

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Contralor General de la República**  
Julio César Turbay Quintero

**Vicecontralor General de la República**  
Roberto Pablo Hoyos Botero

**Contralor Delegado para Economía  
y Finanzas Públicas**  
Nicolai Rossiasco Piraján

**Director de Estudios Macroeconómicos**  
Jorge Enrique Espitia Zamora

**Este informe fue elaborado por:**  
Jorge Enrique Espitia Zamora  
Carlos Humberto Barrera Gallo  
Omar Aldemar Pedraza Rodríguez  
Luis Mario López Rodríguez

**Apoyo estadístico**  
Jorge Enrique Ospina Merchán

**Diagramación**  
Edgar Giovanni Zuleta Parra

**Bogotá D.C., 25 de agosto de 2008**



# Contenido

<b>COMENTARIOS AL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>1. El contexto macroeconómico exige prudencia fiscal.....</b>	<b>5</b>
1.1 Panorama macroeconómico del PGN 2009.....	6
<b>2. Fuentes y usos del PGN 2009.....</b>	<b>11</b>
2.1 Fuentes del PGN.....	11
2.2 Usos del PGN.....	16
2.3 Resultado fiscal implícito.....	16
2.4 Plan financiero .....	17
2.5 Déficit fiscal.....	18
<b>3. Efecto sobre el resultado fiscal del recorte al PGN 2008.....</b>	<b>19</b>
3.1 Ejecución presupuestal a junio de 2008.....	19
3.2 Modificaciones al Presupuesto General de la Nación (PGN) 2008.....	21
3.3 Impacto del recorte en el presupuesto sectorial.....	21
3.4 Efecto del recorte del Presupuesto General de la Nación sobre el resultado fiscal de 2008.....	22
3.5 Clasificación de PGN 2008 a Plan Financiero 2008.....	22
3.6 Efecto fiscal del recorte al PGN 2008.....	24
<b>4. El proyecto de Presupuesto General de la Nación 2009.....</b>	<b>27</b>
4.1 Presupuesto General de la Nación por sectores.....	27
4.2 Gastos de funcionamiento.....	28
4.3 Sistema General de Participaciones (SGP) .....	28
4.4 Pensiones.....	29
4.5 Gastos de personal.....	30
4.6 Inversión.....	31
4.7 Subsidios y operaciones financieras.....	32
4.7.1 Subsidios sector minas y energía.....	32
4.7.2 Subsidios sector planeación.....	33
4.8 Administración del Estado.....	33
4.9 Servicio de la deuda pública nacional.....	34
<b>5. Vigencias futuras.....</b>	<b>35</b>
5.1 Definición.....	35
5.2 Objetivo de las vigencias futuras .....	35
5.3 Requisitos a cumplir para autorizar los diferentes tipos de vigencias futuras .....	40
5.4 Evolución reciente de las vigencias futuras.....	41
<b>6. El gasto público social y el Proyecto de Presupuesto 2009.....</b>	<b>45</b>
6.1 El Gasto Público Social en el Proyecto de Presupuesto .....	46
2.2 El subsidio a los combustibles .....	51



## COMENTARIOS AL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2009

La consolidación fiscal de la Nación, si bien ha mejorado, aún es una tarea pendiente. El déficit permanente del gobierno nacional le resta grados de libertad para que realice una política fiscal anticíclica y/o permitirle manejar las variables fiscales para enfrentar cambios que se presenten en los fundamentales macroeconómicos (inflación, devaluación, crecimiento económico, precio del dinero, entre otros). Esto conlleva a que los posibles recortes al presupuesto que se plantean resulten ser nimios para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos vía la política fiscal, tal y como sucedió con el recorte de \$1,5 billones del Decreto 2719 de 2008.

El Proyecto de Presupuesto de 2009 enuncia la reducción de la deuda pública; sin embargo, para la CGR tal compromiso se ha logrado en muy buena medida gracias al comportamiento del tipo de cambio y su impacto en el saldo de la deuda pública externa, que realmente a una reducción significativa del resultado fiscal. Ahora bien, el cambio que presenta el resultado fiscal primario de la Nación obedece al crecimiento de los ingresos que a la desaceleración del gasto. El buen comportamiento de los ingresos se relaciona estrechamente con la evolución del crecimiento económico, mientras que el nivel de gastos lo explica básicamente el comportamiento de los gastos de funcionamiento e inversión.

### 1. El Contexto macroeconómico exige prudencia fiscal

Probablemente la desaceleración de la economía internacional y la aparición de señales de alerta provenientes de la evolución macroeconómica reciente, ponen de relieve la importancia de una gestión económica más prudente para evitar la repetición de las dificultades del pasado (1998 y 1999 en el caso colombiano), señala la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal) en una reciente publicación.

De acuerdo con la Cepal, la región atraviesa una coyuntura económica favorable desde 2003, caracterizada por el crecimiento que registran todos los países que la integran, pero hay un empeoramiento del contexto externo debido a la elevada volatilidad de los mercados financieros internacionales. La volatilidad de los mercados externos está básicamente asociada a la crisis originada en el mercado inmobiliario norteamericano, junto al cual se dio un deterioro relativo de algunos resultados macroeconómicos, expresados en un aumento de la inflación y resultados fiscales menos sólidos que los del último año.

El principal mecanismo que ha contribuido al aumento de la inflación, ha sido el incremento de los precios de los alimentos y de los productos energéticos, el cual, a su vez, ha impactado a las poblaciones más vulnerables e incrementado la probabilidad de aumentar la pobreza en los departamentos y municipios.

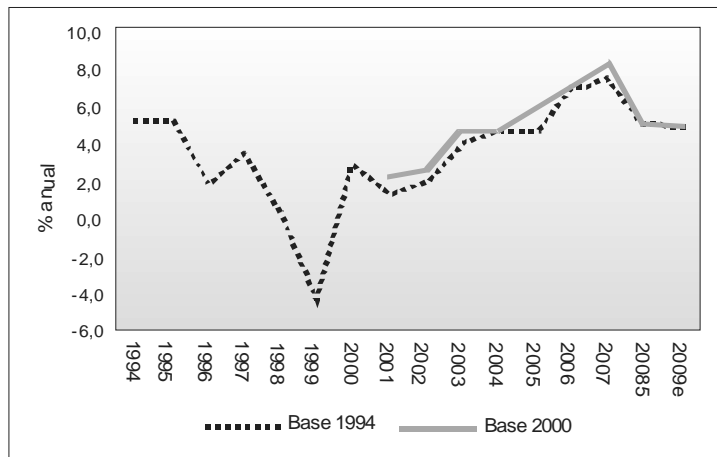
En este contexto, la CGR considera que el gobierno nacional debe considerar, por un lado, la necesidad que tiene el país de incrementar su gasto público social y de infraestructura para aumentar el stock de capital humano y físico que tanto requiere el país; y por otro, la búsqueda de mayor espacio fiscal que le permita hacer sostenibles dichas políticas en el tiempo. Tales objetivos de política se logran manteniendo cierta prudencia en el manejo de los escenarios macroeconómicos

así como en la no sobreestimación de los recursos corrientes que se esperan obtener con el objeto de financiar las anteriores actividades. Cualquier desfase en la proyección de ingresos corrientes se traduce en un mayor endeudamiento, que en el nuevo entorno macroeconómico implica una reducción en el margen de maniobra del gobierno nacional vía el Presupuesto General de la Nación. En otras palabras, si el gobierno nacional realmente quiere impulsar tales objetivos de política para mejorar la competitividad del país (aumento del stock de capital humano y físico) debe ser prudente con los escenarios de crecimiento de la economía, de las importaciones, del tipo de cambio, del precio internacional del petróleo, la inflación, entre otros, los cuales son fundamentales que afectan los ingresos corrientes que van a financiar los bienes públicos necesarios para incrementar la competitividad nacional.

## 1.1 Panorama macroeconómico del Presupuesto General de la Nación 2009

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2009 mantiene las mismas expectativas frente al crecimiento económico para 2008 y 2009, que tenía hace un año, asumiendo que la economía a partir de estos años reducirá su ritmo de crecimiento a tasas reales del 5% (Gráfico 1). Esto bajo un escenario internacional que muestra una desaceleración de la economía mundial (en particular de los principales socios comerciales Estados Unidos y Venezuela), combinado con un ambiente interno de cambio de postura de la política monetaria, que con las medidas de aumento de tasa de interés para hacer frente a la inflación, ha moderado el crecimiento de la demanda agregada.

**Gráfico 1** Colombia: Crecimiento económico



No obstante, en opinión de la CGR, el mantener las proyecciones de crecimiento económico en el orden del 5,0% para 2008 y 2009, frente a los resultados recientes de actividad económica publicados por el DANE (crecimiento del PIB de -0,9% en el primer trimestre de 2008), la revaluación del tipo de cambio y los demás efectos de las alzas en las tasas de interés sobre la actividad económica se considera ambicioso, de ahí el llamado que se hace para que haya cierta prudencia fiscal vía el manejo de los supuestos macroeconómicos que la afectan. Nuestra consideración es que el gobierno nacional debió ajustar a la baja éstas proyecciones. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su publicación de finales de 2007 (Outlook), proyectaba un crecimiento para Colombia de 4,8% en 2008.

La reducción del crecimiento económico que presenta el Ministerio de Hacienda, a través de los componentes de la demanda agregada, esperan respecto a los últimos años una caída fuerte en la dinámica que venía presentando la demanda interna, es decir, consumo e inversión. En 2006 y 2007 la demanda interna creció a una tasa promedio del 10%, y para 2008 y 2009 se espera que registre una dinámica promedio del 5,5% (Cuadro 1). Por el lado de oferta agregada, no hay información del comportamiento esperado de las diferentes ramas de actividad económica.

La proyección de crecimiento económico, con tasas de 5% real para 2008 y 2009, significan, de acuerdo con unos supuestos de precios, que la economía en términos nominales crecerá a tasas de 11,5% y 10,0% respectivamente para estos años.

**Cuadro 1** Producto Interno Bruto por componentes de demanda (Real base 1994)

	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Producto Interno Bruto	4,9	4,7	6,8	7,5	5,0	5,0
Importaciones totales	19,8	19,9	20,8	16,4	12,0	8,4
Consumo final	4,8	4,9	5,6	6,3	4,6	4,8
Formación bruta de capitales	15,6	18,7	26,9	21,2	8,2	7,9
Exportaciones totales	10,0	7,0	7,8	7,5	12,5	6,8

\* Estimados proyecto de presupuesto 2009, Minhacienda.

La estimación del crecimiento económico en la elaboración del Proyecto de Presupuesto es fundamental y por ello debe ser lo más realista posible ya que sobre el ritmo de la actividad económica (PIB, consumo de los hogares, importaciones, tipo de cambio, inflación, entre otros) se sustentan los ingresos tributarios del gobierno nacional, y en la medida que los resultados estén muy por debajo de lo previsto, esto ejercerá presión sobre otras fuentes de financiamiento, como es el caso de los recursos del crédito interno y externos (Cuadro 2).

**Cuadro 2** Supuestos para la programación presupuestal de 2009

Supuestos	2008	2009
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	6,0	4,5
Devaluación fin de período, %	(5,0)	1,01
Devaluación promedio período, %	(8,28)	2,29
Tasa de cambio fin de período, \$	1.902	1.921
Tasa de cambio promedio período, \$	1.904	1.948
PIB real (variación %)	5,0	5,0
PIB nominal (millardos de \$)	398.442	438.103
PIB nominal (variación %)	11,5	10
Importaciones (US\$)	37.542	41.456
Crecimiento importaciones totales, %	24,7	10,4

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En cuanto a precios, el proyecto de presupuesto asume que en 2008 la inflación será de 6% y en 2009 bajará a 4,5%. La CGR considera que frente al resultado parcial de inflación, que a julio de 2008 mostró una variación año corrido de 6,53%, equivalente a una tasa anual de 7,52%, el

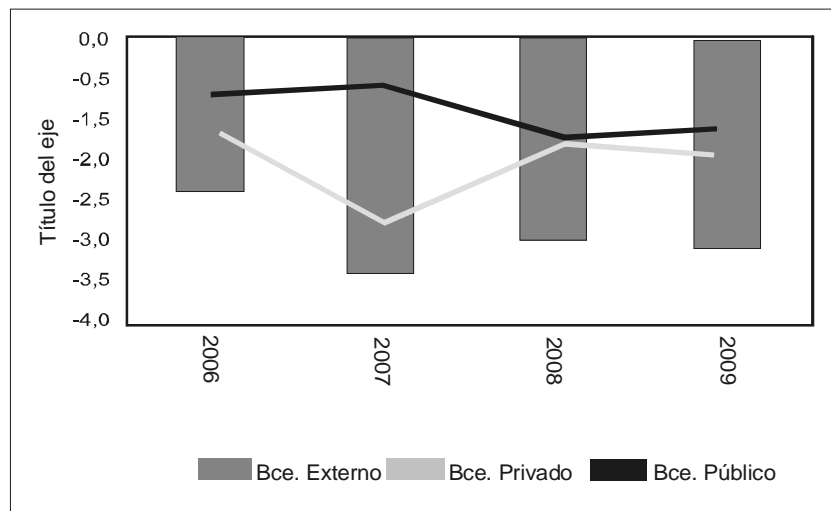
supuesto para 2008 se queda corto ya que se necesitaría que en el resto del año se registrará en neto una variación negativa, lo cual no tiene mayor probabilidad de ocurrencia, dada la historia reciente de resultados de inflación en la segunda parte del año.

El Ministerio con el supuesto de 6% de inflación para 2008, reconoce que la meta propuesta por el Banco de la República no se va a cumplir (3,5% - 4,5%), como en igual sentido lo plasmó la autoridad monetaria en su informe al Congreso de la República de julio de 2008, pero sin cambiar la meta.

Dados los resultados a julio, la CGR considera que el supuesto de 6% del Ministerio de Hacienda no se va a cumplir y que el resultado de inflación para 2008 será superior. Por su parte, el estimativo de inflación para 2009 (4,5%) corresponde al punto superior de la meta establecida por la autoridad monetaria.

Por su parte, en tasa de cambio, el Gobierno espera terminar 2008 con una revaluación nominal promedio de 8% y 2009 con una devaluación nominal promedio de 2%. Esto significaría que el proceso de revaluación registrado en los últimos años se terminaría en 2009, sin embargo, dado que es un precio tan complejo de predecir, se espera que los resultados que se den vayan en esa línea, y eso depende de cómo evolucione entre otros la crisis financiera internacional y la balanza de pagos de Colombia. En el mismo sentido y teniendo en cuenta la evolución de precios internos y externos, el índice de tasa de cambio real se revaloraría en promedio 4% en 2008 y 2% 2009.

**Gráfico 2** Balances ahorro - inversión (% del PIB)



Así las cosas, el gobierno soportado en estos estimativos y supuestos macroeconómicos, espera obtener un balance fiscal del sector público consolidado deficitario de 1,4% del PIB para 2008 y 2009, el cual en términos macroeconómicos y sumado al desbalance que genere el sector privado corresponde al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que en 2007 representó 3,4% del PIB, en gran medida explicado por el fuerte impulso de las inversiones del sector privado. Para 2008 y 2009, se espera tener un déficit de la cuenta corriente en promedio de 3,0% del PIB, distribuido para financiar el desbalance del sector privado, en promedio 1,6% del PIB, y del sector público, el restante 1,4% del PIB (Gráfico 2).



Ello significa que el Gobierno espera que el ajuste se realice en el sector privado, mientras el sector público mantiene su desbalance (ahorro – inversión) sin asumir un verdadero compromiso de ajuste en la principal fuente de desestabilización, las cunetas fiscales del GCN.

Con estos estimativos de cuenta corriente, sumados a un resultado superavitario esperados de la cuenta de capital y financiera de 4,1% del PIB en 2008, y de 3,3% para 2009, en neto Colombia no tendría problemas de financiamiento externo, y sus reservas internacionales para estos años estarían en un promedio de USD\$24.600 millones.



## 2. Fuentes y usos del PGN 2009

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2009 muestra un crecimiento del 11% respecto de 2008. En tal sentido, el cuadro 3 En el cuadro 3 se presenta la evolución de las fuentes y usos del Proyecto.

### Cuadro 3 Fuentes y usos

Cifras en millardos de pesos

	2008	2009	Dif 2008-2009	Dif (%) 2008-2009
<b>Fuentes</b>	<b>125.715</b>	<b>140.494</b>	<b>14.779</b>	<b>11,8%</b>
Ingresos corrientes nación	66.212	75.436	9.224	13,9%
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	5.881	10.651	4.770	81,1%
Rendimientos financieros	628	673	45	7,2%
Reintegros y otros recursos no apropiados	200	162	(38)	(19,0%)
Recuperación de cartera	35	35	0	0,3%
Fondo de prestaciones sociales del magisterio	732	835	103	14,1%
Fondos especiales	4.320	6.050	1.730	40,0%
Ingresos estapúblicos	8.212	9.795	1.583	19,3%
Recursos de crédito externo	6.988	4.650	(2.337)	(33,4%)
Recursos de crédito interno	22.613	24.500	1.887	8,3%
Otros recursos de capital	9.895	7.705	(2.189)	(22,1%)
<b>Usos</b>	<b>125.715</b>	<b>140.494</b>	<b>14.779</b>	<b>11,8%</b>
Funcionamiento	65.098	73.506	8.408	12,9%
Intereses de la deuda	15.848	16.073	225	1,4%
Inversión	21.323	29.954	8.631	40,5%
Amortizaciones	23.446	20.961	(2.485)	(10,6%)

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2008-2009. Cálculos CGR.

### 2.1. Fuentes del PGN

Dentro de las fuentes del PGN de 2009 se encuentran los ingresos corrientes de la nación, los cuales representan cerca del 53,7% del total y asciende a \$75,4 billones. El siguiente rubro en importancia corresponde a los desembolsos del crédito interno (17,4%), el cual alcanza un valor de \$24,5 billones. Las otras dos fuentes de financiamiento del Proyecto de Presupuesto 2009 son los excedentes financieros de las entidades descentralizadas (7,6%) y los ingresos corrientes de los establecimientos públicos (7,0%). Por su parte, la participación de los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (0,6%); los fondos especiales (Fondo Nacional de Regalías, Fondo de Solidaridad y Garantía de Salud [Fosyga], Fondo de Solidaridad Pensional, las Comisiones de Regulaciones de Telecomunicaciones, Agua Potable y Energía y Gas; el Fondo Fonpet-Magisterio y el Fondo a la Sobretasa del ACPM, entre otros) (-4,3%); y los recursos del crédito externo (3,3%) ascienden a cerca del 8,2%.

Los valores esperados para 2009 presentan crecimientos importantes en los rubros de: 1) Excedentes financieros de las entidades descentralizadas, los cuales crecen un 81,1%, respecto a lo estimado para 2008; 2) Los fondos especiales, con un valor cercano al 40,0%; y, 3) Los ingresos corrientes de la nación (13,9%).

Dentro del conjunto de rubros de ingresos que contribuyen positivamente a explicar el cambio en 2009, resultan ser los ingresos corrientes el ítem de mayor importancia. Cabe anotar que para llegar esta afirmación se considera tanto el peso específico del rubro en el total de ingresos como su crecimiento respecto de 2008.

Respecto a los ingresos corrientes de la nación, los ingresos tributarios representan el 99,5%, mientras el restante 0,5% corresponde a los ingresos no tributarios. En tal sentido, en el Proyecto de Presupuesto se espera que crezca el recaudo tributario respecto a 2008 en un 13,8%, donde la principal contribución se realiza vía los impuestos directos (57%) y el restante 43% vía indirectos. A nivel de impuestos, el recaudo tributario básicamente se explica por el comportamiento esperado en el impuesto de renta y complementarios (26,1%) y el impuesto al valor agregado (12%). Este comportamiento lo explica la evolución que se espera tenga la economía y las importaciones en 2008 y 2009 (Cuadro 4).

### Cuadro 4 Comportamiento de los ingresos corrientes de la nación 2008-2009

Cifras en millones de pesos

	2008	2009	Variación	Crecimiento
<b>Ingresos corrientes de la nación</b>	<b>66.212.048</b>	<b>75.436.451</b>	<b>9.224.403</b>	<b>13,9%</b>
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>65.966.048</b>	<b>75.051.961</b>	<b>9.085.913</b>	<b>13,8%</b>
<b>Impuestos directos</b>	<b>26.400.057</b>	<b>31.591.144</b>	<b>5.191.087</b>	<b>19,7%</b>
Impuesto sobre la renta y complementarios	23.420.484	29.527.566	6.107.082	26,1%
Impuesto al patrimonio	2.979.573	2.063.578	(915.995)	(30,7%)
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>39.565.991</b>	<b>43.460.817</b>	<b>3.894.826</b>	<b>9,8%</b>
Impuestos sobre aduanas y recargos	4.701.335	5.134.138	432.803	9,2%
Impuesto al valor agregado	29.298.944	32.808.351	3.509.407	12,0%
Impuesto a la gasolina y al acpm	1.408.000	1.297.428	(110.572)	(7,9%)
Impuesto de timbre nacional	657.967	392.765	(265.202)	(40,3%)
Impuesto de timbre nacional sobre salida al exterior	63.700	67.520	3.820	6,0%
Impuesto al oro y platino	5.200	5.755	555	10,7%
Gravamen a los movimientos financieros	3.419.621	3.736.499	316.878	9,3%
Impuesto al turismo	11.224	18.361	7.137	63,6%
<b>Ingresos no tributarios</b>	<b>246.000</b>	<b>384.490</b>	<b>138.490</b>	<b>56,3%</b>

Este comportamiento esperado, junto a los supuestos macroeconómicos, permite a la CGR calcular las posibles elasticidades respecto a la renta (PIB) utilizadas por el gobierno nacional a la hora de realizar las proyecciones, encontrándose que el impuesto a la renta y complementarios es superior a dos (2), cuando en años anteriores, y en la mayoría de países, la elasticidad de largo plazo que se utiliza es igual a la unidad (1). Claramente el gobierno nacional contempla efectos de corto plazo que van a afectar el recaudo de dicho impuesto, que más adelante tratamos de descifrar. En impuestos como el IVA, aduanas, gravamen a los movimientos financieros y oro y platino la elasticidad es muy cercana a la unidad.

De igual manera, la CGR señala cómo las cifras que aparecen en el Mensaje Presidencial (Cuadro 5), el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Cuadro 6) y el “Detalle de la Composición de Rentas del 2009” difieren entre ellas para el año 2008 y 2009, sin tener ningún tipo de explicación.

### Cuadro 5 Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la nación 2008-2009

Cifras en millardos de pesos

Concepto	2008	2009	Variación porcentual 09/08 (3)=(2/1)	Diferencia absoluta 09/08 (4)=(2-1)	Como porcentaje del PIB	
	Recaudo (1)	Proyecto (2)			2008 (5)	2009 (6)
<b>I. Ingresos tributarios</b>	<b>67.178</b>	<b>75.052</b>	<b>11,7</b>	<b>7.874</b>	<b>16,9</b>	<b>17,1</b>
<b>Actividad económica interna</b>	<b>52.891</b>	<b>58.956</b>	<b>11,5</b>	<b>6.065</b>	<b>13,3</b>	<b>13,5</b>
Renta	24.841	29.528	18,9	4.686	6,2	6,7
Impuesto al patrimonio	3.045	2.064	(32,2)	(981)	0,8	0,5
Impuesto al valor agregado	19.673	21.847	11,0	2.174	4,9	5,0
GMF	3.373	3.736	10,8	364	0,8	0,9
Gasolina y acpm	1.255	1.297	3,4	43	0,3	0,3
Resto	705	484	(31,3)	(220)	0,2	0,1
<b>Actividad económica externa</b>	<b>14.286</b>	<b>16.096</b>	<b>12,7</b>	<b>1.810</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>
Impuesto al valor agregado	9.729	10.962	12,7	1.233	2,4	2,5
Aduanas y recargos	4.557	5.134	12,7	577	1,1	1,2
<b>II- Ingresos no tributarios</b>	<b>246</b>	<b>384</b>	<b>56,3</b>	<b>138</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>III- Total (I+II)</b>	<b>67.424</b>	<b>75.436</b>	<b>11,9</b>	<b>8.013</b>	<b>16,9</b>	<b>17,2</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

### Cuadro 6 Ingresos tributarios

Concepto	Millardos de pesos		(% PIB)		Crecimiento
	2008	2009	2008	2009	
<b>Ingresos tributarios totales</b>	<b>66.608</b>	<b>74.265</b>	<b>16,8</b>	<b>17,2</b>	<b>11,5%</b>
<b>Administrados por la DIAN internos</b>	<b>50.997</b>	<b>56.798</b>	<b>12,9</b>	<b>13,2</b>	<b>11,4%</b>
Renta	24.411	29.167	6,2	6,8	19,5%
IVA interno	19.533	21.498	4,9	5	10,1%
GMF	3.373	3.677	0,9	0,9	9,0%
Timbre	635	393	0,2	0,1	(38,2%)
Nuevo impuesto al patrimonio	3.045	2.064	0,8	0,5	(32,2%)
<b>Administrados por la DIAN externos</b>	<b>14.286</b>	<b>16.096</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>12,7%</b>
IVA externo	9.729	10.962	2,5	2,5	12,7%
Arancel	4.557	5.134	1,2	1,2	12,7%
<b>Gasolina</b>	<b>1.255</b>	<b>1.297</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>3,4%</b>
<b>Otros</b>	<b>70</b>	<b>73</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4,5%</b>

\* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dado el posible impacto que tiene una sobre estimación de los ingresos en el resultado fiscal, la CGR evaluó la información mensual del recaudo de los impuestos administrado y publicados por la DIAN al mes de abril de 2008, y encontró que los valores del recaudo anual acumulado difieren

en varios de ellos respecto a los valores esperados por el gobierno nacional para 2008 (Cuadro 7).

Esos valores ponen aún más en evidencia los posibles efectos de corto plazo que el gobierno nacional está considerando, especialmente en lo que respecta la impuesto de renta y complementarios.

### Cuadro 7 Recaudo mensual

Cifras en millones de pesos

Año	Mes	1. Renta (1.1+1.2)	2. IVA (2.1+2.2)	3. G.M.F.	4. Timbre	5. Seguridad democrática	6. Patrimonio	7. Gravamen	8. IVA externo
2007	Enero	1.898.659	2.548.547	254.697	126.975	4.420	2.937	330.473	700.431
2007	Febrero	2.565.628	449.960	228.454	66.955	571	205	309.739	666.332
2007	Marzo	1.011.554	2.102.079	231.884	53.374	583	548	319.949	744.721
2007	Abril	1.540.706	436.791	210.963	59.447	546	1.211	354.975	842.432
2007	Mayo	3.538.006	2.108.446	285.856	65.075	823	1.143.285	334.179	717.274
2007	Junio	3.362.452	468.930	225.027	61.124	1.048	5.450	346.208	741.355
2007	Julio	1.589.659	2.285.545	270.376	65.941	832	3.698	313.910	676.894
2007	Agosto	3.080.964	519.481	236.332	65.698	1.521	4.538	376.856	775.514
2007	Septiembre	1.317.940	2.431.728	237.779	71.524	1.408	26.319	357.185	761.374
2007	Octubre	1.941.629	580.932	284.445	77.252	1.144	6.876	412.666	828.345
2007	Noviembre	1.346.605	2.513.468	225.389	79.498	811	4.049	384.850	782.528
2007	Diciembre	1.462.803	603.501	298.321	80.051	547	19.300	403.710	848.823
2008 (p)	Enero	2.024.499	2.950.840	282.500	128.833	743	1.072.876	337.965	688.841
2008 (p)	Febrero	2.594.553	517.904	241.300	59.930	606	5.991	363.618	739.184
2008 (p)	Marzo	1.249.239	2.394.238	223.700	49.088	1.319	2.336	311.337	657.560
2008 (p)	Abril	4.169.417	514.557	308.200	50.293	723	5.913	356.615	746.620
<b>Mayo 07 - Abril 08</b>		<b>27.677.767</b>	<b>17.889.572</b>	<b>3.119.225</b>	<b>854.307</b>	<b>11.524</b>	<b>2.300.361</b>	<b>4.299.098</b>	<b>8.964.311</b>
<b>MFMP</b>		<b>24.411.000</b>	<b>19.533.000</b>	<b>3.373.000</b>	<b>635.000</b>		<b>3.045.000</b>	<b>4.557.000</b>	<b>9.729.000</b>

Fuente : DIAN. Cálculos CGR

Lo anterior lleva a la CGR a plantear la necesidad de mantener cierta prudencia fiscal, en lo que respecta a la estimación de los ingresos fiscales, pues una sobrevaloración en estos momentos, donde la economía parece entrar en un proceso de desaceleración, implica necesariamente un mayor resultado fiscal negativo y/o un mayor esfuerzo por parte del resto de entidades del Sector Público No Financiero para generar superavit. En otras palabras, una sobreestimación de los ingresos fiscales implica necesariamente un sesgo deficitario. De ahí la prudencia a la que aquí se hace referencia.

En este sentido, por ejemplo, la CGR quiere reflexionar acerca de cual puede ser el posible efecto de la caída en el precio internacional del crudo en la liquidación del impuesto de renta de las empresas petroleras, dado que ellas han sido de las más dinámicas a la hora de evaluar los incrementos año a año. Así pues, Ecopetrol sobre la renta fiscal liquidó un impuesto básico de renta en 2005 de aproximadamente \$1,1 billón, con un precio promedio del barril de petróleo de USD\$48. En el ejercicio financiero de 2006 se liquidó un impuesto de renta de \$1,3 billones, cuando el barril de petróleo se cotizó en promedio a cerca de USD\$58. De igual forma, en 2007, cuando el barril se cotizó en promedio a USD\$66, la renta líquida fiscal fue de \$6,0 billones, lo cual implicó un impuesto básico de renta de \$ 2,0 billones<sup>1</sup>. A la fecha, el precio promedio del barril de petróleo oscila alrededor de los USD\$110 con una clara tendencia al descenso (Gráfico 3), lo cual permite señalar que la liquidación del impuesto de renta en 2008 va a estar altamente influenciado por el precio internacional del petróleo.

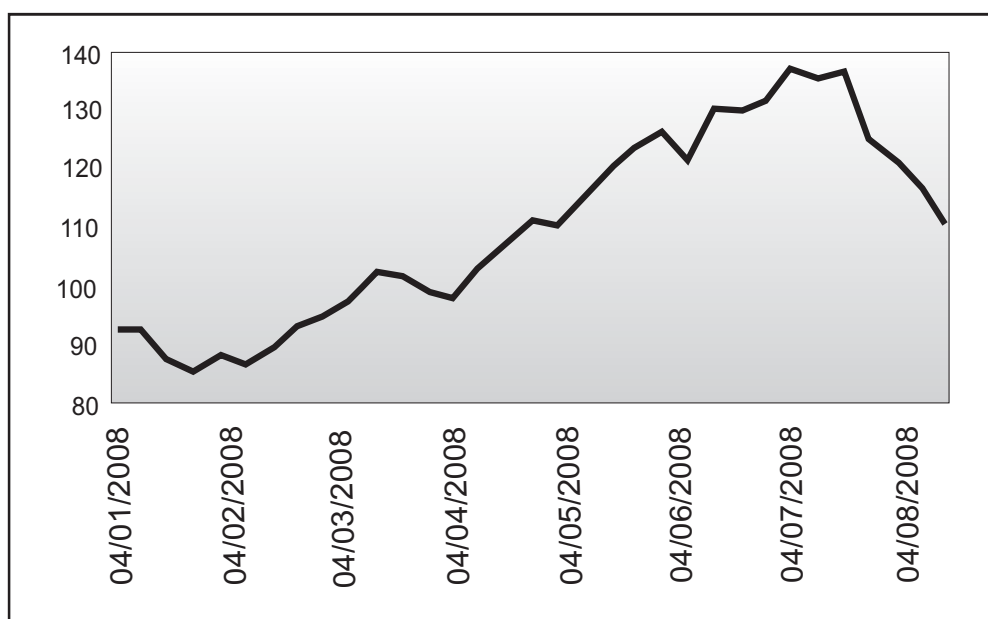
<sup>1</sup> Las cifras son tomadas de los estados contables de Ecopetrol 2005, 2006 y 2007.

Si el precio promedio del barril de petróleo termina el año entre USD\$95 y USD\$106, implica que el impuesto básico de renta puede oscilar entre \$3 y \$4 billones, necesariamente afectará el recaudo esperado para 2009, tal y como espera el gobierno nacional: “Cabe destacar la evolución del recaudo del impuesto de renta que presenta un crecimiento de 19,5% debido en parte al pago por parte de Ecopetrol, cuyos ingresos en el año gravable de 2008 se ven fortalecidos por el aumento del WTI” (MFMP 2008, pag. 164).

En cuanto al resto de ingresos presupuestales, la CGR desea llamar la atención sobre dos aspectos cruciales y que ya han sido expuestos por las autoridades respectivas. La primera esta asociada a las utilidades del Banco de la República, a las cuales el Emisor expone lo siguiente: “es importante señalar que, de acuerdo con la última proyección de los estados financieros del Banco de la República, las utilidades a transferir al gobierno en el 2009 serán significativamente inferiores a la estimación incluida en el proyecto de Presupuesto, hecho que ha sido informado al Ministerio de Hacienda” (Comentarios del Gerente General del Banco de la República al Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación de 2009, Pag 4).

### Gráfico 3 Precio internacional del barril de petróleo

Dólar por barril



El otro rubro de ingresos que presenta un cierto riesgo de sobreestimación, es el de los posibles excedentes que Ecopetrol debe girar a la Nación, dado que dichos recursos dependen en buena medida de la evolución del precio internacional del crudo, y una reflexión parecida a la de la liquidación del impuesto de renta cabe en este ítem. Sin embargo, aquí cabe un matiz que en cierta medida atenúa el posible riesgo y es la existencia de un cierto cruce de cuentas entre la transferencia a la Nación y el pago del subsidio, pues entre las dos cuentas media el precio internacional y lo que resulta siendo definitivo para el impacto sobre el resultado fiscal es el valor neto.

## 2.2 Usos del PGN

En los usos del PGN 2009 las amortizaciones de la deuda pública contribuyen negativamente al crecimiento del Proyecto de Presupuesto, gracias al comportamiento que se espera en las amortizaciones externas. Entre tanto, los rubros de inversión y funcionamiento son los que más contribuyen a explicar el crecimiento del gastos presupuestal. Respecto al Proyecto de Presupuesto de 2008, el rubro de inversión crece un 41%, mientras que el de funcionamiento lo hace en un 13%.

## 2.3 Resultado fiscal implícito

Antes de adentrarnos en el análisis de cada uno de los items del proyecto de presupuesto de gastos, hay que señalar que el actual Proyecto es deficitario en el orden de los \$15,9 billones (3,63% del PIB), conclusión que se obtiene al reorganizar los rubros del Proyecto de Presupuesto General de la Nación bajo la metodología ingresos, gastos y fuentes de financiamiento (Cuadro 8).

### Cuadro 8 Resultado fiscal implícito

Cifras en millones de pesos

	2007	2008	2009	Crecimiento 2009/2008
Ingresos corrientes nación	52.910.000	66.212.048	75.436.451	13,9%
Excedentes financieros	7.387.417	5.881.000	10.651.255	81,1%
Rendimientos financieros	562.000	628.069	673.453	7,2%
Reintegros y otros recursos no apropiados	152.152	200.158	162.202	(19,0%)
Recuperación de cartera	36.906	34.603	34.703	0,3%
Fondo de prestaciones sociales del Magisterio	623.103	731.759	834.993	14,1%
Fondos especiales	5.041.918	4.320.014	6.050.112	40,0%
Ingresos estapúblicos	7.471.396	8.212.063	9.794.814	19,3%
<b>Total de ingresos</b>	<b>74.184.892</b>	<b>86.219.713</b>	<b>103.637.983</b>	<b>20,2%</b>
Funcionamiento	57.146.000	65.098.000	73.506.000	12,9%
Intereses de la deuda	15.090.000	15.848.000	16.073.000	1,4%
Inversión	20.968.000	21.323.000	29.954.000	40,5%
Gasto primario	78.114.000	86.421.000	103.460.000	19,7%
<b>Total de gastos</b>	<b>93.204.000</b>	<b>102.269.000</b>	<b>119.533.000</b>	<b>16,9%</b>
<b>Resultado fiscal</b>	<b>(19.019.108)</b>	<b>(16.049.287)</b>	<b>(15.895.017)</b>	<b>(1,0%)</b>
PIBN (Millones de pesos)	335.424.200	383.264.400	438.103.000	14,3%
<b>Resultado fiscal (% del PIB)</b>	<b>(5,67%)</b>	<b>(4,19%)</b>	<b>(3,63%)</b>	<b>(13,4%)</b>
<b>Financiamiento</b>				
Enajenación de activos	335.000	1.500.000	3.200.000	113,3%
Recursos de crédito externo	9.438.147	6.987.595	4.650.401	(33,4%)
Recursos de crédito interno	24.723.285	22.613.000	24.500.384	8,3%
Otros recursos de capital	8.406.675	8.394.692	4.505.232	(46,3%)
Traslados fondos DTN	506.000	0	0	
Subtotal	43.409.108	39.495.287	36.856.017	(6,7%)
Amortizaciones	24.390.000	23.446.000	20.961.000	(10,6%)
<b>Total financiamiento</b>	<b>19.019.108</b>	<b>16.049.287</b>	<b>15.895.017</b>	<b>(1,0%)</b>



Bajo esta nueva reorganización son mucho más explícitas las afirmaciones que se realizaron anteriormente. Por ejemplo, se observa claramente el aumento del gasto primario alrededor del 19,7%, es decir, un 0,5% menor al crecimiento de los ingresos. Si se acepta que los ingresos pueden estar siendo sobreestimados, dado el optimismo que alberga al gobierno nacional en el comportamiento de los fundamentales macroeconómicos, es claro que la reducción de la deuda obedece más al comportamiento del tipo de cambio y al crecimiento económico que se dio entre 2003 y 2007, que a un manejo contracíclico de las finanzas fiscales del nivel central. En este punto muchos especialistas han llamado la atención sobre la oportunidad que perdió el gobierno nacional de ajustar sus finanzas en momentos en que el crecimiento de la economía, y por tanto de los ingresos fiscales, superó todas las expectativas. Por el contrario, el gobierno nacional elevó su gasto permanente con recursos transitorios.

De igual manera, hay que señalar que si bien el Gobierno reconoce la necesidad de realizar cierto ajuste a sus finanzas, el último recorte fiscal planteado resulta ser nimio en cuanto al impacto en el resultado fiscal, tal y como veremos en el siguiente aparte.

## 2.4 Plan financiero 2009

A fin de conocer el monto del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2009 que tendrá efecto sobre el resultado fiscal del gobierno nacional central, se utilizó el convertidor de presupuesto a plan financiero, que aparece en Mensaje Presidencial al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2009<sup>2</sup>.

El proceso de conversión a Plan financiero presenta dos niveles: el primero, consiste en descontar los rubros de gasto que no hacen parte del Gobierno Nacional Central como son los recursos de los establecimientos públicos y los correspondientes a otros sectores, como son los recursos del Fondo Nacional de Regalías, los del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, del Fosyga y del Fondo de Solidaridad Pensional. También se descuentan los recursos sin situación de fondos<sup>3</sup>.

En un segundo nivel, se hace una recomposición de recursos entre los diferentes rubros del gasto, principalmente trasladando de inversión a funcionamiento; sin embargo, ya que estas modificaciones no afectan el monto del presupuesto que genera déficit fiscal, no se incluyen en este análisis<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, en 2009 el monto del presupuesto que afecta el resultado fiscal asciende a \$103.226 millardos (23,6% del PIB). Respecto del 2008, se presenta un crecimiento nominal del 17%, valor muy superior al crecimiento esperado de la economía<sup>5</sup>, lo que lleva a que este gasto, en términos del PIB, aumente en 1,4% del PIB (Cuadro 9).

---

<sup>2</sup>Las cifras que se utilizan para la conversión son tomadas del Mensaje Presidencial ya que el Ministerio de Hacienda no suministró la información con el suficiente detalle que permitiera a la CGR hacer los cálculos.

<sup>3</sup>El Mensaje Presidencial también descuenta unos recursos por diferencias metodológicas que corresponden principalmente a recursos que no se van a ejecutar en la vigencia, en este caso, no se descuentan.

<sup>4</sup>Tampoco se incorporan en este resultado los valores correspondientes a la indexación por TES Ley 546 de 1999 y TRD que no se incluyen en el Presupuesto.

<sup>5</sup>Se estima que el crecimiento nominal de la economía para el 2008, el 10%.

### Cuadro 9 Plan financiero 2008-2009

Cifras en millardos de pesos

Gasto	Plan financiero		Crecimiento nominal	Porcentaje del PIB		Variación % del PIB
	2008	2009		2008	2009	
Deuda	15.662	15.972	2%	3,9	3,6	(0,3)
Funcionamiento	58.689	67.339	15%	14,7	15,4	0,6
Inversión	13.897	19.916	43%	3,5	4,5	1,1
<b>Total</b>	<b>88.248</b>	<b>103.226</b>	<b>17%</b>	<b>22,1</b>	<b>23,6</b>	<b>1,4</b>

Fuente : Proyecto de PGN 2009 y SIIF

## 2.5 Déficit Fiscal

Teniendo en cuenta el anterior resultado, se tiene que el déficit fiscal esperado en la vigencia asciende a \$17.132 millardos<sup>6</sup> (3,9% del PIB), como resultado de ingresos equivalentes al 19,7% del PIB y de gastos equivalentes al 23,6% del PIB. Este monto subiría al 4,1% si se incluye el monto correspondiente a la indexación de TES y que no hace parte del Presupuesto. Comparado con el déficit proyectado para 2008, se incrementa en 0,5% del PIB (Cuadro 10).

### Cuadro 10 Déficit fiscal Gobierno Nacional Central 2008 y 2009

Cifras en millardos de pesos

Concepto	Plan financiero		Porcentaje del PIB		Variación PIB
	2008	2009	2008	2009	
Ingresos totales	74.690	86.094	18,7	19,7	0,9
Tributarios	66.608	74.265	16,7	17,0	0,2
No tributarios	247	263	0,1	0,1	(0,0)
Fondos especiales	774	560	0,2	0,1	(0,1)
Recursos de capital	7.044	10.989	1,8	2,5	0,7
Otros	17	17	0,0	0,0	(0,0)
<b>Gastos totales</b>	<b>88.248</b>	<b>103.226</b>	<b>22,1</b>	<b>23,6</b>	<b>1,4</b>
Deuda	15.662	15.972	3,9	3,6	(0,3)
Funcionamiento	58.689	67.339	14,7	15,4	0,6
Inversión	13.897	19.916	3,5	4,5	1,1
<b>Déficit</b>	<b>(13.558)</b>	<b>(17.132)</b>	<b>(3,4)</b>	<b>(3,9)</b>	<b>(0,5)</b>
Indexación TES	1.207	1.015	0,3	0,2	(0,1)
<b>Total déficit a financiar</b>	<b>(14.765)</b>	<b>(18.147)</b>	<b>(3,7)</b>	<b>(4,1)</b>	<b>(0,4)</b>

Fuente : Confis, SIIF, Proyecto PGN 2009. Cálculos CGR-CDEFP

<sup>6</sup> Este es el valor que resultaría si se presentara una ejecución presupuestal del 100% en las dos vigencias. La estimación del Ministerio de Hacienda –Confis, es que los recursos no ejecutados ascienden a 0.5% del PIB en cada vigencia.

### 3. Efecto sobre el resultado fiscal del recorte al Presupuesto General de la Nación 2008

Teniendo en cuenta que el resultado fiscal y sus fuentes de financiamiento pueden tener efecto en los fundamentales macroeconómicos (inflación, tipo de cambio, crecimiento económico, tasa de interés, entre otros), el presente trabajo busca hacer una aproximación al impacto en el balance fiscal del gobierno nacional central (GNC) del recorte al Presupuesto General de la Nación (PGN), ordenado por el Decreto 2719 de 2008.

Sin embargo, se debe tener presente que no todo el presupuesto de gastos afecta el resultado fiscal, por lo que el recorte ordenado no necesariamente disminuirá el déficit fiscal del GNC en la misma magnitud. Por esta razón, es necesario utilizar el convertidor del Presupuesto a plan financiero, que aparece en el Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto 2008, a fin de hacer homologable el PGN 2008 al Plan Financiero.

Para su desarrollo, este trabajo se organizó en dos partes: en la primera, se presenta un informe sobre el nivel de recursos comprometidos del PGN 2008 con corte a junio de 2008; y en la segunda, se presenta la conversión del presupuesto a Plan Financiero y se calcula el impacto fiscal que podría tener el recorte ordenado por el Decreto 2719 de 2008.

#### 3.1 Ejecución presupuestal a junio de 2008

A continuación se presenta un análisis de la ejecución presupuestal al mes de junio de 2008, con el fin de establecer la dinámica que presentaban los sectores del PGN antes del recorte presupuestal ordenado (Decreto 2719 de 2008).

Al cierre de junio de 2008 se ejecutó el 50% del Presupuesto General de la Nación (PGN). Por rubros, los gastos de funcionamiento presentaron una ejecución del 47%, el servicio de la deuda pública el 48% y la inversión del 62% (Cuadro 11).

**Cuadro 11 Ejecución presupuestal a junio 2008**

Cifras en millardos de pesos

Gasto	Presupuesto vigente al 30 de junio de 2008	Recursos comprometidos al 30 de junio de 2008	Recursos por Ejecutar del PGN 2008	Nivel de Ejecución
Deuda	39.045.610	18.459.264	20.586.346	47%
Funcionamiento	64.869.933	31.103.483	33.766.450	48%
Inversión	22.453.994	13.946.221	8.507.773	62%
<b>Total</b>	<b>126.369.537</b>	<b>63.508.968</b>	<b>62.860.568</b>	<b>50%</b>

Fuente : SIIF. Cálculos CDEFP - CGR

Al comparar este nivel de ejecución con el del mismo período de 2006 y 2007, se encontró que el de esta vigencia es ligeramente mayor. Si se hace la comparación por rubros, el servicio de la deuda y los gastos de funcionamiento presentan niveles de ejecución similares a los de las vigencias anteriores. Sin embargo, la inversión presenta un nivel de ejecución muy superior respecto al comportamiento a la de vigencias previas (Cuadro 12).

**Cuadro 12 Nivel de ejecución a junio de 2006, 2007 y 2008**

Gasto	2006	2007	2008	Ejecución promedio tres vigencias
Deuda	48%	46%	47%	47%
Funcionamiento	47%	46%	48%	47%
Inversión	51%	47%	62%	53%
<b>Total</b>	<b>48%</b>	<b>46%</b>	<b>50%</b>	<b>48%</b>

Fuente: SIIF, Cálculos CDEFP-CGR

Entre tanto, no se observó la existencia de un gran rezago en la ejecución presupuestal por parte de algún sector en particular; sin embargo, los sectores de educación, hacienda, e interior y justicia presentan niveles levemente inferiores a los de 2007 (Cuadro 13).

**Cuadro 13 Ejecución presupuestal a junio de 2008, por sectores**

Cifras en millardos de pesos

Sector	Presupuesto vigente al 30 de junio de 2008	Recursos comprometidos al 30 de junio de 2008	Nivel de ejecución a junio 2008	Nivel de ejecución a junio 2007	Participación Presupuesto vigente a junio 2008
Servicio de la Deuda Pública Nacional	38.848.360	18.378.716	47,3%	45,7%	30,7%
Protección Social	23.235.247	12.898.848	55,5%	49,9%	18,4%
Defensa y Seguridad	18.755.265	9.952.779	53,1%	45,6%	14,8%
Educación	16.031.101	8.577.953	53,5%	54,0%	12,7%
Hacienda	9.610.872	2.913.702	30,3%	35,8%	7,6%
Interior y Justicia	4.444.677	2.087.565	47,0%	50,9%	3,5%
Transporte	2.983.770	1.580.249	53,0%	46,2%	2,4%
Minas y Energía	1.989.904	1.276.435	64,1%	8,9%	1,6%
Acción Social y Apoyo Social	1.890.074	1.421.533	75,2%	46,1%	1,5%
Agropecuaria	1.766.751	1.512.066	85,6%	74,7%	1,4%
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1.515.488	525.001	34,6%	64,1%	1,2%
Planeación	1.391.290	520.233	37,4%	48,8%	1,1%
Comunicaciones	750.971	303.075	40,4%	37,0%	0,6%
Organismos de Control	735.817	352.063	47,8%	45,8%	0,6%
Otros sectores PGN	2.419.949	1.208.751	49,9%	49,6%	1,9%
<b>Total Presupuesto General de la Nación 2008</b>	<b>126.369.537</b>	<b>63.508.968</b>	<b>50,3%</b>	<b>46,1%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SIIF, Cálculos CDEFP-CGR

Con base en la información anterior y teniendo en cuenta que las ejecuciones presupuestales en las vigencias 2006 y 2007 ascendieron al 96,8% y 94,7% respectivamente, se esperaría que en 2008, debido al mayor nivel de compromisos que se presenta a junio, el nivel de ejecución se situó cerca del 98%, lo que significaría que al finalizar 2008 los recursos sin comprometer estarían en el orden de los \$2.500 millardos<sup>7</sup>, que corresponde a un monto mayor al del recorte presupuestal ordenado por el gobierno nacional.

<sup>7</sup> El convertidor de presupuesto a plan financiero que se presenta en el mensaje del Proyecto de Presupuesto 2008 establece un monto de \$1.871 millardos en pérdidas de apropiación en funcionamiento e inversión sólo para el gobierno nacional central (Página 172, Cuadro 1).

### 3.2 Modificaciones al Presupuesto General de la Nación – PGN 2008

Aunque el Decreto 2719 de 2008 ordenó un recorte presupuestal por \$1.500 millardos, las demás modificaciones hechas al PGN 2008 (que corresponden a una adición neta al PGN por \$654,3 millardos) hacen que el recorte final frente al presupuesto aprobado por la Ley 1169 de 2007 sea de \$845,7 millardos.

En tal sentido, el 72% de esta disminución corresponde a inversión, el 19% al servicio de la deuda pública, (el único rubro afectado es el correspondiente a la amortización de la deuda pública externa<sup>8</sup>) y el 8% a los gastos de funcionamiento (en este caso, al igual que en 2007, la única apropiación recortada es la correspondiente a las transferencias, ya que los demás rubros de este gasto presentaron aumentos netos al 30 de junio de 2008) (Cuadro 14).

Por fuentes, el recorte neto se dio en los recursos de la Nación (la apropiación definitiva disminuyó en \$1.040,4 millardos) ya que los recursos propios de los establecimientos públicos tuvieron un aumento neto de \$194,7 millardos.

#### Cuadro 14 Modificaciones al Presupuesto General de la Nación 2008

Cifras en millardos de pesos

Rubro	Presupuesto 2007 aprobado Ley 1169 de 2007	Modificaciones al Presupuesto 30-06- 2008	P presupuesto vigente 30/06/2008	Recorte Decreto 2719 de 2008	Presupuesto definitivo luego del recorte	Variación entre el Presupuesto inicial y el definitivo luego del recorte
<b>Total servicio de la deuda pública</b>	<b>39.045.610</b>	<b>-</b>	<b>39.045.610</b>	<b>(161.269)</b>	<b>38.884.341</b>	<b>(161.269)</b>
Amortización deuda pública externa	4.133.199	-	4.133.199	(161.269)	3.971.931	(161.269)
Amortización deuda pública interna	19.064.595	-	19.064.595	-	19.064.595	-
Intereses, comisiones y gastos deuda pública externa	4.419.584	-	4.419.584	-	4.419.584	-
Intereses, comisiones y gastos deuda pública interna	11.428.231	-	11.428.231	-	11.428.231	-
<b>Total gastos de funcionamiento</b>	<b>64.606.331</b>	<b>263.601</b>	<b>64.869.933</b>	<b>(33.1232)</b>	<b>64.538.701</b>	<b>(67.631)</b>
Gastos de personal	12.773.592	92.715	12.866.307	(57.993)	12.808.314	34.722
Gastos generales	3.865.274	99.416	3.964.690	(18.175)	3.946.515	81.241
Gastos de comercialización y/o producción	520.064	252.357	772.421	(1.511)	770.910	250.846
Transferencias	28.054.516	(180.887)	27.873.629	(253.553)	27.620.075	(434.440)
Transferencias - SGP	19.392.886	-	19.392.886	-	19.392.886	-
<b>Total inversión</b>	<b>22.063.293</b>	<b>390.701</b>	<b>22.453.994</b>	<b>(1.000.824)</b>	<b>21.453.170</b>	<b>(610.123)</b>
<b>Recorte no discriminado</b>				<b>(6.675)</b>	<b>(6.675)</b>	<b>(6.675)</b>
<b>Total Presupuesto General de la Nación 2008</b>	<b>125.715.234</b>	<b>654.302</b>	<b>126.369.537</b>	<b>(1.500.000)</b>	<b>124.869.537</b>	<b>(845.698)</b>

Fuente: SIIF, Cálculos CDEFP-CGR

### 3.3 Impacto del recorte en el presupuesto sectorial

Los sectores que más contribuyeron con el recorte presupuestal fueron en su orden: minas y energía, protección social, servicio de la deuda pública, planeación, defensa, hacienda y transporte.

<sup>8</sup> Si se tiene en cuenta que al finalizar junio la devaluación nominal del dólar fue de -4,6%, y que frente a la tasa de cambio promedio de 2008 la devaluación nominal fue cercana a -8,6%, explicaría la reducción en este rubro.

Sin embargo, los sectores que más afectaron su presupuesto disponible fueron: empleo público<sup>9</sup>; Presidencia<sup>10</sup>; minas y energía<sup>11</sup>; relaciones exteriores<sup>12</sup> y planeación<sup>13</sup> (Cuadro 15).

### Cuadro 15 Recorte del presupuesto por sectores

Cifras en millardos de pesos

Sector	Presupuesto vigente al 30 de junio de 2008	Recursos por comprometer al 31/12/2008	Recorte al Presupuesto Decreto 2719 de 2008	Por comprometer después del recorte	Participación del recorte dentro del presupuesto por ejecutar
Empleo público	157.058	120.243	42.655	77.588	35,5%
Presidencia	424.179	205.840	70.691	135.149	34,3%
Minas y Energía	1.989.904	713.468	186.825	526.643	26,2%
Relaciones Exteriores	331.612	179.691	36.522	143.169	20,3%
Planeación	1.391.290	87.1057	134.302	736.755	15,4%
Comunicaciones	750.971	447.896	47.205	400.691	10,5%
Transporte	2.983.770	1.403.521	123.274	1.280.247	8,8%
Resto de Sectores	5.899.742	1.812.406	87.562	1.724.844	4,8%
Interior y Justicia	4.444.677	2.357.112	96.106	2.261.006	4,1%
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1.515.488	990.487	39.341	951.146	4,0%
Hacienda	9.610.872	6.697.171	129.637	6.567.534	1,9%
Protección Social	23.235.247	10.336.399	167.661	10.168.738	1,6%
Defensa y Seguridad	18.755.265	8.802.485	133.797	8.668.689	1,5%
Servicio de la deuda pública nacional	38.848.360	20.469.644	161.269	20.308.375	0,8%
Educación	16.031.101	7.453.148	43.154	7.409.995	0,6%
<b>Total</b>	<b>126.369.537</b>	<b>62.860.568</b>	<b>1.500.000</b>	<b>61.360.568</b>	<b>2%</b>

Fuente: SIIF, cálculos CDEFP-CGR

### 3.4 Efecto del recorte del Presupuesto General de la Nación sobre el resultado fiscal de 2008

A fin de establecer si el recorte al Presupuesto Nacional 2008 ordenado en julio tiene algún efecto sobre el resultado fiscal de la presente vigencia, se utilizó la metodología expuesta en el convertidor que aparece en el Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto 2008<sup>14</sup>.

### 3.5 Clasificación de PGN 2008 a Plan Financiero 2008

El primer ajuste que se hizo al Presupuesto General de la Nación (PGN), aprobado por el Congreso de la República (por \$125.715 millardos, según la Ley 1169 de 2007), fue descontar el monto correspondiente a los recursos propios de los Establecimientos Públicos que ascienden a \$8.212,1 millardos, con lo cual el presupuesto del gobierno nacional central quedó en \$117.503,2 millardos.

<sup>9</sup> En este sector, el recorte se hizo en recursos para la implementación del proceso de selección de personal por méritos y en otras transferencias que requerían el concepto del DNP.

<sup>10</sup> Se afectaron recursos de los programas especiales de paz (Ley 368 de 1997) y del programa de reintegración social y económica (Ley 418 de 1997 y Decreto 3043 de 2006).

<sup>11</sup> En este sector se afectaron los recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE) nacional, recursos del Fondo Especial de Energía Social (FOES) y recursos para los subsidios al precio interno de la gasolina motor corriente y combustibles diesel a nivel nacional.

<sup>12</sup> Se afectaron algunas transferencias al exterior (organismos internacionales), gastos de personal y otras transferencias.

<sup>13</sup> Se afectaron recursos del Fontagro (OI), de la Red Juntos y de macroproyectos de interés social vinculados a subsidios de vivienda en especie.

<sup>14</sup> La citada metodología permite hacer la homologación del PGN a Plan Financiero

El segundo ajuste que se realizó reclasificó el gasto correspondiente a otros sectores del sector Público No Financiero<sup>15</sup>, así como la ejecución sin situación de fondos (Cuadro 16).

**Cuadro 16 Ajuste del PGN al Plan Financiero 2007**

Cuenta	Presupuesto Nacional	Apropiación sin situación de fondos	Clasificados otros sectores	Plan Financiero GNC
	Millones			
Deuda	39.043.272	115.632		38.927.640
Funcionamiento	61.949.380	2.028.092	735.358	59.185.930
Inversión	16.510.519	1.074.486	1.777.615	13.658.418
<b>Total general</b>	<b>117.503.171</b>	<b>3.218.210</b>	<b>2.512.973</b>	<b>111.771.988</b>

Fuente: Ley 1169 de 2007, Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2008 y SII

Adicionalmente, se descontó el monto correspondiente a las amortizaciones, pues ellas hacen parte del financiamiento del GNC (Cuadro 17).

**Cuadro 17 Ajuste del PGN al Plan Financiero 2008**

Rubro	Plan financiero GNC
	Millones
Plan Financiero GNC	111.771.988
Menos amortizaciones	23.096.135
Gasto que define el	88.675.853

Fuente: Ley 1169 de 2007, Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2008 y SIIIF.

Este valor (\$88.676 millardos) define el resultado fiscal del GNC en 2008; sin embargo, se tiene que las modificaciones presentadas al PGN al 30 de junio generaron una disminución de \$253,8 millardos en el gasto, que afectó el resultado fiscal del GNC, principalmente en las apropiaciones para pago de intereses y en transferencias (Cuadro 18).

<sup>15</sup> El Fondo Nacional de Regalías que hace parte de los sectores regionales y locales, los subsidios a los combustibles se reflejan en Ecopetrol, mientras que el Fondo de Solidaridad y Garantía en salud, el Fondo Nacional de prestaciones sociales del Magisterio y el Fondo de Solidaridad Pensional hacen parte del sector seguridad social.

### Cuadro 18 Ajuste del PGN al Plan Financiero 2008

Recurso	Gasto que afecta el resultado fiscal inicial 2008	Modificaciones al 30/06/2008	Gasto que afecta el resultado vigente al 30/06/2008
Millones			
Deuda	15.831.505	(8.400)	15.823.105
Funcionamiento	59.185.930	(298.090)	58.887.840
Inversión	13.658.418	52.675	13.711.093
<b>Total</b>	<b>88.675.853</b>	<b>(253.815)</b>	<b>88.422.038</b>

Fuente: Ley 1169 de 2007, Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2008 y SIIIF

### 3.6 Efecto fiscal del recorte al PGN 2008

Para conocer el impacto fiscal del recorte al PGN 2008 ordenado en el Decreto 2719 de 2008, se utilizó nuevamente la metodología del convertidor de presupuesto al plan financiero (Cuadro 19).

### Cuadro 19 Posible efecto fiscal del recorte del PGN 2008

Cifras en millardos de pesos

Cuenta	Recorte Total 1/	Recursos propios Establecimientos Públicos	Recursos sin situación de fondos	Otros sectores	Gasto que define el resultado fiscal del GNC (%)	Gasto que define el resultado fiscal del GNC (% del PIB)
Funcionamiento	331.232	93.270	45.090	-	192.872	0,05
Servicio de la deuda	161.269	-	-	-	161.269	0,04
Inversión	1.000.824	300.391	130.764	50.000	519.669	0,13
<b>Total</b>	<b>1.493.325</b>	<b>393.662</b>	<b>175.854</b>	<b>50.000</b>	<b>873.809</b>	<b>0,22</b>

Fuente: Decreto 2719 de 2008, Mensaje Presidencial Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación 2008. Elaborado CGR-CDEFP

1/ No se incluyen \$6,7 millardos correspondientes a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Registraduría Nacional que no están discriminados en el Decreto 2719.

Este resultado permite señalar que el impacto del recorte en el déficit fiscal del GNC en 2008 es cercano al 0,22% del PIB<sup>16</sup>. En opinión de la CGR, el efecto de esta reducción en los fundamentales macroeconómicos muy seguramente va a ser nimio, por lo que se califica como marginal e insuficiente desde el punto de vista del posible impacto macroeconómico que debería ejercer para corregir el comportamiento de ciertos fundamentales.

<sup>16</sup> Adicionalmente, el convertidor del presupuesto a plan financiero que se presenta en el Mensaje Presidencial, realiza otras reclasificaciones que no se hacen en este trabajo, ya que estas son entre rubros presupuestales que no afectan el monto del gasto que interesa para este informe.



Adicionalmente, existen otras razones por las cuales se considera que el efecto sobre el resultado fiscal puede ser nulo. Una de ellas, es que al observar las estimaciones de pérdidas de apropiación que se incluyeron en el Mensaje Presidencial al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2008, se tiene que la correspondiente a inversión por \$1.514 millardos y la de funcionamiento por \$357 millardos, cifras cercanas a las que se dieron en el Decreto que ordenó el recorte al PGN 2008.

Por lo tanto, para la CGR el impacto fiscal será efectivo en la medida que los recursos recortados no correspondan a aquellos sobre los cuales el Gobierno Nacional estimaba que no iban a ser comprometidos en la vigencia y que fueron incluidos en el momento de establecer el resultado fiscal de 2008 (Marco Fiscal de Mediano Plazo 2007, base para la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2008).

La otra razón que hace dudar a la CGR sobre el impacto fiscal que puede tener el recorte al presupuesto, se deriva en la experiencia del recorte al PGN 2007. En este caso se observó que el gasto que afectó el resultado fiscal calculado con base en el presupuesto vigente al 31 de diciembre de 2007<sup>17</sup> era mayor que el resultante al calcularlo con el PGN 2007 aprobado por la Ley 1010 de 2006 (Cuadro 20).

**Cuadro 20 Efecto del recorte del PGN 2007 en el gasto que definió el déficit fiscal del GNC 2007**

Cuenta	Presupuesto Inicial	Presupuesto definitivo 31/12/2007	Variación
	Millones		
Plan Financiero GNC	101.459.359	100.305.974	(1.153.385)
Menos amortizaciones	24.166.149	22.576.393	(1.589.756)
Gasto que define el resultado	77.293.211	77.729.581	436.370

Fuente: Ley 1110 de 2006, Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007 y SIIF

Por lo tanto, es claro que el menor déficit fiscal en 2007 no fue producto del recorte al PGN 2007, sino que obedeció a otras razones, entre ellas, al aumento en el monto de los recursos no comprometidos en la vigencia.

<sup>17</sup> En este caso también se utilizó el convertidor de PGN a plan financiero que aparece en el Mensaje Presidencial Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007

## Cuadro 21 Pérdidas de apropiación PGN 2007

Cuenta	Presupuesto definitivo	Presupuesto comprometido	Presupuesto no comprometido	Presupuesto definitivo	Presupuesto comprometido	Presupuesto no comprometido
	Millones			Porcentaje del PIB		
Deuda	16.050.492	15.806.240	244.253	4,49	4,42	0,07
Funcionamiento	51.719.134	50.023.242	1.695.893	14,47	14,00	0,47
Inversión	9.959.954	9.503.441	456.513	2,79	2,66	0,13
<b>Gasto que define el resultado fiscal del GNC</b>	<b>77.729.581</b>	<b>75.332.923</b>	<b>2.396.658</b>	<b>21,75</b>	<b>21,08</b>	<b>0,67</b>

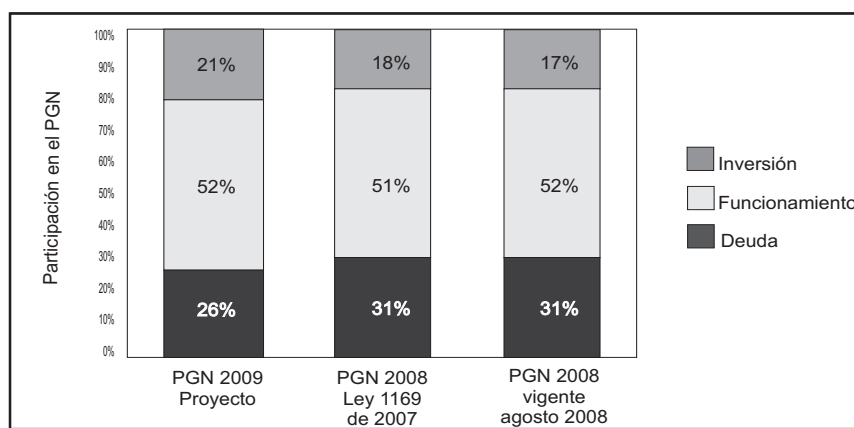
Fuente: Ley 1110 de 2006, Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007 y SIIF

Los recursos (con efecto sobre el resultado fiscal) no comprometidos en el período, ascendieron a \$2.397 millones (0,67% del PIB), mientras que en 2006, las pérdidas de apropiación ascendieron a \$1.811,7 millones (0,57% del PIB). Esto significa que en 2007 parte del menor déficit que se presentó respecto de la vigencia anterior (0,1% del PIB) se explicó por la menor ejecución presupuestal (Cuadro 21).

## 4. El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2009

El proyecto de Presupuesto General de la Nación 2009 asciende a \$140.495 millardos, que se destinarán a gastos de funcionamiento (52%), servicio de la deuda (26%) e inversión (21%). Al comparar la participación porcentual de cada gasto con la que presenta el PGN 2008 vigente, se observa que la inversión tendrá un crecimiento de cuatro puntos que se compensan con una disminución del mismo monto en el servicio de la deuda. Los gastos de funcionamiento mantienen su participación dentro del PGN (Gráfico 4).

**Gráfico 4** Composición del Presupuesto General de la Nación  
Gastos 2008 - 2009



Fuente: Proyecto de PGN 2009 y SIIF.

Respecto al presupuesto vigente, el proyecto de PGN 2009 presenta un crecimiento de 12,4%, en un monto muy superior al crecimiento nominal esperado para la economía<sup>18</sup>. El aumento que presentaría el PGN 2009 se explica básicamente por las mayores apropiaciones para atender gastos de funcionamiento e inversión, ya que el servicio de la deuda presenta un decrecimiento del 4,8%. Si se compara el Proyecto de PGN con el PGN vigente, sin incluir el servicio de la deuda pública, el crecimiento es de 20,2%, el doble al esperado por la economía colombiana (Cuadro 22).

### 4.1 Presupuesto General de la Nación por sectores

Por sectores, los mayores recursos de funcionamiento e inversión se destinaron para protección social (26%), defensa y seguridad (19%) y educación (18%), principalmente.

Respecto del PGN 2008 vigente, los mayores crecimientos en gastos de funcionamiento se dan en acción social y apoyo social, planeación, comunicaciones y empleo público principalmente; mientras que en los sectores agropecuario y Registraduría Nacional del Estado Civil se presentan reducciones. En inversión, los sectores de mayor crecimiento son minas y energía, comercio,

<sup>18</sup>Según las proyecciones que se tienen el crecimiento nominal de la economía colombiana en 2008 será de 11,5% y en 2009 de 10%.

industria y turismo y Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), mientras que en los sectores Presidencia y Congreso se presentaron disminuciones (Cuadro 23).

### Cuadro 22 Crecimiento del PGN - Gastos 2009

Gastos	PGN 2009	PGN 2008	PGN 2008 vigente	Frente a la	Frente al PGN
	Proyecto	Ley 1169 de 2007	Agosto de 2008	Ley 1169	vigente
Milones de pesos			Crecimiento %		
Deuda	37.034.311	39.045.610	38.884.341	(5,2%)	(4,8%)
Funcionamiento	73.506.300	64.606.331	64.592.770	13,8%	13,8%
Inversión	29.954.036	22.063.293	21.483.727	35,8%	39,4%
<b>Total</b>	<b>140.494.647</b>	<b>125.715.234</b>	<b>124.960.838</b>	<b>11,8%</b>	<b>12,4%</b>
<b>PGN sin incluir deuda</b>	<b>103.460.336</b>	<b>86.669.625</b>	<b>86.076.497</b>	<b>19,4%</b>	<b>20,2%</b>

Fuente: Proyecto de PGN 2009 y SIIF

### Cuadro 23 Crecimiento % del PGN 2009 por sectores

Sector	Crecimiento funcionamiento	Crecimiento Inversión
Acción Social y Apoyo Social	225,8	2,8
Agropecuario	(51,3)	7,5
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	19,5	9,5
Comercio, Industria y Turismo	(6,2)	169,6
Comunicaciones	39,8	66,5
Congreso de la República	1,8	(66,8)
Cultura y Deporte	(0,0)	6,3
Defensa y Seguridad	8,1	(9,5)
Dansocial	11,9	103,5
Educación	16,9	15,4
Empleo público	36,4	52,1
Estadísticas	15,2	(3,8)
Hacienda	13,3	2,2
Interior y Justicia	18,3	9,4
Minas y Energía	7,3	330,4
Organismos de control	10,9	(14,2)
Planeación	40,1	86,1
Presidencia	12,0	(29,2)
Protección Social	17,2	11,0
Registraduría Nacional del Estado Civil	(24,2)	(8,6)
Relaciones Exteriores	(9,0)	34,7
Transporte	31,1	39,3
<b>Total</b>	<b>13,8</b>	<b>39,4</b>

Fuente: Proyecto de PGN 2009 y SIIF.

## 4.2 Gastos de funcionamiento

Por este concepto se proyectan un monto de \$73.506 millardos, los cuales se dirigen principalmente al Sistema General de Participaciones (30%), Transferencias de previsión y seguridad social (24%), Gastos de personal 19% y transferencias al sector público (12%) (Cuadro 24).

## 4.3 Sistema General de Participaciones (SGP)

Los recursos del SGP presupuestados para 2009 ascienden a \$22.149 millardos. La destinación de estos recursos se establece tal como lo define el Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007. Respecto del presupuesto vigente, los recursos del SGP crecen 14,2%, como resultado de la aplicación de la fórmula definida en el citado Acto Legislativo (inflación causada<sup>19</sup> más 4% de crecimiento anual, más 1,3% de crecimiento adicional para educación, el porcentaje correspondiente al mayor crecimiento de la economía en 2006 (Cuadro 25).

**Cuadro 24 Gastos de funcionamiento Proyecto de PGN 2009**

Cifras en millones de pesos

Gasto	PGN 2009	PGN 2008	PGN 2008 vigente	Frente a la	Frente al PGN
	Proyecto	Ley 1169 de 2007	Agosto de 2008	Ley 1169 de 2007	vigente
Millones de pesos			Crecimiento		
Gastos de comercialización y/o producción	574.352	520.064	833.013	10,4%	(31,1%)
Gastos de personal	14.268.434	12.773.592	12.773.290	11,7%	11,70%
Gastos generales	4.220.773	3.865.274	4.006.356	9,2%	5,40%
Otras transferencias	5.644.284	5.502.198	5.201.961	2,6%	8,50%
Sistema General de Participaciones (SGP)	22.148.739	19.392.886	19.393.038	14,2%	14,20%
Transferencias al exterior	57.604	69.189	32.199	(16,7%)	78,90%
Transferencias al sector público	8.798.248	7.093.317	7.066.887	24,0%	24,50%
Transferencias de Previsión y Seguridad Social	17.315.483	14.877.507	14.808.912	16,4%	16,90%
Transferencias por Convenios en el Sector Privado	478.383	512.306	477.114	(6,6%)	0,30%
<b>Total gastos de funcionamiento</b>	<b>73.506.300</b>	<b>64.606.331</b>	<b>64.592.770</b>	<b>13,80%</b>	<b>13,80%</b>

Fuente: Proyecto de PGN 2009 y SIF.

**4.4 Pensiones**

De las transferencias de previsión y seguridad social y al sector público, el rubro de mayor peso es el correspondiente a pensiones, para las que el proyecto de PGN proyectó un monto de \$20.847 millardos. De estos, las principales asignaciones se destinan para atender el pago de pensiones a cargo del ISS (37%), para el FOPEP<sup>20</sup> (32%), para las asignaciones de retiro (12%), y para los bonos pensionales (5,18%) (Cuadro 26).

Frente al presupuesto vigente, este rubro crece 20,2% debido principalmente a las mayores apropiaciones para pensiones del ISS<sup>21</sup>, FOPEP<sup>22</sup> y Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Cuadro 26).

**Cuadro 25 Sistema General de Participaciones PGN 2008 y 2009**

Cifras en millones de pesos

Rubro	Total proyecto PGN 2009	Total PGN 2008	Crecimiento %
Fonpet, Ley 549 de 1999, párrafo 2, artículo 2, Ley 715 de 2001	614.867	637.411	(3,5)
Participación municipios de la ribera del río Magdalena	16.962	15.131	12,1
Participación resguardos indígenas	110.252	98.350	12,1
Programas de alimentación escolar distritos y municipios	106.012	94.568	12,1
Propósito general, artículo 4 de la Ley 715 de 2001	2.721.925	2.093.247	30,0
Agua potable y saneamiento básico, artículo 1 de la Ley 1176 de 2007	1.099.128	904.678	21,5
Educación, artículo 4 de la Ley 715 de 2001. Distribución previo concepto DNP.	12.492.809	10.830.945	15,3
Salud, artículo 4 de la Ley 715 de 2001. Distribución previo concepto DNP.	4.986.785	4.448.467	12,1
Atención integral de la primera infancia		270.240	(100,0)
<b>Total SGP Presupuesto General de la Nación 2008 y 2009</b>	<b>22.148.739</b>	<b>19.393.038</b>	<b>14,2</b>

Fuente: Proyecto de PGN 2009 y SIF.

<sup>19</sup> El PGN 2008 tomó una inflación causada de 4,5%; por lo tanto, es de esperarse que el Compes ajuste posteriormente este valor.

<sup>20</sup> Fondo de pensiones públicas del nivel nacional.

<sup>21</sup> Los giros para atender el negocio de pensiones del ISS aumenta 21% (\$1.222,4 millardos)

<sup>22</sup> El aumento en este fondo obedece a el aumento en la apropiación para el pago de pensiones de Cajanal.

### Cuadro 26 Pago de pensiones en el PGN 2008 y 2009

Cifras en millones de pesos

Pensiones	2009	2008	Crecimiento %
Aportes previsión pensiones vejez jubilados	730	704	3,7
Asignaciones de retiro	2.569.156	2.247.778	14,3
Bonos pensionales	1.079.359	705.298	53,0
Concurrencia Nación pasivo pensional universidades	193.640	181.221	6,9
Cuotas partes pensionales	10.780	8.220	31,1
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	842.194	341.097	146,9
Fopep	6.598.417	5.673.497	16,3
Fonpet	273.028	673.541	(59,5)
Garantía pensión mínima	1.315	1.259	4,4
ISS	7.667.090	6.066.545	26,4
Mesadas pensionales	1.607.480	1.446.437	11,1
Otras pensiones	73	95	(23,0)
Pago comisión por administración de las pensiones de Minercol y Carbocol	157	57	175,4
Pensionados Puertos de Colombia	1.308	2.441	(46,4)
Seguimiento	2.499	2.300	8,7
<b>Total general</b>	<b>20.847.225</b>	<b>17.350.489</b>	<b>20,2</b>

Fuente: Proyecto del PGN 2009 y SIIF.

## 4.5 Gastos de personal

Para atender los gastos de personal en 2009 se presupuestaron recursos por \$14.268 millardos. De estos recursos se destinará 83% para pago de nómina, 16% para las contribuciones inherentes a la nómina y 1% para el pago de servicios personales indirectos.

Por sectores, el 56% de los gastos de personal corresponden a defensa y seguridad, el 19% a interior y justicia y el 8% a hacienda, principalmente (Cuadro 27).

### Cuadro 27 Gastos de personal PGN 2008 y 2009

Cifras en millones de pesos

Sector	Servicios personales asociados a nómina			Servicios personales indirectos			Contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público		
	2008	2009	Crec. %	2008	2009	Crec. %	2008	2009	Crec. %
Acción Social y Apoyo Social	13.343	14.063	5,4	176	187	6,0	4.054	4.316	6,5
Agropecuario	74.615	72.028	(3,5)	7.991	7.744	(3,1)	23.092	22.297	(3,4)
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	69.456	75.320	8,4	1.347	1.227	(8,9)	2.1260	22.301	4,9
Comercio, Industria y Turismo	65.668	71.377	8,7	2.128	2.600	22,2	17.697	18.760	6,0
Comunicaciones	10.801	11.688	8,2	507	528	4,2	3.281	3.906	19,1
Congreso de la República	169.055	181.994	7,7	6.060	4.439	(26,7)	65.521	60.403	(7,8)
Cultura y Deporte	21.296	22.330	4,9	1.610	1.531	(4,9)	5.817	6.929	19,1
Defensa y Seguridad	6.142.287	6.494.442	5,7	68.404	64.335	(5,9)	975.778	1.069.985	9,7
Dansocial	2.031	2.418	19,1	23	24	5,7	619	756	22,1
Educación	41.417	41.114	(0,7)	22.475	16.541	(26,4)	12.081	13.040	7,9
Empleo público	20.327	21.229	4,4	7.513	7.866	4,7	6.207	6.517	5,0
Estadísticas	32.629	34.486	5,7	173	183	5,6	10.212	10.910	6,8
Hacienda	924.597	1.429.705	54,6	5.181	3.027	(41,6)	75.339	76.007	0,9
Interior y Justicia	1.891.959	2.181.176	15,3	31.706	15.298	(51,8)	577.438	648.166	12,2
Minas y Energía	32.130	33.953	5,7	8.230	8.379	1,8	10.292	11.078	7,6
Organismos de control	378.674	412.152	8,8	4.850	5.162	6,4	97.475	109.534	12,4
Planeación	32.933	35.369	7,4	1.533	1.602	4,5	10.162	10.325	1,6
Presidencia	22.646	24.009	6	1.874	1.986	6	4.905	5.158	5,2
Protección Social	258.693	300.510	16,2	24.872	25.885	4,1	75.901	82.281	8,4
Registraduría Nacional del Estado Civil	77.246	80.354	4	7.978	8.287	3,9	16.785	18.381	9,5
Relaciones Exteriores	130.321	104.379	(19,9)	7.877	8.350	6,0	26.731	25.031	(6,4)
Transporte	147.902	157.340	6,4	5.303	5.687	7,2	47.820	50.048	4,7
<b>Total</b>	<b>10.560.029</b>	<b>11.801.436</b>	<b>11,8</b>	<b>217.810</b>	<b>190.869</b>	<b>(12,4)</b>	<b>2.088.468</b>	<b>2.276.128</b>	<b>9,0</b>

Frente al presupuesto vigente, crece 10,9%. Por tipo de gasto, los servicios personales asociados a nómina crecen 11,8% (valor superior al crecimiento esperado de la economía), los servicios personales indirectos decrecen 12,4% y las contribuciones inherentes a la nómina 9%. Mientras que por sectores, los que más contribuyen al crecimiento esperado son defensa y seguridad<sup>23</sup>, interior y justicia<sup>24</sup> y hacienda (Cuadro 27).

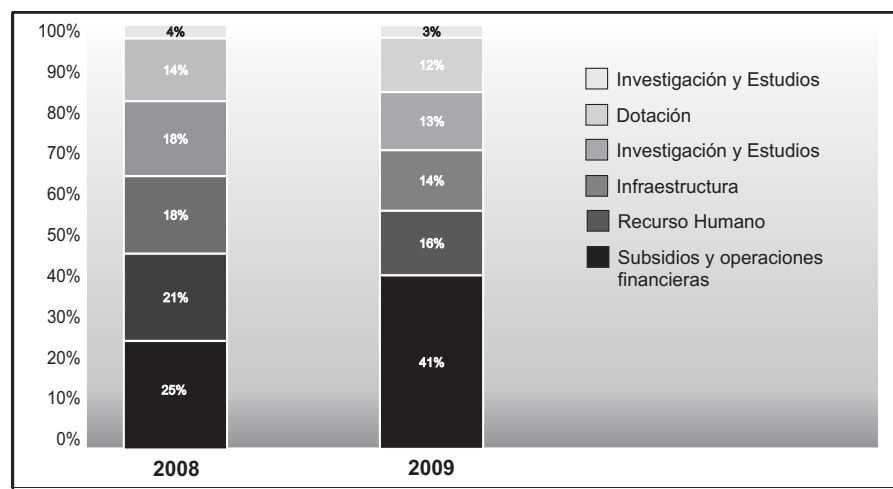
## 4.6 Inversión

El proyecto de PGN 2009 contempla recursos para inversión por \$29.954 millones (21% del PGN 2009). De estos recursos se destinarán \$12.203 millones para subsidios y operaciones financieras, \$4.795 millones para el recurso humano, \$4.305 para infraestructura, \$3.722 millones para dotación y 980,5 millones para investigaciones.

El 78% de la inversión programada para 2009 se ejecutará con recursos a cargo de la Nación y el restante 22% se hará con cargo a los recursos propios de los establecimientos públicos<sup>25</sup>.

Comparado con los recursos de inversión previstos en el PGN en ejecución crece 39,4%, siendo los subsidios y los recursos para la administración del estado los que explican 88% del crecimiento presentado (Gráfico 5)

**Gráfico 5** Presupuesto General de la Nación Inversión 2008 - 2009



Fuente: Proyecto de PGN 2009 y SIIF.

<sup>23</sup> Debido al incremento en el pie de fuerza.

<sup>24</sup> Debido al personal de guardia de los establecimientos penitenciarios y carcelarios que entrarán en funcionamiento en 2009

<sup>25</sup> En el Proyecto de PGN 2009, 55% de los recursos propios de los establecimientos públicos se destina a la atención del recurso humano, 12% a infraestructura y 12% a dotación principalmente.

## 4.7 Subsidios y operaciones financieras

Los recursos para subsidios y operaciones financieras ascienden a \$12.203 millardos, los cuales se distribuyen sectorialmente, tal como se presentan en el cuadro 28.

Respecto del PGN 2008 vigente, este rubro presenta un crecimiento de 125%. El 78% de este crecimiento se explica en el sector minas y energía y el 14% por el sector planeación, mientras que los sectores agropecuario<sup>26</sup> y acción y apoyo social<sup>27</sup> tuvieron contribuciones negativas al crecimiento.

**Cuadro 28 Subsidios y operaciones financieras  
Presupuesto General de la Nación 2008 y 2009**

Sector	2008	2009	Crecimiento %
Acción Social y Apoyo Social	45.000		(100)
Agropecuario	172.288	62.400	(64)
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	27.300	288.628	957
Comercio, Industria y Comercio	733	103	(86)
Comunicaciones	6.059	1.880	(69)
Cultura y Deporte	9.800	11.050	13
Defensa y Seguridad	1.325	1.049	(21)
Educación	4.146.628	497.028	20
Hacienda	702.966	721.748	3
Interior y Justicia	143.500	218.598	52
Minas y Energía	1.423.256	6.780.769	376
Planeación	842.398	1.757.812	109
Presidencia	432	406	(6)
Protección Social	1.590.309	1.817.322	14
Transporte	45.946	44.544	(3)
<b>Total subsidios</b>	<b>5.425.939</b>	<b>12.203.336</b>	<b>125</b>

Fuente: Proyecto de PGN 2009 y SIIF.

### 4.7.1 Subsidios sector minas y energía

Los recursos a cargo de este sector corresponden a varios fondos especiales y los del subsidio al precio interno de la gasolina motor y combustibles diesel.

Frente al presupuesto vigente, se presenta un crecimiento de 376%, explicado por el aumento en el subsidio al precio interno de la gasolina, y en menor medida, por el aumento en los recursos para pagos por menores tarifas en el sector eléctrico, los cuales pasaron de \$16 millardos a \$305 millardos. Los recursos de otros fondos especiales presentan reducciones frente al presupuesto vigente (Cuadro 29).

<sup>25</sup> En este sector se asignaron menores recursos para subsidios de vivienda rural y para la implantación del programa de reactivación del sector agropecuario a nivel nacional en convenio con Finagro.

<sup>26</sup> En 2008 se apropiaron recursos en este sector para el apoyo a proyectos de infraestructura, bienes y servicios a nivel nacional.



### Cuadro 29 Subsidios y operaciones financieras sector minas y energía Presupuesto General de la Nación 2008 y 2009

Recursos	2008	2009	Crecimiento %
Fondo especial cuota de fomento de gas natural	18.756	17.000	(9,4)
Fazni	64.800	66.000	1,9
Prone	15.000	55.000	266,7
FAER	50.000	62.000	24,0
FOES	100.000	115.769	15,8
Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico. Distribución previo concepto DNP.	16.000	305.000	1.806,3
Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos. Sector eléctrico	390.000	160.000	(59,0)
Fondo de solidaridad para Subsidios y redistribución de Ingresos. Sector gas.	30.000	13.000	(56,7)
Distribución subsidios por menores tarifas sector gas natural. Previo concepto DNP.	51.910	67.000	29,1
Implementación compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre Yumbo y la ciudad de Pasto	26.600	20.000	(24,8)
Subsidio al precio interno de la gasolina motor corriente y combustibles diesel a nivel nacional	660.190	5.900.000	793,7
<b>Total</b>	<b>1.423.256</b>	<b>6.780.769</b>	<b>376,4</b>

Fuente: Proyecto de PGN 2009 y SIIIF.

#### 4.7.2 Subsidios del sector planeación

El aumento en los recursos por subsidios que asigna este sector en 2009, se dirigen principalmente a proyectos de preservación del medio ambiente, saneamiento ambiental y subsidio familiar de vivienda. En este sector se refleja el mayor gasto que se hará con cargo a los recursos de regalías.

#### 4.8 Administración del Estado

Los recursos asignados para este gasto ascienden a \$3.722 millones. La ejecución de estos recursos corresponde principalmente a los sectores acción y apoyo social<sup>28</sup>, agropecuario<sup>29</sup> y hacienda<sup>30</sup>.

Comparado con el PGN vigente, se presenta un crecimiento de 22%, impulsado principalmente por las mayores apropiaciones para los sectores acción y apoyo social<sup>31</sup>, transporte<sup>32</sup> y planeación<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Los principales programas de este sector son los de Familias en Acción, Red Juntos y proyectos productivos para la población desplazada.

<sup>29</sup> Los principales proyectos son Agro Ingreso Seguro y el Fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional.

<sup>30</sup> El principal proyecto es el de Implantación Plan Anual Antievasión (artículo 154 ley 223 de 1995).

<sup>31</sup> Los mayores recursos se dirigen al programa familias en Acción, a la Red Juntos. Otros proyectos que reducen sus presupuestos son: Generación de ingresos para población vulnerable, Grupo móvil de erradicación y obras para la paz.

<sup>32</sup> En el presupuesto de este sector para 2009 resalta: \$120 millones para el programa de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga nacional; \$224 millones para obras complementarias y compra de predios contratos en concesión, y \$41,2 millones para la adecuación y dotación de infraestructura para la seguridad vial.

<sup>33</sup> Los mayores recursos se destinan al mejoramiento del sistema de beneficiarios Sisben, y a la Red Juntos.

#### 4.9 Servicio de la deuda pública nacional

El proyecto de PGN 2009 proyecta por este concepto un total de \$37.034 millones, de los cuales, el 57% van a amortizaciones y el 43% a intereses y comisiones. Por origen, \$30.371 millones se destinan al servicio de la deuda pública interna y \$6.663 millones al servicio de la deuda externa.

Comparado con el PGN vigente, disminuye 5%, debido principalmente a la reducción que se da en las amortizaciones (las externas disminuyen 37% y las internas 4%), y en el monto de intereses y comisiones de deuda externa (-5%). El único crecimiento se da en el monto de intereses y comisiones de deuda interna.

## 5. Las vigencias futuras en el Presupuesto Nacional

### 5.1 Definición

La constitución del marco procedimental y conceptual de las vigencias futuras a partir de la Ley 819 de 2003<sup>34</sup>, deja planteado que el tema requiere de un tratamiento tal, por todo lo que representa en cuanto al “límite de razonabilidad” para la ley anual de presupuesto en la medida que éste representan un instrumento de política macroeconómica<sup>35</sup>. Técnicamente, el artículo 10° de la Ley de Responsabilidad Fiscal en su primer inciso señala la posibilidad que tiene el Confis de autorizar a las entidades para que asuman obligaciones de gasto que afectan vigencias subsiguientes, siempre que la ejecución de las mismas se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se cumpla en cada una de las siguientes, previo el cumplimiento de algunos requisitos. Así quedan definidas las vigencias futuras en el contexto de la ley de responsabilidad fiscal.

Este mecanismo está enmarcado en los parámetros que fija el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en particular los del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) que deben reflejarse en el Presupuesto General de la Nación (Esquema 1). En tal sentido, el MGMP facilita la asignación estratégica de recursos al conciliar entre las prioridades del Gobierno y lo que cabe dentro de las posibilidades reales de pago en cada vigencia, y es mediante este mecanismos por medio del cual las vigencias futuras entran a desempeñar un rol de armonización en el tiempo entre el gasto público y su financiación, cuando las condiciones especiales del bien o servicio hacen que, desde el ámbito de la ejecución presupuestal, se sobrepase una única vigencia (Esquema 2).

### 5.2 Objetivo de las vigencias futuras

Las vigencias futuras constituyen una alternativa en la programación y ejecución del presupuesto, en aquellos casos en que la obligación de pago por el recibo a satisfacción plena de un bien o servicio por parte de una entidad pública, no alcanza a finiquitarse dentro del lapso de la vigencia<sup>36</sup> y esta limitante se conoce de antemano, o cuando la naturaleza del bien o servicio a recibir, implica la ejecución por etapas durante varias vigencias, al final de las cuales se configura completamente el recibo de dicho bien o servicio<sup>37</sup>.

Podría interpretarse que las vigencias futuras entrarían a sustituir de alguna manera la imposibilidad de constituir reservas presupuestales de manera habitual y ordinaria, tal como viene operando desde 2006; sin embargo, el Capítulo II de la Ley 819 de 2003<sup>38</sup>, referente a normas orgánicas de disciplina fiscal y que alude a ambos mecanismos, fija las órbitas de aplicación de cada uno de

<sup>34</sup> Conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal. En particular, el artículo 10 de esta Ley modificó el artículo 9° de la Ley 179 de 1994, referentes a vigencias futuras ordinarias. Entre tanto, el artículo 11 de la misma Ley que alude a las vigencias futuras excepcionales modificó el artículo 3° de la Ley 225 de 1995. Como desarrollo propio de esta Ley, el artículo 12 contempla lo concerniente a vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales.

<sup>35</sup> “En este contexto, uno de los objetivos de las normas que aquí se exponen es evitar crecimientos futuros potenciales de la deuda pública inconsistentes con otras metas de la política económica”. Exposición de motivos de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

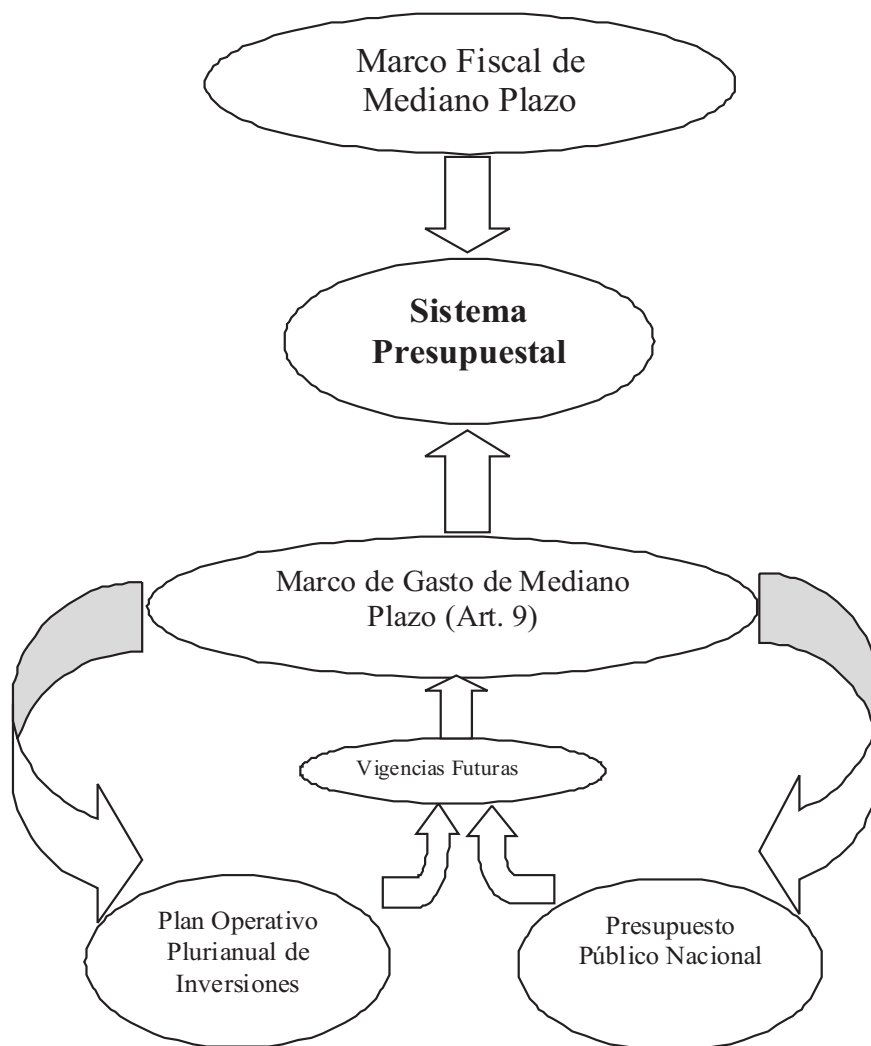
<sup>36</sup> Hasta el 31 de diciembre, sin poder acudir en adelante a la constitución de reservas presupuestales.

<sup>37</sup> Es el caso de los contratos de infraestructura vial como los de construcción de túneles o dobles calzadas.

<sup>38</sup> Artículo 8°.

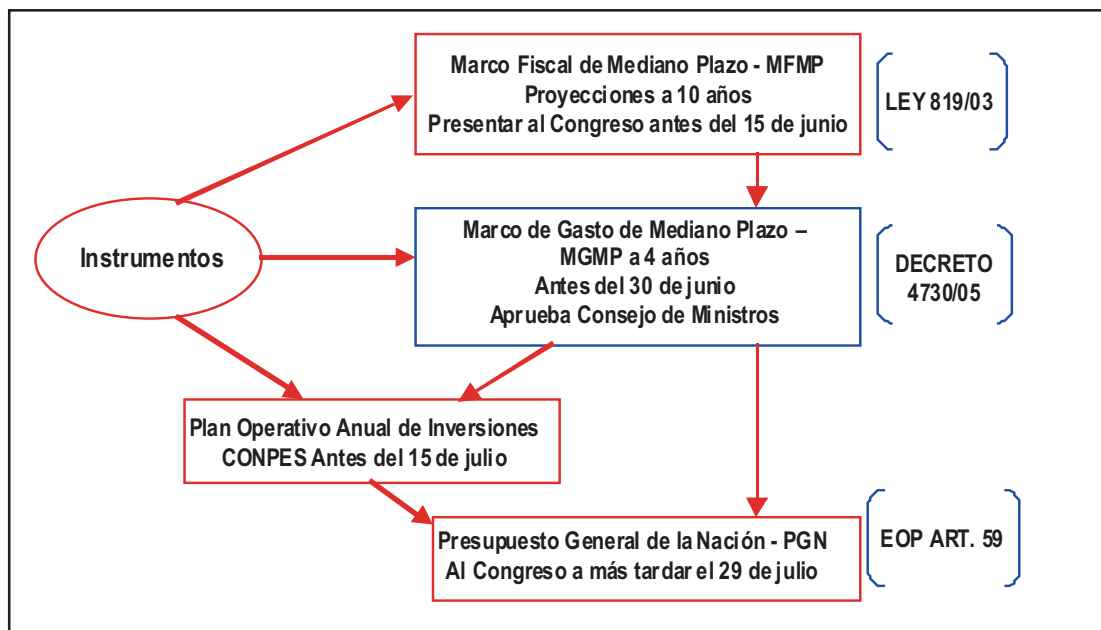
ellos y los requerimientos específicos que en cada caso deben observarse. Señala en cuanto a la preparación y elaboración del presupuesto que estando estos procesos sujetos al MFMP, las apropiaciones presupuestales que se aprueben posteriormente puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente; en casos excepcionales<sup>39</sup> cuando no se haya afectado el presupuesto en forma definitiva antes del 31 de diciembre, es decir, no se haya verificado el respectivo registro presupuestal, pero si se ha cumplido con todos los requisitos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, el perfeccionamiento de ese compromiso se puede efectuar en la vigencia fiscal siguiente, a través de la constitución de reservas presupuestales pero con cargo al presupuesto de esta última vigencia.

**Esquema 1 Sistema presupuestal ( Artículo 5)**



<sup>39</sup> Por ejemplo cuando se encuentre en proceso una licitación pública, un concurso de méritos u otro tipo de forma de selección del contratista con todos los requerimientos legales.

## Esquema 2 El nuevo Sistema Fiscal Presupuestal



Como ya se dijo, dada la consistencia que debe existir entre el presupuesto, el MGMP y el MFMP, en el sentido que las apropiaciones que se incluyan en ellos correspondan a aquellos gastos que se esperan realizar efectivamente durante esa vigencia fiscal, se da por descontado que los bienes y servicios que ellos contemplen deberán recibirse antes del 31 de diciembre de esa vigencia. Por tanto, las obligaciones exigibles de pago deben quedar registradas máximo a esa fecha, en caso contrario se debe acudir a la autorización de vigencias futuras.

De lo anterior se colige que hay una frontera definida entre las reservas presupuestales y las vigencias futuras. Las primeras aplican cuando al cierre de la vigencia no se ha perfeccionado el compromiso de gasto; las vigencias futuras cuando al cierre de la vigencia no se ha registrado aún la obligación exigible de pago. Es decir, su aplicación se da en relación a momentos del proceso de ejecución presupuestal distintos; por lo demás, las reservas presupuestales son de carácter excepcional, mientras que las vigencias futuras son tanto de carácter ordinario, como excepcional (Recuadro 1).

**Recuadro 1** Aparte de la Ley 819 de 2003

**CAPÍTULO II**  
**NORMAS ORGÁNICAS PRESUPUESTALES DE DISCIPLINA FISCAL**

**ARTÍCULO 10. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS.** El artículo 2o de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

**PARÁGRAFO.** Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

**ARTÍCULO 11. VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES.** El artículo 3o de la Ley 225 de 1995 quedará así:

El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1o de esta ley.

La secretaría ejecutiva del Confis enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Estos contratos se registrarán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

**ARTÍCULO 12. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES.** En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

**PARÁGRAFO transitorio.** La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo.

### 5.3 Requisitos a cumplir para autorizar los diferentes tipos de vigencias futuras

La ley de responsabilidad fiscal<sup>40</sup> estipula como requisitos para la autorización de vigencias futuras ordinarias dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), inicialmente que su monto máximo, plazo y demás condiciones tengan en cuenta las metas plurianuales del MFMP<sup>41</sup>; que como mínimo de las vigencias futuras que se soliciten, se debe tener un 15% de apropiación en la vigencia fiscal en que se autoricen; por lo demás, cuando estas vigencias futuras versen sobre proyectos de inversión nacional, deberán contar con el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del respectivo ministerio.

Las vigencias futuras autorizadas por el Confis no podrán exceder el periodo del gobierno de turno, salvo en aquellos casos en que el mismo Consejo califique a determinados proyectos de inversión, como de importancia estratégica. Por lo demás el Confis puede delegar estas funciones en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, la cual deberá presentar informes trimestrales sobre la evolución de las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior. Los recursos de las vigencias futuras, por conducto del Ministerio de Hacienda, deberán incorporarse en los respectivos proyectos de presupuesto.

Para las entidades territoriales, la autorización de las vigencias futuras se imparte por las asambleas o concejos respectivos, por iniciativa del gobierno local, previa autorización del Confis territorial o la entidad que haga sus veces. Básicamente deben cumplir para su autorización con los mismos requisitos contemplados en el caso de las vigencias futuras ordinarias del PGN.

Adicionalmente, se establece que la corporación de elección popular no otorgará la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están incorporados en el plan de desarrollo respectivo. Igualmente cuando la suma de todos los compromisos que se pretendan asumir bajo esta modalidad y sus costos de sostenibilidad futura, exceda la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial afectada. Finalmente se prohíbe la aprobación de vigencias futuras en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, siendo la excepción la celebración de operaciones conexas de crédito público<sup>42</sup>

Las vigencias futuras de carácter excepcional<sup>43</sup> son aquellas que el Confis autoriza para que se asuman obligaciones que afectan el presupuesto de vigencias futuras sin que, y a diferencia de las vigencias futuras ordinarias, se cuente con apropiación en la vigencia inicial en que se las autoriza. Este tipo de vigencias futuras aplica para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones. Sin embargo en la fijación de su monto máximo, plazo y demás condiciones deben también tener en cuenta las metas plurianuales del MFMP.

La contratación de empréstitos y contrapartidas requeridos para perfeccionar las obligaciones con cargo a los presupuestos de vigencias futuras, no necesitan autorización del Confis, quedando sujetos a las normas que regulan las operaciones de crédito público.

<sup>40</sup> Artículo 10.

<sup>41</sup> Eso implica que la autorización de vigencias futuras debe estar precedida de un análisis de su impacto que como componente del gasto tienen sobre el logro del objetivo previsto de superávit primario, es decir, que no vayan en detrimento de dicho superávit y en consecuencia afecten la sostenibilidad de la deuda.

<sup>42</sup> Los requisitos y prohibiciones para autorizar y aprobar reservas futuras en las entidades territoriales, están definidos en el artículo 12 de la ley 819 de 2003.

<sup>43</sup> Consideradas en el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, el cual modificó lo dispuesto sobre la materia en el artículo 3° de la Ley 225 de 1995.



Como lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las entidades territoriales pueden adoptar este mecanismo de las vigencias futuras excepcionales para incluirlo dentro de sus propios estatutos orgánicos presupuestales, haciendo las adaptaciones debidas de acuerdo a las condiciones específicas de cada entidad territorial.

#### 5.4 Evolución reciente de las vigencias futuras

En la vigencia de 2006, los recursos del Presupuesto General de la Nación autorizados como vigencias futuras ascendieron a \$4,7 billones, de los cuales, el 93% se financiaron con recursos de la Nación y el 7% restante con recursos propios de las entidades.

Estas vigencias futuras autorizadas en 2006 se concentraron en seis sectores que aglutinaron el 90,6% de los recursos programados a través de este mecanismo. En orden de importancia, se ubicaron los sectores de transporte con el 39,0% del total de vigencias futuras constituidas; el de interior y justicia con el 17,0%; el de protección social con el 11,9% y el de defensa y seguridad con 10,7% del total, para mencionar apenas los cuatro primeros (Cuadro 30).

En el sector transporte, el Instituto Nacional de Vías (Invías) concentró el 56% de las vigencias futuras autorizadas, recursos dirigidos en su mayoría al mejoramiento y mantenimiento de la red de troncales y transversales de la red primaria nacional, construcción de puentes y obras anexas y principales del túnel de La Línea. Por su parte, al Instituto Nacional de Concesiones (INCO) se le autorizó el otro 43,4% de las vigencias futuras del mismo sector, que corresponden al rubro de mejoramiento y apoyo estatal para los nuevos proyectos de concesión.

#### **Cuadro 30 Autorizaciones de vigencias futuras en el PGN por sectores Vigencia fiscal 2006**

Cifras en millardos y porcentajes

Sectores	Autorizado recursos nación	Autorizado Recursos Propios	Total autorizado	Estructura %
Transporte	1.629,4	207,8	1.837,2	39,0
Interior y Justicia	799,3	2,9	802,3	17,0
Protección Social	495,3	67,1	562,4	11,9
Defensa y Seguridad	501,8	0,0	501,8	10,7
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	325,2	0,0	325,2	6,9
Hacienda	239,9	0,1	240,0	5,1
Demás sectores	390,1	50,6	440,6	9,4
<b>Total general</b>	<b>4.381,1</b>	<b>328,5</b>	<b>4.709,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presentación y cálculos CGR-CDEFP.

En el sector del interior y justicia, el 94,1% de las vigencias futuras constituidas se destinaron a la gestión general del Ministerio del Interior y de Justicia, básicamente para la construcción y dotación de centros penitenciarios en el país.

En protección social, el 69,5% de las vigencias futuras las concentró el Ministerio de Protección Social, aplicándolas casi en su totalidad a la ampliación y renovación de la afiliación del régimen subsidiado. En defensa y seguridad, cerca del 80% de las vigencias futuras sectoriales autorizadas se distribuyeron entre adquisición de bienes y servicios y adquisición y renovación del material de guerra del Ejército Nacional y adquisición de bienes y servicios y armamento aéreo de la FAC. Lo restante se programó para adquisición de bienes y servicios para salud en la Policía Nacional.

En 2007 las autorizaciones de vigencias futuras cobraron una gran dinámica, situándose en un monto muy significativo cercano a los \$20 billones. Los recursos para su constitución provinieron en un 87% de recursos de la Nación y 13% con recursos propios.

Siete sectores concentraron el 91% de los recursos programados como vigencias futuras en 2007, destacándose como los cuatro principales, en su orden, los sectores de defensa y seguridad (43% del total), hacienda (14% del total), protección social (11,8%) y transporte (11,4% del total) (Cuadro 31).

### **Cuadro 31 Autorizaciones de vigencias futuras en el PGN por sectores Vigencia fiscal 2007**

Cifras en millardos y porcentajes

Sectores	Autorizado recursos nación	Autorizado recursos propios	Total autorizado	Estructura %
Defensa y Seguridad	8.306,9	283,9	8.590,8	43,0
Hacienda	2.839,8	20,2	2.860,0	14,3
Protección Social	822,4	1.529,7	2.352,1	11,8
Transporte	1.961,3	309,9	2.271,2	11,4
Interior y Justicia	993,5	11,1	1.004,5	5,0
Agropecuario	785,6	1,7	787,3	3,9
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	458,9	5,8	464,7	2,3
Demás sectores	1.248,2	377,3	1.625,5	8,1
<b>Total general</b>	<b>17.416,5</b>	<b>2.539,7</b>	<b>19.956,2</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presentación y cálculos CGR-CDEFP.

Respecto a 2006, y aunque se mantienen los mismos sectores<sup>39</sup>, se advierte una recomposición en la participación sectorial, ganando en importancia ahora los sectores de defensa y hacienda.

El sector defensa, que representó el 43% del total de las vigencias futuras en 2007, programó estos recursos prioritariamente hacia el Ejército Nacional para la adquisición de bienes y servicios, municiones, adquisición de helicópteros y vehículos blindados y renovación del material de guerra, que ascendió a una suma cercana a los \$2 billones. La Fuerza Aérea Colombiana, entre tanto, orientó recursos vía vigencias futuras en cuantía cercana a los \$1,9 billones, hacia la adquisición de aviones de transporte, helicópteros, armamento, bienes y servicios y la actualización y extensión de la vida útil del equipo de las aeronaves de la FAC. Otro monto cercano a \$1 billón se autorizó con destino a la Policía Nacional para atender lo relativo a compra de terrenos, adecuación y construcción de bases y cuarteles, adquisición de equipo automotor, armamento y compra de otros bienes y servicios.

<sup>44</sup> Salvo por el sector agropecuario que aparece como novedad en las vigencias futuras de 2007

Esta prevalencia de las vigencias futuras en el sector de defensa y seguridad hasta el final del periodo del actual gobierno, reafirma la intención de prevalecer en su estrategia de seguridad democrática, privilegiada por encima de otros sectores de corte social.

El sector de hacienda dirigió el 83,9% de sus vigencias futuras autorizadas en 2007 con destino a la financiación de los sistemas de transporte masivo en las principales ciudades del país. Por su parte el sector de Protección Social concentró su programación de vigencias futuras de 2007 en un 88% en el ICBF y la gestión general del Ministerio de la Protección Social; de estos recursos \$1,4 billones correspondieron a programas de producción, compra y distribución de alimentos de alto valor nutricional, programas de asistencia a la niñez y apoyo a la familia y acciones para restituir los derechos de la niñez y la familia, todos estos a cargo del Bienestar Familiar.

En el sector transporte la mayor parte de las vigencias futuras (84%) se autorizaron en cabeza del INVIAS con destino, en su orden, a la construcción del túnel de La Línea, al mejoramiento de vías, a la construcción y pavimentación de la carretera las ánimas-nuquí-tribugá en el Chocó, a la construcción de la segunda calzada de la vía ancón sur- primavera- bolombo en Antioquia y a la construcción de la segunda calzada Buga-Buenaventura.

Comparativamente hay un repunte inusitado en la constitución de vigencias futuras entre 2006 y 2007, ya que observaron un crecimiento anual de \$15, 2 billones, que corresponde en términos porcentuales a una variación del 323,7% (Cuadro 32).

### Cuadro 32 Autorizaciones de vigencias futuras comparadas en el PGN por sectores - Vigencias fiscales 2006 - 2007

Cifras en millardos y porcentajes

Sectores	Total autorizado 2006	Total autorizado 2007	Variaciones 2007-2006	
			Absoluta (\$ Millardos)	%
Defensa y Seguridad	501,8	8.590,8	8.089,0	1.611,9
Hacienda	240,0	2.860,0	2.620,0	1.091,5
Protección Social	562,4	2.352,1	1.789,7	318,2
Transporte	1.837,2	2.271,2	434,0	23,6
Interior y Justicia	802,3	1.004,5	202,3	25,2
Agropecuario	0,0	787,3	787,3	-
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	325,2	464,7	139,5	42,9
Demás sectores	440,6	1.625,5	1.184,9	268,9
<b>Total general</b>	<b>4.709,6</b>	<b>19.956,2</b>	<b>15.246,6</b>	<b>323,7</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presentación y cálculos CGR-CDEFP.

La variación en términos nominales está explicada en un 82% por la variación que experimentaron las vigencias futuras constituidas para los sectores de defensa y seguridad, hacienda y protección social.

El cuantioso aumento en defensa y seguridad que superó los \$8 billones se explica por las mayores autorizaciones en cabeza de las fuerzas armadas con destino a afinar la política de seguridad democrática en cuanto a la adquisición de bienes y servicios, municiones, adquisición de helicópteros y vehículos blindados para el ejército nacional, la renovación del material de guerra, la adquisición de aviones de transporte, helicópteros, armamento, la actualización y extensión de

la vida útil del equipo de las aeronaves de la FAC; y para la compra de terrenos, adecuación y construcción de bases y cuarteles, adquisición de equipo automotor, armamento y compra de otros bienes y servicios con destino a la Policía Nacional.

La variación en hacienda radica en las vigencias futuras constituidas para atender los compromisos de la Nación en la financiación de los diferentes sistemas de transporte masivo.

En el campo de la protección social, el incremento de las vigencias futuras entre 2006 y 2007 obedeció enteramente a las autorizadas para atender los programas del bienestar familiar en materia de alimentación y protección de la niñez y la familia.

No obstante este comportamiento, los datos al cabo del primer semestre de 2008 muestran, con relación a la evolución de las autorizaciones de vigencias futuras, un retorno a niveles similares a los del 2006. En efecto, a junio de 2008 el monto total de vigencias futuras llegó a \$3,6 billones, correspondiendo a recursos de la Nación el 95% y a recursos propios el 5%.

### **Cuadro 33 Autorizaciones de vigencias futuras en el PGN por sectores Vigencia fiscal 2008 a junio**

Cifras en millardos y porcentajes

Sectores	Autorizado recursos nación	Autorizado recursos propios	Total autorizado	Estructura %
Defensa y Seguridad	1.216,3	80,2	1.296,5	35,9
Transporte	811,5	57,1	868,6	24,1
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	329,1	0,0	329,1	9,1
Protección Social	222,2	0,0	222,2	6,2
Acción Social y Apoyo Social	216,2	22,0	238,1	6,6
Demás sectores	636,3	18,6	654,9	18,1
<b>Total general</b>	<b>3.431,5</b>	<b>177,9</b>	<b>3.609,4</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presentación y cálculos CGR-CDEFP.

Como sucedió en 2007, a junio de 2008 sigue siendo el sector más representativo el de defensa a través del Ejército y la Armada Nacional, aunque gana participación el sector de acción social y apoyo social. En el sector transporte sobresalen las autorizaciones de vigencias futuras en cabeza del Invías, mientras que en el sector de vivienda y ambiente la entidad prioritaria es el Fondo Nacional de Vivienda. En el sector de protección social la entidad beneficiada mayormente con vigencias futuras es el Ministerio de la Protección, en su gestión general (Cuadro 33).

## 6. El Gasto público social y el Proyecto de Presupuesto 2009

El gobierno nacional en línea con lo expresado por la CGR en varias oportunidades, ha reclamado la importancia que resulta para el Ejecutivo tener una adecuada definición del concepto de Gasto Público Social. En el documento Conpes 3252 de 2003, cuyo doble propósito fue diagnosticar la eficiencia del sistema presupuestal colombiano y plantear algunas reformas al Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) se volvió a recoger la discusión. Este aparte, nuevamente considera que uno de los problemas que enfrenta el Gobierno en esta materia, es la definición de gasto público social. “Mientras el concepto de lo social sea tan vago como lo es hoy en día, el presupuesto incluirá cualquier tipo de apropiación, lo cual implica que sus resultados en términos de bienestar son limitados” (p. 4). Y la CGR agregaría, el resultado en términos del posible impacto en los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas más aún.

Recientemente, la Comisión Independiente de Gasto Público entregó el informe, recomendaciones y conclusiones correspondientes al análisis respectivo, que realizara a solicitud del Gobierno. Entre las recomendaciones de la Comisión se cuenta la reforma institucional para “Precisar la definición de Gasto Público Social a través de una reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto”. La CGR está de acuerdo con esa imperiosa necesidad.

Desde la aprobación de la Constitución Política de 1991, la CGR ha insistido en la necesidad de definir, con base en el Espíritu del Constituyente y de la Constitución Política de 1991, el concepto de Gasto Público Social (GPS). La definición ha sido utilizada por cada una de las administraciones de acuerdo a sus necesidades, hasta el punto que los gastos por concepto de transferencias a la seguridad social (salud y pensiones) que realizan los empleados y empleadores, en este caso el sector público, y que aumentan año a año, se clasifica dentro de este grupo, y desde 2007 en el Proyecto de Presupuesto se viene incluyendo el rubro de “Subsidio a los Combustibles” dentro de esta misma categoría, aspecto este al cual haremos una referencia especial en este aparte.

No es que se desconozca que gran parte del gasto presupuestal pueda ser considerado como gasto social, pero no en la línea de lo planteado por los Constituyentes de 1991. Realizando un estudio a partir de las actas de la Constituyente de 1991, fácilmente se concluye que el espíritu de la norma era el de orientar el gasto público a combatir la pobreza como lo demandan las necesidades de la mayoría de la población colombiana:

*“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 Apropiaciones. 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”* (Informe-Ponencia de los Constituyentes Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez González-Rubio y Helena Herrán de Montoya, sobre “Hacienda Pública y Presupuesto”, Gaceta Constitucional 53, del 18 de abril de 1991, pag 13-18).

En este orden de ideas, hay que decir que el “Gasto Público Social” busca orientar las políticas públicas, programas y proyecto de inversión que se incluyeran dentro del Presupuesto General de la Nación, principalmente hacia los grupos de población más vulnerables definido a partir del “**criterio de necesidades básicas insatisfechas**”.

## 6.1 El Gasto público social en el Proyecto de Presupuesto

El Gasto Público Social en el Proyecto de Presupuesto 2009 asciende a \$72 billones, es decir, un 19,7% más que en 2008. En relación con el valor total del Proyecto de Presupuesto, éste representa un 51,3%, que equivale a un incremento de 3,4% frente al año pasado.

Por objeto del gasto, hay que decir que el 71,6% del GPS se concentra en el ítem de transferencias corrientes y el 20,1% en inversión. Esta composición corresponde, en buena medida, a las transferencias intergubernamentales que se definen dentro del marco constitucional, las pensiones y el subsidio a los combustibles. El 8,3% en gastos de personal (4,3%), gastos generales (1,3%), transferencias de capital (2,5%) y comercialización (0,2%) (Cuadro 34).

**Cuadro 34** Distribución del GPS por objeto del gasto

Cifras en millones de pesos

Objeto del gasto	2008 Inicial	2009 Inicial	Crecimiento	Participación	
				2008	2009
Gastos de personal	2.599.972	2.950.864	13,50%	4,3	4,1
Gastos generales	772.336	912.008	18,08%	1,3	1,3
Transferencias corrientes	43.082.714	49.218.557	14,24%	71,6	68,3
Transferencias de capital	1.516.475	395.485	(73,92%)	2,5	0,5
Inversión	12.071.921	18.446.383	52,80%	20,1	25,6
Gastos de comercialización y producción	111.533	100.620	(9,78%)	0,2	0,1
<b>Total</b>	<b>60.154.951</b>	<b>72.023.917</b>	<b>19,73%</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Proyecto PGN 2009, cálculo CGR.

Por sectores, el GPS se concentra en protección social (37,0%), educación (25,9%), defensa y seguridad (9,4%) y minas y energía (8,7%). De igual manera, los sectores que presentan una tasa de crecimiento significativa son: minas y energía, por todo lo referente con el subsidio a los combustibles (283,5%), ambiente vivienda y desarrollo territorial (192,2%), planeación (73%), comunicaciones (63%), entre otros (Cuadro 35).

**Cuadro 35** Distribución sectorial del GPS

Cifras en millones de pesos

Nombre del sector	2008	2009	Crecimiento
Acción Social y Apoyo Social	1.684.723	1.914.878	13,66%
Agropecuario	530.616	195.535	(63,15%)
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	588.296	1.719.207	192,24%
Comercio, Industria y Turismo	127.800	110.190	(13,78%)
Comunicaciones	349.461	568.116	62,57%
Congreso de la República	66.221	60.403	(8,79%)
Cultura y Deporte	336.683	335.493	(0,35%)
Defensa y Seguridad	5.969.080	6.737.362	12,87%
Depto. Administrativo Nacional de la Economía Solidaria	620	756	22,15%
Educación	16.055.350	18.633.803	16,06%
Empleo Público	64.143	91.512	42,67%
Estadísticas	10.212	10.910	6,83%
Hacienda	7.260.429	5.189.266	(28,53%)
Interior y Justicia	879.594	1.288.209	46,45%
Minas y Energía	1.638.818	6.284.800	283,50%
Organismos de Control	133.887	147.308	10,02%
Planeación	951.654	1.647.492	73,12%
Presidencia de la República	373.383	298.600	(20,03%)
Protección Social	22.888.174	26.653.569	16,45%
Registaduría Nacional del Estado Civil	34.200	36.151	5,71%
Relaciones Exteriores	26.731	25.030	(6,36%)
Transporte	184.876	75.327	(59,26%)
<b>Total</b>	<b>60.154.952</b>	<b>72.023.917</b>	<b>19,73%</b>

Fuente: Proyecto PGN 2009, cálculo CGR.

**Cuadro 36 Gasto Público Social por sector y objeto del gasto**

Cifras en millones de pesos

Nombre del Sector	Gastos de personal	Gastos generales	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Inversión	Gastos de comercialización y producción	Total
Acción Social y Apoyo Social	0,15	0	0,13	0	10,02	0	2,66
Agropecuario	0,73	0	0,1	29,08	0,07	0	0,27
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	3,35	2,56	2,32	0	2,45	0	2,39
Comercio, Industria y Turismo	0,68	0,06	0,17	0	0,05	0	0,15
Comunicaciones	0,13	0	0,01	0	3,03	0	0,79
Congreso de la República	2,05	0	0	0	0	0	0,08
Cultura y Deporte	1,04	1,39	0,15	0	1,19	0	0,47
Defensa Y Seguridad	40,82	83,8	9,4	0,52	0,25	93,67	9,35
Depto. Administrativo Nacional de la Economía Solidaria	0,03	0	0	0	0	0	0
Educación	2,4	1,59	35,72	0	5,26	0,14	25,87
Empleo Público	0,92	0,99	0	0	0,29	0	0,13
Estadísticas	0,37	0	0	0	0	0	0,02
Hacienda	3,24	0	9,59	67,97	0,57	0	7,2
Interior y Justicia	21,97	0	0,95	0	0,92	0	1,79
Minas y Energía	0,38	0	0	0	33,99	1,32	8,73
Organismos de Control	3,71	0	0,06	0	0,05	0	0,2
Planeación	0,87	0,77	0,05	0	8,62	0	2,29
Presidencia de la República	0,17	0	0,43	0	0,43	0	0,41
Protección Social	13,85	8,85	40,88	0,06	32,72	4,86	37,01
Registraduría Nacional del Estado Civil	0,62	0	0,02	2,37	0	0	0,05
Relaciones Exteriores	0,85	0	0	0	0	0	0,03
Transporte	1,7	0	0,02	0	0,08	0	0,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Proyecto PGN 2009, cálculo CGR.

Cuando el análisis se realiza por objeto del gasto, a nivel sectorial hay que señalar que cerca del 41% de los gastos de personal se concentran en el sector de defensa y seguridad, 22% en el de interior y justicia y 14% en protección social. Entre tanto, los gastos generales básicamente se concentran en el sector de defensa y seguridad (84%). Las transferencias corrientes se concentran en educación (36%) y protección social (41%). El rubro de inversión en minas y energía (34%) y protección social (33%).

Finalmente, la CGR desea señalar que al realizar una disección de cada uno de los rubros que componen el denominado Gasto Público Social se encuentra que cerca del 7% de los ítems no tienen una relación clara con el Espíritu del Constituyente expresado arriba. Por ejemplo, en opinión de la CGR, el 100% del rubro de gastos de personal, gastos generales y gastos de comercialización que se clasifican como Gasto Social no lo son; pues tal y como lo señala la mayoría de Decretos de Liquidación, los gastos de personal “corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe sea por una relación laboral o a través de contratos”; los Gastos Generales son aquellos “gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley; y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente”; y, los Gastos de Comercialización y Producción que “Corresponde a aquellos gastos que realizan los órganos para adquirir bienes, servicios e insumos que participan directamente en el proceso de producción o comercialización”.

En suma, es muy difícil pensar que partidas en cualquiera de estos rubros resulten perteneciendo al denominado Gasto Público Social en el sentido de afectar a la población con necesidades básicas insatisfechas. Ahora bien, ello no conlleva a señalar que desde el punto de vista funcional parte de este gasto no corresponda a labores sociales que aparecen contempladas dentro del marco misional de las entidades. De ahí, la afirmación de discutir acerca de una definición precisa de Gasto Social que permita discernir entre los aspectos misionales con los objetivos del gasto. Entre tanto, en el rubro de inversión aparece el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de la Caja de Retiro Militar, del Club Militar, de la ESAP, entre otros.

En el rubro de transferencias corrientes que corresponde a cerca del 68% del GPS, aparece un gran número de ítems, que si se observan con cierto detenimiento, no queda claro cuál es su componente social.

**Cuadro 37**

**Gasto Público Social - Transferencias corrientes  
Proyecto de Presupuesto 2009**

Cifras en pesos

	GPS (2009) Transferencias corrientes	Total	Participación
Actividades de promoción y desarrollo de la cultura - Convenios sector privado		17.077.975.200	0,03%
Actividades de promoción y desarrollo de la cultura - Convenios sector público		7.526.778.008	0,02%
Adjudicación y liberación judicial		4.748.900.000	0,01%
Aporte patronal cotización a pensión pensionados por Pro social		350.910.000	0,00%
Aporte previsión social servicios médicos		262.291.000.000	0,53%
Aportes a programas de prevención y control de enfermedades transmisibles por vectores		21.859.245.000	0,04%
Aportes por visión, pensiones vejez jubilados		730.200.000	0,00%
Apoyo a programas de desarrollo de la salud		2.991.983.000	0,01%
Asignaciones de retiro		2.569.156.000.000	5,22%
Asistencia a ancianos, niños adoptivos y población desprotegida		460.670.000	0,00%
Asociación colombiana de universidades (Asucin)		109.000.000	0,00%
Atención de desastres y emergencias en el territorio nacional - Fondo Nacional de Calamidades - SNPAD		21.698.380.000	0,04%
Atención en salud a población inimputable por trastorno mental (Ley 65 de 1993)		6.327.975.000	0,01%
Atención rehabilitación al recluso		7.950.261.105	0,02%
Auxilios funerarios		80.000.000	0,00%
Biblioteca Pública Píolo (Decreto 1052 de 2006)		1.409.808.831	0,00%
Bienestar social del pensionado		38.100.000	0,00%
Bienestar universitario (Ley 30 de 1992)		357.359.075	0,00%
Bonos pensionales		1.079.359.120.000	2,19%
Campañas y control antituberculosis		3.267.780.000	0,01%
Campañas control lepra		1.463.312.000	0,00%
Centro de Educación En Administración de Salud (Ceads) - convenio		2.207.523.000	0,00%
Centro Internacional de Investigaciones Médicas (Cideim) (Decreto 0578 de 1990)		71.012.287	0,00%
Centro Latinoamericano de Administración Para El Desarrollo (CLAD) Ley 637 de 2001		71.400.000	0,00%
Cesantías definitivas y parciales		256.792.410.924	0,52%
Colegios		9.925.425.447	0,02%
Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces)		1.469.319.638	0,00%
Concurrencia nación pasivo pensional universidades - Art. 38 Ley 1151 de 2007		193.639.854.906	0,39%
Consejo Nacional de Acreditación (CNA)		904.196.700	0,00%
Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (Ley 30/92)		156.133.973	0,00%
Consejo nacional de juegos de suerte y azar, art.46 ley 643/01		182.616.000	0,00%
Consejo Nacional del Trabajo Social		25.356.000	0,00%
Costos de admón judicial y otros gastos inherentes al proceso de toma de posesión de las emp. y entidades prestadoras de serv. Púb. domini.		2.852.999.874	0,01%
Créditos educativos de excelencia		97.400.000	0,00%
Cuerpos consultivos del gobierno nacional de servicios públicos		2.696.977.706	0,01%
Cuota de auditoría Contraloría		14.000.000	0,00%
Cuotas partes pensionales		10.779.600.000	0,02%
Deuda cesantías Fuerzas Militares y Policía		129.746.760.000	0,26%
Devoluciones		80.000.000	0,00%
Educación de niñas y niños en situaciones especiales		605.584.356	0,00%
Escuela Nacional del Deporte (Decreto 2845 de 1994)		1.838.230.109	0,00%
Fallos corte interamericana de derechos humanos		36.731.000.000	0,07%
Financiación parcial pensiones ISS- patrono reconocidas a 23 de diciembre de 1993		161.975.785.000	0,33%
Financiación pensiones ISS negocio de pensiones - Art. 138 Ley 100 de 1993		7.045.476.227.000	14,31%
Fondo Nacional De Pensiones de las Entidades Territoriales, Ley 549 de 1999, parágrafo 2, art. 2, Ley 715 de 2001		6.14.867.222.254	1,25%
Fondo de calamidad doméstica		157.100.000	0,00%
Fondo de Compensación Ambiental distribución comité fondo-Ministerio del Medio Ambiente artículo 24 Ley 344 de 1996.		7.700.000.000	0,02%



**Cuadro 37**  
**Gasto Público Social - Transferencias corrientes**  
**Proyecto de Presupuesto 2009**

Continuación

GPS (2009) Transferencias corrientes	Total	Participación
Fondo de Compensación Interministerial	45.458.000.000	0,09%
Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional	6.871.444.751.544	13,96%
Fondo de Programas Especiales para La Paz ( Ley 368 / 97 )	33.580.000.000	0,07%
Fondo de Protección de Justicia. Decreto 1890/99 y Decreto 200/03	1.400.000.000	0,00%
Fondo de Riesgos Profesionales (Art. 87 Dcto. 1295/94)	8.955.648.000	0,02%
Fondo de Solidaridad en Salud	103.107.400.000	0,21%
Fondo Empresarial - Ley 812 de 2003	7.907.095.768	0,02%
Fondo Nacional de Emergencia	8.830.000.000	0,02%
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	2.703.488.220.362	5,49%
Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado	56.853.000.000	0,12%
Fondo para la Reparación De Las Víctimas (Art.54 Ley 975 De 2005)	62.340.000.000	0,13%
Fondo Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos del Chocó	4.405.169.000	0,01%
Art. a los Proc. Organ. y de Concept. de las Minorías Étnicas con el fin de Garantizar su Integridad. Conv.169 OIT. Lev.21 De 1991. Lev.70 De 1993	1.381.322.800	0,00%
Fortalecimiento De Las Asociaciones Y Ligas De Consumidores	432.800.000	0,00%
Fundación Colegio Mayor de San Bartolomé (Ley 72/83)	3.509.466.892	0,01%
Garantía pensión mínima	1.315.000.000	0,00%
Implementación del Sistema Integral de Salud en el Sistema Penitenciario	17.157.895.923	0,03%
Implementación Ley 985/05 sobre trata de personas	978.609.060	0,00%
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas	4.715.495.131	0,01%
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico.	2.282.261.776	0,00%
Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos	4.074.496.016	0,01%
Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras	4.454.000.000	0,01%
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de Ciénaga (Decreto 1052 De 2006)	1.749.454.134	0,00%
Instituto Técnico Agrícola (ITA) - de Buga - (Decreto 1052 De 2006)	1.886.069.739	0,00%
Instituto Tecnológico de Putumayo (Decreto 1052 De 2006)	1.349.387.867	0,00%
Ley 30 de 1992, artículo 87 - distribución C.E.S.U	27.213.788.320	0,06%
Ley 37 de 1987 - aportes conservatorio del Tolima	599.597.800	0,00%
Mejoramiento de la enseñanza de las lenguas extranjeras en educación básica	241.972.333	0,00%
Mesas pensionales	1.607.480.230.894	3,27%
Monitoreo y vigilancia educación superior para distribuir	718.747.819	0,00%
Obligaciones convencionales pensionados del Idema	98.000.000	0,00%
Obligaciones laborales del instituto de seguros sociales (ISS) v Empresas Sociales del Estado - Decreto 1750 de 2003, en liquidación	200.000.000.000	0,41%
Otras transferencias	6.730.000.000	0,01%
Otras transferencias distribución prevó concepto DGPPN	595.036.599.140	1,21%
Otras transferencias prevó concepto DGPPN	222.168.353.327	0,45%
Otros recursos para seguridad social	33.505.466.000	0,07%
Pago administración pensiones de Carbocol v Mineracol	157.000.000	0,00%
Pago subs. de alimentación efectivos Pol. Nal. comisionados a prestar servicio en Bahía Portete - DIAN - Decreto 827 de mayo 11 de 2001	127.800.000	0,00%
Participación municipios de la ribera del río Magdalena. Parágrafo 2, artículo 2, Ley 715 de 2001	10.822.341.586	0,02%
Participación resguardos indígena, parágrafo 2, artículo 2, Ley 715 de 2001	104.739.450.963	0,21%
Plan Nacional de Salud Rural	9.093.894.000	0,02%
Planes complementarios de salud. Ley 314 de 1996	3.855.000.000	0,01%
Prestaciones convencionales	1.980.400.000	0,00%
Prestaciones convencionales pensionados puertos de Colombia	1.308.283.000	0,00%
Prestaciones del sector salud (ley 715/2001)	112.888.215.000	0,23%
Prestaciones sociales	181.364.259.500	0,37%
Prevención de la farmacodpendencia y de medicamentos de control especial	1.491.400.000	0,00%
Programa actualización de líderes sindicales	522.491.000	0,00%
Programa atención áreas marginadas y población dispersa	102.797.000	0,00%

**Cuadro 37**  
**Gasto Público Social - Transferencias corrientes**  
**Proyecto de Presupuesto 2009**  
 Cifras en pesos

Continuación

GPS (2009) Transferencias corrientes	Total	Participación
Programa de crédito de vivienda para los empleados de la superintendencia de sociedades (decreto 1695 de 1997)	2.000.000.000	0,00%
Proq.de protecc. a pers. que se encuentran en situa.de riesgo.contra su vida por causas relacionadas con la violencia en Col.	120.178.233.927	0,24%
Programa de reintegración social y económica (Ley 4118/97 y Decreto 3043 de 2006).	180.000.000.000	0,37%
Programa de Salud Ocupacional	286.330.000	0,00%
Programa Emergencia Sanitaria	1.290.649.000	0,00%
Programas de alimentación escolar distritos y municipios. Parágrafo 2, Art. 2, Ley 715 de 2001	106.011.590.044	0,22%
Programas de rehabilitación para adultos ciegos -convenio con el Centro de Rehabilitación para Adultos Ciegos (CRAC)	1.279.668.004	0,00%
Programas para la participación ciudadana	1.434.429.413	0,00%
Promoción y prevención en salud	959.000.000	0,00%
Recursos para las universidades públicas para distribuir	5.225.000.000	0,01%
Recursos IVA telefonía móvil. Ley 788 de 2002	39.873.955.175	0,08%
Recursos para garantizar derechos de los procesados, derechos humanos y normas del derecho interamericano para distribuir	10.816.000.000	0,02%
Recursos para la coporación autónoma regional del río grande de la Magdalena. Artículo 17 Ley 161 de 1994	4.964.000.000	0,01%
Recursos para pensiones ISS por distribuir	455.232.523.000	0,92%
Recursos para transferir al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, previa revisión faltante de cesantías	400.000.000.000	0,81%
Seguimiento, actuali. de cálculos actuariales, diseño de admón. financiera del pas. pensional de las entidades territor. ( artículo 48 de la Ley 843/2003)	2.499.000.000	0,01%
Sentencias y conciliaciones	71.729.151.268	0,15%
Servicios médicos asistenciales	47.134.244.278	0,10%
Servicios médicos convencionales	59.450.900.000	0,12%
Servicios médicos y/o educativos para funcionarios de la CGR (Art. 90, Ley 106 de 1993)	1.456.730.000	0,00%
Sistema General de Participación - Propósito general, artículo 4 Ley 715 de 2001	1.653.705.278.188	3,36%
Sistema General de Participaciones - agua potable y saneamiento básico. artículo 1 Ley 1176 de 2007.	1.099.128.165.576	2,23%
Sistema General de Participaciones - educación. artículo 4, Ley 715 de 2001. Distribución previo concepto DNP.	12.492.808.719.827	25,38%
Sistema General de Participaciones - salud, artículo 4, Ley 715 de 2001. Distribución previo concepto DNP	4.986.785.195.663	10,13%
Sostenimiento educativo hijos enfermos de lepra	14.600.000	0,00%
Substio enfermos de lepra	23.191.100.000	0,05%
Substio veteranos guerra de Corea y conflicto con el Perú. Ley 683-2001	8.549.000.000	0,02%
Suministro de medicamentos de leishmaniasis	3.884.817.000	0,01%
Transferencia al hospital militar central	127.154.600.000	0,26%
Transferencias para el programa de desmovilización	39.749.700.000	0,08%
Tribunales de ética médica, odontología y enfermería	638.508.000	0,00%
Unidad central del valle del cauca -Tulúa.	1.612.325.837	0,00%
Universidades	1.704.707.196.992	3,46%
Total general	49.218.556.776.279	100,00%

## 6.2 El Subsidio a los combustibles

En este aparte, la CGR desea presentar una discusión lo más amplia y objetiva que sea posible, a efectos de aportar elementos para que el Honorable Congreso de la República tome la mejor decisión que a favor de todos los conciudadanos.

En primer lugar, la CGR se enfoca en *el concepto genérico de subsidio*, como la diferencia entre el costo total y el monto pagado. Cuando el productor recibe un ingreso más alto de lo que daría el mercado competitivo, se habla de subsidio al productor. Si es el consumidor quien obtiene el bien o el servicio por debajo de su costo económico, se trata de subsidio al consumidor.

En el caso que nos interesa, se trata de la producción y consumo de gasolina y acpm. Aquí se plantean dos posibles alternativas respecto al par de bienes: i) se importan; o, ii) se produce internamente. Es importante resaltar que cuando un productor vende el bien en un determinado mercado, inmediatamente queda excluido el otro mercado, aquí aparece el denominado “costo de oportunidad” desde la perspectiva que nos interesa.

En el primer caso, el bien se importa a precio de mercado. Si ese bien se espera vender en el mercado interno, el precio mínimo al cual se debe realizar es el que resulte de multiplicar el precio de importación [USD\$/Barril] por el tipo de cambio [CO\$/USD\$] más un margen de ganancia mayor o igual a cero (0). Ahora bien, si la política pública decide que se pague un precio inferior al mínimo mencionado, el importador muy factiblemente va a exigir que el Gobierno le pague la diferencia entre estos dos precios multiplicada por el volumen vendido en el mercado interno, es decir que asuma el denominado “subsidio” que formalmente sería:

$$\text{Subsidio} = \{(\text{PIM} * \text{TRM}) - \text{PREF}\} * \text{VINT}$$

Donde,

PIM: Corresponde al precio de importación en dólares

TRM: Corresponde a la tasa de cambio pesos por dólar

PREF: Corresponde al precio interno que se le reconoce al productor o refinador (en pesos).

VINT: Corresponde al volumen de ventas en el mercado interno

Las unidades dimensionales de la anterior ecuación es:

$$[\text{CO\$}] = \{ ( [\text{USD\$}/\text{BARRIL}] * [\text{CO\$}/\text{USD\$}] ) - [\text{CO\$}/\text{BARRIL}] \} * [\text{BARRIL}]$$

En el segundo caso, se supone que internamente un refinador tiene la capacidad técnica de producir un número determinados de barriles de combustibles líquidos (gasolina motor o acpm). El productor tiene la opción de vender interna o externamente esta producción. Si existe una alta probabilidad, por necesidades del mercado, de vender los barriles producidos en el resto del mundo, el precio que va a exigir el productor será el de mercado. Si por política pública se le pide a ese productor que venda internamente su producción, el ente público está en la obligación de reconocerle el precio externo; en otras palabras, la diferencia entre el precio interno y externo que anteriormente se expresó en la primera situación, con la salvedad que el precio de referencia internacional que se toma en este caso, es el de exportación y ya no el de importación<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> El detalle del procedimiento que utiliza el Gobierno para reconocer el subsidio para refinadores e importadores, quedó plasmado en la Resolución No. 180414 de 2007 del Ministerio de Minas y Energía.

Hasta aquí, la CGR considera que no existe mayor discusión, y ésta es la forma grosso modo como el gobierno actualmente está liquidando y reconociendo el subsidio para la gasolina motor y el ACPM. Un matiz importante que muy factiblemente se puede introducir aquí se relaciona con la respuesta que se dé a la siguiente cuestión: ¿La empresa productora es pública o privada? La experiencia colombiana durante muchos años frente a los subsidios (esa diferencia de precios) era que estos fueran asumidos por las Empresas<sup>46</sup>. Sin embargo, esta situación cambió radicalmente en el momento en que se abrió la participación al sector privado en muchas de estas actividades y el sector público se vio en la obligación de entrar a competir con ellos o a reconocerles el diferencial en tarifas (con y sin subsidios).

En suma, dentro de la lógica anteriormente expuesta se puede afirmar que el subsidio sí existe, y que en la actualidad para los combustibles según la estructura de precios vigente, y de los galones consumidos tanto de gasolina como de ACPM, el monto total, resultado de los cálculos efectuados por la Contraloría, el subsidio se distribuye en un 68% en el consumo de ACPM y, el restante 32%, en gasolina.

En aras de la discusión, la CGR con algunos cálculos estimó que para eliminar los subsidios, el precio interno que se le reconoce al productor de la gasolina y del ACPM debe ser superior en 41% y 60% respectivamente.

De acuerdo con estos niveles y la actual estructura de precios, hay que señalar que el precio al público de los combustibles líquidos SIN subsidio, en promedio para el año 2008, alcanzaría un valor aproximado de \$10.000 por galón en el caso de la Gasolina corriente oxigenada y de \$9.200 por galón en el ACPM ecológico (Cuadro 38).

**Cuadro 38 Escenario precio al público de los combustibles líquidos promedio 2008**

Cifras en pesos

Gasolina corriente oxigenada	Promedio 2008		ACPM ecológico	Promedio 2008	
	Estimado			Estimado	
	Con subsidio	sin subsidio		Con subsidio	sin subsidio
Componentes del precio			Componentes del precio		
1. Ingreso al productor	3.870	5.475	1. Ingreso al productor	3.712	5.952
2. IVA	531	740	2. IVA	584	952
3. Impuesto global	631	631	3. Impuesto global	465	465
4. Tarifa marcación	5	5	4. Tarifa marcación	4	4
5. Tarifa de transporte	303	303	5. Tarifa de transporte	301	301
6. Precio máx. al distribuidor mayorista	5.339	7.154	6. Precio máx. al distribuidor mayorista	5.077	7.673
7. Margen al distribuidor mayorista	230	317	7. Margen al distribuidor mayorista	239	371
8. Precio máximo en planta de abasto	6.759	9.545	8. Precio máximo en planta de abasto	5.317	8.478
9. Margen del distribuidor minorista	383	549	9. Margen del distribuidor minorista	393	618
10. Pérdida por evaporación	27	38	10. Pérdida por evaporación	0	0
11. Transporte planta abasto mayorista a e/s.	9	13	11. Transporte planta abasto mayorista a e/s.	9	14
12. Precio máximo de venta al público	5.989	8.071	12. Precio máximo de venta al público	5.719	8.676
13. Sobretasa	1.196	1.666	13. Sobretasa	307	484
14. Precio máximo incluida la sobretasa	7.185	9.737	14. Precio máximo incluida la sobretasa	6.026	9.160

Fuente: Cálculo DEM-CGR

<sup>46</sup> Las empresas productoras y distribuidoras de energía eléctrica, las empresas de acueducto y alcantarillado; las Empresas de Seguridad Social; entre otras.

De otro lado, si se tiene presente la información de las dos últimas Encuestas de Ingresos y Gastos del DANE cerca del 15% de los hogares colombianos tienen carro, lo cual permite inferir que el Subsidio, como tal, es poco progresivo. Ahora bien, no hay que olvidar que el precio de la gasolina y del acpm lleva implícito el recaudo de los impuestos al mismo por un valor cercano a los \$2,7 billones, para la Nación (50%) y las entidades territoriales (50%). En este orden de ideas, también hay que afirmar que ese recaudo es bastante progresivo.

En suma, la asignación del subsidio a la gasolina, como asignación al usuario final, es regresivo, sin embargo, desde el punto de vista del recaudo de la sobretasa hay que decir que la imposición es progresiva.

Ahora bien, si se asumiera que el precio a la gasolina y al acpm sin subsidios resulta ser un precio inviable desde el punto de vista político y hay necesidad de eliminar los impuestos que de allí se derivan, cabe la pregunta: ¿Quién va a dejar de percibir esos recursos? ¿La Nación?, ¿Los departamentos y municipios? Esa es la otra arista del problema sobre la cual la CGR desea llamar la atención.

En este evento, donde el subsidio al acpm y la gasolina NO EXISTE es importante decir que los excedentes que liquide Ecopetrol y gire a la Nación no van a tener un componente de cruce de cuentas o de valor neto previo, sino que la totalidad va a parar a las arcas de la Nación. Con base en lo anterior, se podría pensar que un posible sacrificio de este proceso de reducción de la carga impositiva a los combustibles debería ser la Nación y no las Entidades Territoriales, por la importancia que tiene para las regiones la sobretasa a la gasolina, mientras que la pérdida que sufriría la Nación la compensaría en parte con los giros que Ecopetrol le haría por participación de dividendos.

En este escenario donde el sacrificio fuese la Nación desde el punto de vista tributario, es decir que se eliminaran los impuestos con destino a las arcas de la nación, IVA e impuesto global, el precio de venta al público se vería reducido en cerca de 14% que es el peso que tienen estos dos tributos sobre el precio final. De esta forma no se haría referencia un precio de venta al público de \$10.000 por galón en el caso de la gasolina corriente oxigenada, sino de \$8.600 por galón.

En el caso del acpm, si la nación eliminara además de IVA e impuesto global su participación del 50% en la sobretasa, la reducción del precio de venta al público sin subsidio sería cercana al 18,1%, lo cual significaría referirse a un precio promedio para 2008 de \$7.544 por galón y no de \$9.200 por galón.

El escenario, más complejo por su viabilidad política y por el impacto en las finanzas territoriales, sería que adicionalmente no se aplicara sobretasa y que en últimas el consumo de combustibles no tuviera carga tributaria. En este caso, la compensación o sustitución de estos recursos para los departamentos y municipios tendría que venir de transferencias que le realizará el gobierno central nacional, tal vez como participación de los dividendos de Ecopetrol.

Todo esto es sólo para llamar la atención de la importancia de abrir el debate en torno a todo el tema de la fiscalidad en el precio de los combustibles líquidos y no líquidos y su impacto en el precio de venta al público.

