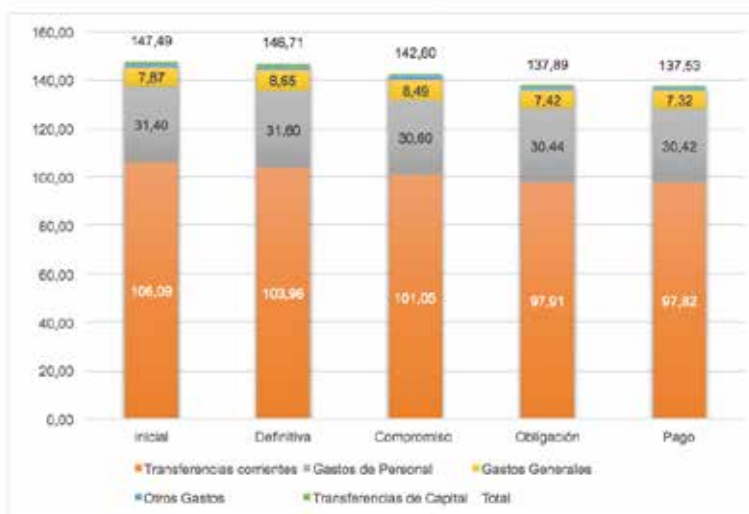
La apropiación definitiva para los gastos de funcionamiento llegó a



Fuente: www.eltelegrafo.com

\$146,71 billones (15,0% del PIB y 62,9% del PGN), con una disminución de **\$0,79 billones** frente a la apropiación inicial. La mayor participación la presentó el rubro de las transferencias corrientes (70,9%) y los gastos de personal (21,5%). No se utilizaron apropiaciones por **\$4,11 billones** y se comprometieron \$142,6 billones. Las obligaciones llegaron a \$137,89 billones para una ejecución del **94%** (Gráfico 4).

Gráfico 4 Ejecución Gastos de Mantenimiento 2018
Billones de pesos



Fuente: CGR, SIIF - Nación II

Dentro del gasto de funcionamiento los temas con mayor participación de recursos se refieren a pensiones (\$41,82 billones), Sistema General de Participaciones (SGP)

(\$36,7 billones), y los gastos de personal del nivel nacional (\$31,6 billones).

En cuanto al SGP, se apropiaron \$36,7 billones (Cuadro 1) que representan el 3,8% del PIB, 15,7% del PGN y 25,0% de los gastos de funcionamiento. En valores reales de

2018, los recursos que venían creciendo, en el último año disminuyeron en

4%, en mayor medida los recursos para el Fondo de Pensiones del Nivel Territorial (FONPET) en el

100% y calidad educativa en el

19%. La única asignación que creció fue las prestaciones para el servicio educativo en el

4,3%, explicada por el préstamo de los recursos del FONPET que se asignaron a este ordenado en la Ley 1873 de **2017**.

Esta medida afectó a las entidades territoriales, en particular a las que tienen cubierto su pasivo pensional y son beneficiarias de los recursos del FONPET, por desahorro, con la posibilidad de disponer de más recursos para inversión.

En los territorios la ejecución del SGP transferido del PGN, llegó a

Cuadro 1
Distribución de los recursos del SGP 2017 -2018

Partida	Apropiación Definitiva (Billones de pesos)		Participación	
	2017	2018	2017	2018
Educación	20,8	21,7	57%	59%
Prestaciones sociales Magisterio, aportes patronales, excedentes, distribución previo concepto DNP	0,4	0,4		
Calidad	1,3	1,1		
Prestación del Servicio	19,1	20,2		
Salud	8,4	8,5	23%	23%
Prestación del Servicio	0,8	0,8		
Salud Pública	0,9	0,9		
Subsidiado	6,8	6,9		
Aportes patronales, distribución previo concepto DNP*	0,0	0,0		
Propósito General	4,2	4,1	11%	11%
Agua potable	1,9	1,9	5%	5%
Asignaciones Especiales	1,1	0,4	3%	1%
Fonpet	0,7	0,0		
Resguardos Indígenas	0,2	0,2		
Alimentación Escolar	0,2	0,2		
Ribera río Magdalena	0,0	0,0		
Total	36,5	36,7	100%	100%

Fuente: CGR, SIIF Nación II

93,5% y las apropiaciones no utilizadas ascendieron a **\$1,69 billones**, la menor ejecución la presentan los municipios **91%**, en estos las pérdidas de apropiación ascendieron **\$1,62 billones**.

Se alerta la desfinanciación del sector educativo, evidenciada con el préstamo del FONPET y la reasignación de recursos provenientes de la Escuela Superior de Administra-

ción Pública (ESAP) por **\$400 mil millones** para los



programas que el Ministerio de Educación Nacional viene ejecutando a través del Instituto de Crédito educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX.

Finalmente, en el primer semestre de **2019**, la CGR auditó \$8,1 billones del SGP a 89 entes territoriales, en 59 de ellos, los hallazgos

ascendieron a **\$29.424**

millones. Las entidades territoriales con mayor participación en el monto de los hallazgos fueron, el Distrito de Santa Marta (**12%**) y el municipio de Chita (Boyacá) (**7%**) (Cuadro 2).

Cuadro 2 Monto de hallazgos del SGP 2018

Millones de pesos		
Componente	Hallazgo fiscal	Participación
Educación	2.364	8%
Salud	7.190	24%
Agua Potable y Saneamiento Básico	6.237	21%
Alimentación Escolar	1.112	4%
Propósito General	6.586	22%
Primera Infancia	1.313	4%
Resguardos indígenas	358	1%
Alimentación Escolar PAE	269	1%
Fonpet	95	0%
Otros	3.912	13%
Total	29.424	100%

Fuente: CGR, DVF Social Consolidado de Hallazgos fiscales al SGP, de la vigencia 2018

En el caso de los gastos de personal y para favorecer la austeridad del gasto, el gobierno propuso congelar la nómina y cumplir estrictamente lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, en lo referido a que el rubro total de gastos de personal no puede crecer por encima de la inflación, pero, tanto en la programación como en la ejecución el porcentaje fue mucho mayor.

El incremento de los gastos de personal debería ser del **4,09%** que corresponde a la inflación de



2017, sin embargo, se programó con el **5,1%**, **\$29,4 billones**. La apropiación inicial por este concepto fue de **\$31,4 billones**, es decir un incremento del **12%** y la definitiva **\$31,6 billones**, con variación respecto a la apropiación definitiva del **2017** de **12,7%**.

El **20%** de los empleados públicos de mayor ingreso concentró en **2018** el **45,64%** de los ingresos laborales laborales con un Gini de 0,3992 incrementándose respecto a **2017** cuando fue de 0,367, es decir el incremento en los gastos de personal favoreció en mayor medida a los empleados de mayor ingreso.

En el tema pensional, si bien la afiliación a los Fondos Privados de Pensiones y en Colpensiones se

incrementó **4,4%** y **2,6%** respectivamente, se mantiene en más del **60%** la proporción de afiliados que no cotiza, situación que afecta los recursos de financiación y la probabilidad de que los afiliados obtengan en el futuro una pensión. La afiliación a pensiones pasó de **36,8%** en **2017** a **36,9%** en **2018** y la cobertura en pensión de **24,1%** a **24,5%** en el mismo periodo.

Adicionalmente, continúa en aumento la población afiliada en edad de pensión que por no cumplir con los requisitos para tener derecho a la pensión son objeto de la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva (actualmente es más del 58%).

Para cubrir las pensiones del Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones y los regímenes exceptuados, en 2018 se apropiaron

\$41,82 billones, representan el 18,2% del PGN y 29,0% del gasto de funcionamiento.

La ejecución fue del **89,3%**, la menor ejecución se presentó en Colpensiones por

\$2,05 billones por constituirlo como reserva.

Los mayores incrementos en fondos se dieron en el Fomag, el Fopep y las Fuerzas Militares y Policía Nacional por el contrario Colpensiones requirió menos recursos del PGN (Cuadro 3).

La aplicación del Decreto 036 de **2015** referido al Deslizamiento Salarial (éste cubre el diferencial del crecimiento real del salario mínimo y el resultado de las mesas de concertación salarial) que aplica a las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida otorgadas por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), si bien, es una ayuda para los pensionados con renta vitalicia que tendrían protección por toda su vida, resulta ser una carga para el PGN.

En **2017** requirieron **\$5.700 millones** y para **2018** **\$27.000 millones**, es decir un incremento del **374%**, además no se observa incremento significativo

Cuadro 3 Ejecución del gasto pensional

Entidad	2017		2018			Variación Real 2017-2018 (%)
	Apropiación Definitiva	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos	
Colpensiones (Régimen de Prima Media - RPI)	11,05	10,81	8,88	6,83	6,83	-2,2%
Fopep	9,53	10,02	10,01	9,93	9,93	5,2%
Fuerzas Armadas y Policía	6,20	6,48	6,45	6,41	6,40	4,5%
Fomag	5,95	7,14	7,14	7,04	7,04	20,0%
Fonpet	0,96	0,08	0,08	0,00	0,00	-91,1%
Otros gastos*	4,86	5,54	5,50	5,46	5,44	13,6%
Contribuciones inherentes a la nómina para p-	1,54	1,75	1,70	1,67	1,66	13,3%
Total	40,09	41,82	39,76	37,34	37,30	4,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II

*Cuotas partes, bonos, mesadas pensionales a cargo de las entidades, auxilio funerario, pasivos pensionales universidades, UGPP, Cálculos actuariales, bienestar del pensionado, Fondo del Congreso, Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Solidaridad, etc.

en la modalidad de rentas vitalicias desde la promulgación del Decreto por el contrario creció más la modalidad de retiro programado.

Gastos de Inversión



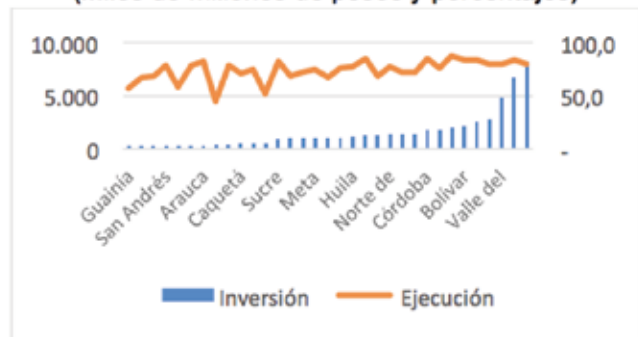
Para inversión se aprobaron **\$40,05 billones**, se redujo en **\$1,43 billones** quedando en **\$38,6 billones** de éstos, se comprometieron \$37,42 billones (3,9% del PIB y 16,6% del PGN), se obligaron \$30,07 billones (**ejecución del 77,9%**) y se realizaron pagos por \$29,7 billones, con pérdidas de apropiación por **\$1,20 billones**.

Se constituyó un **rezago** presupuestal en inversión por **\$7,72 billones** que comprende,

reservas **\$7,35 billones** (95,2%) y **cuentas por pagar \$0,37 billones** (4,8%).

La inversión regionalizada por departamentos y Bogotá, muestra que quien recibe mayores recursos es la **capital** con **\$8.181 miles de millones** seguido por el **departamento de Antioquia** con **\$6.691 miles de millones** y el **departamento del Valle** **\$4.756 miles de millones**. En contraste los departamentos que reciben menos recursos son los que conformaban los antiguos territorios nacionales (Gráfico 4).

Gráfico 4 Monto y ejecución de la inversión por Departamento y Bogotá 2018
(Miles de millones de pesos y porcentajes)



Fuente: CGR, SIIF y DNP

En cuanto a la inversión en gasto social si bien, el indicador per cápita por pobre creció, los principales indicadores sociales desmejoraron y se continúan beneficiando de los subsidios sociales a población de

ingreso alto (Cuadro 4), particularmente en el régimen subsidiado de salud se estima que el **29%** de la población beneficiada son personas de alto ingreso (pertenecientes a los quintiles 4 y 5 de ingreso). Se estima que **2.415.000 personas** de ingreso alto son beneficiarias del subsidio en salud lo cual arroja un costo anual para el Estado de

\$2,1 billones de pesos.

Cuadro 4 Población u hogares de ingreso alto beneficiados con los subsidios 2018

Programa o Entidad	Unidad	% Población u hogares de ingreso alto beneficiados	Costo fiscal estimado
Régimen Subsidiado en salud	Personas	29	\$2,1 billones
Familias en Acción	Hogares	5,9	
Colombia Mayor	Hogares	11	
Vivienda	Hogares	27	
Servicios públicos gas	Hogares de estrato 1 y 2	75	
Servicios públicos energía	Hogares de estrato 1, 2 y 3	35	
Servicios públicos acueducto, alcantarillado y aseo	Hogares de estrato 1, 2 y 3	65	
ICBF	Hogares	14	

Fuente: CGR – DCEF con ECV 2018

En el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEP), el porcentaje de ahorradores (**36,2%**) es bajo frente a la población vinculada y el beneficio que reciben por rentas vitalicia mensuales está en

promedio por **\$77.354**

pesos y las devoluciones de ahorro por debajo de los

\$300.000 pesos, es decir montos que no les permite ni siquiera superar la pobreza extrema.

Pese a los resultados favorables para la economía la inequidad se incrementó y los indicadores sociales desmejoraron respecto a

2017:

El índice de Gini que mide la inequidad, pasó de 0,508 a 0,517, mientras el quintil de población de mayor ingreso incrementó su ingreso en **3,3%** por el contrario el del quintil más pobre disminuyó su ingreso

en el **1%**; los hogares con pobreza multidimensional que incluye condiciones de la vivienda, condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos domiciliarios, es la primera vez, desde cuando se mide, que se

incrementó pasando de **17,8%** en **2016** a **19,6%** en **2018.**



La ocupación disminuyó de **58,4%** a **57,8%**, el desempleo se incrementó de **9,4%** a **9,7%**, la cobertura en salud disminuyó de **93,2%** a **92,6%** particularmente para la población del área urbana de **93,4%** a **92,7%**, la asistencia escolar de la población de 5 a 24 años, pasó de **71%** a **70%** y la pobreza monetaria pasó de **26,9%** a **27%**.

De otra parte en el análisis a la Tesorería Nacional, se pudo evidenciar que el Gobierno Nacional se sigue financiando con deuda de corto plazo y fondos administrados especialmente el del Sistema General de Regalías. Un hecho importante, tuvo que ver con el rubro reintegro de recursos tanto del Fondo de Contingencias de Entidades Estatales (Foncontin) como de los reintegros de fiducias por su incidencia en la mejora en el déficit fiscal. Así, en diciembre de 2018, aparecen registrados contablemente en los ingresos de la Tesorería

\$2,21 billones de Foncontin y **\$2,45 billones** de las fiducias.

De acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Mejor gasto para mejores vidas", se estima la ineficiencia del gasto en Colombia en 4,8% del Producto Interno Bruto (PIB), esto es

aproximadamente **\$45 billones**.

Por deficiente focalización del gasto y mal gasto en remuneración a empleados o en compras públicas, siendo Colombia el quinto país de la región en el que más se pierde recursos por ineficiencia en el gasto, superado solo por **Argentina (7,2% del PIB)**, **El Salvador (6,8% del PIB)**, **Bolivia (6,3% del PIB)** y **Nicaragua (5% del PIB)** y por encima del promedio regional **4,4% del PIB**.

Presupuesto auditado

Para la vigencia **2018**, la Contraloría General de la República auditó

\$214,06 billones que corresponden al **91%** del total de la apropiación vigente del PGN, con 63 unidades ejecutoras incluidas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal PVCF **2019**. En el proceso auditor también se verificó la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre

de 2017 por \$18,07 billones, a las mismas unidades ejecutoras.



OPINIÓN

Fuente: Pixabay

Opinión

Teniendo en cuenta los hechos acaecidos en la ejecución del presupuesto y el manejo de la tesorería de la vigencia **2018**, como:

- Constitución de reservas presupuestales por **\$10,58 billones** para el pago del servicio de la deuda de la vigencia **2019** con apropiaciones de la vigencia **2018**, vulnerándose de esta forma el principio presupuestal de la anualidad.
- Constituir cuentas por pagar (recibo de bienes y servicios) como reservas presupuestales (\$2,90

billones), desconociéndose así la naturaleza de estas dos formas excepcionales de ejecutar el presupuesto.

- Registros contables en ingresos de la tesorería, por reintegro de recursos del Foncontin por **\$2,21 billones** y por fiducias **\$2,45 billones**, que restan transparencia en el cálculo del déficit fiscal.

- Resultado del proceso auditor se presentaron incorrecciones por **\$4,51 billones**, principalmente en la ejecución de ingresos y gastos, en las reservas constituidas y cuentas por pagar, menoscabando los principios

presupuestales de anualidad, planificación y programación integral; e incorrecciones de

\$0,86 billones en la no refrendación de reservas presupuestales.

La CGR considera que, con la evidencia obtenida y los argumentos técnicos mostrados, proporcionan una base suficiente y adecuada, concluyendo que las incorrecciones contienen ingredientes de tipo cualitativo, que las hacen materiales, teniendo un efecto generalizado sobre la cuenta general del presupuesto y del tesoro, por lo tanto, la opinión se emite como **no razonable.**

Fuente: Pixabay



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Contraloría General de la República
Carrera 69 No 44 - 35 - Bogotá, Colombia
PBX:(57) 518 7000
FAX:(57) 518 7001
cgr@contraloria.gov.co

 ContraloriaColombia
 @CGR_Colombia
 ContraloriaColombia
 CGR_Colombia

