CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Boletín MACRO FISCAL 17

Año 2, No. 17 - Agosto 26 de 2016

Auditoría al Balance General de la Nación 2015

Los componentes de incertidumbres y limitaciones se vieron afectados por diferentes situaciones como cambios normativos, falta de coordinación interinstitucional para la conciliación y ajuste de las operaciones recíprocas y problemas de incertidumbres en las cuentas de los balances individuales de las entidades.

La Contraloría General de la República presentó el pasado 30 de junio de 2016, el informe sobre la Auditoría al Balance de la Nación y de la Hacienda, donde se incluyen todos y cada uno de los estados financieros de las entidades que conforman el sector nacional y el sector público colombiano, con su respectivo proceso de consolidación.

El Balance de la Hacienda está compuesto por los balances de: La Nación; del nivel territorial, del sistema general de regalías y el del Banco de la República. Este es un instrumento técnico preparado por el Contador General de la Nación, mediante el cual se revelan los Activos, Pasivos y el Patrimonio del Estado colombiano y los resultados de las pérdidas y ganancias del ejercicio de la vigencia. Por ello, en el proceso auditor se analiza la integralidad de la contabilidad pública a través de auditorías de carácter financiero a las entidades, que luego son consolidadas.

En el informe se presentaron los resultados de la Auditoría al Balance General de la Nación y la Auditoría al Balance de la Hacienda. En el caso de la Nación, la revisión tiene por objeto emitir una opinión sobre si los estados contables consolidados, reflejan razonablemente la situación económica y financiera del nivel nacional, conforme al marco normativo y regulación contable que le aplica. Este comprende la consolidación de 351 entidades que componen la Nación sus establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del nivel nacional.

Balance consolidado de la Nación en 2015

El balance de la Nación tiene la estructura de la ecuación contable clásica: Activos es equivalente a Pasivos más el Patrimonio. De esta forma el gráfico 1, muestra que los activos, bienes y recursos de la Nación, alcanzaron a 31 de diciembre de 2015 a $581,5 billones; mientras que los pasivos, que representan las deudas de la nación, llegaron a $701,8 billones; lo anterior indica un patrimonio negativo por $138,2 billones; ello es así en virtud de que existe una deuda pública neta que se ha venido acumulando.

A continuación se detallan cada una de estas cuentas y sus resultados en la auditoría tanto individual como en el proceso de consolidación.

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

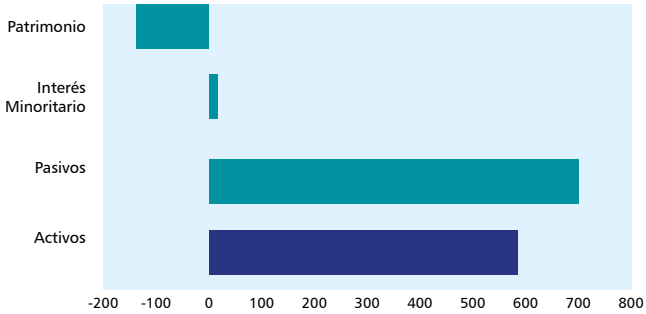
Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Orlando Hernández Martínez
Luz Adriana León Rodríguez
Jorge Ospina Merchán
Elaboración de este documento

Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diseño y Diagramación

Gráfico 1
Balance de la Nación - Billones de pesos

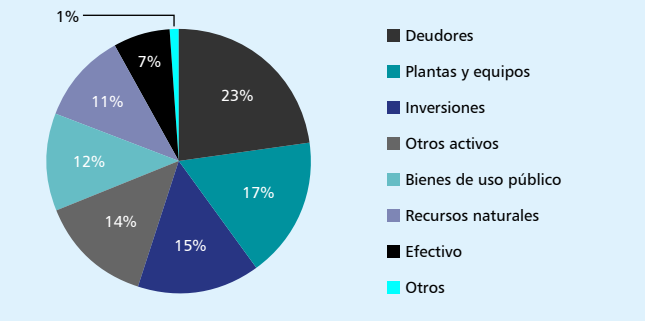


Fuente: Balance General de la Nación 2015, CGN.

Los Activos

Los activos consolidados de la Nación registraron un incremento de $21,7 billones, al pasar de $559,8 a $581,5 billones, entre diciembre de 2014 y 2015. Incremento nominal menor que la inflación registrada en la vigencia (6,6%). Las cuentas que registraron mayores montos en su orden fueron: Deudores; Propiedad, planta y equipos, e Inversiones (gráfico 2).

Gráfico 2
Activos en el Balance de la Nación (Porcentajes)



Fuente: CGN.

Estos resultados muestran que el mayor activo de la Nación son las cuentas por cobrar representadas especialmente en ingresos no tributarios como las multas, sanciones e intereses. Dado el monto de estas cuentas, sería importante hacer un seguimiento especial a la misma para conocer el estado real de esta cartera y cuánto es realmente recuperable. La segunda cuenta representativa de los activos, es propiedad, planta y equipos de la Nación[1] que sumó $101,3 billones (17,4% del total de activos). Dentro de la que se destaca: la Refinería de Cartagena (Reficar) que registra en esta cuenta $23,3 billones, Ecopetrol S.A. $22,2 billones, el Ministerio de Defensa $13,2 billones, Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S. $8,2 billones e Isagén $7,2 billones.

Los activos de la Nación constituidos en dineros aplicados en la adquisición de títulos e instrumentos derivados, se registran en la cuenta de inversiones que sumó $87,2 billones. Los valores más representativos son: la inversión en títulos de deuda efectuada por el Tesoro Nacional por $6,2 billones, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) por $2,2 billones, el Banco Agrario de Colombia por $8,9 billones y la Caja

Foto: www.elespectador.com

Promotora de Vivienda Militar y de Policía por $5,5 billones. La inversión en bonos y títulos emitidos por entidades del exterior efectuadas por el Fondo de Garantías e Instituciones Financieras (Fogafin) por $11,7 billones; la inversión en certificados de depósito a término realizadas por Ecopetrol S.A. por $ 3,0 billones. Por inversiones patrimoniales efectuadas en entidades controladas por Ecopetrol con $13,2 billones e Interconexión Eléctrica S.A. por $4,4 billones, entre otras.

La cuenta de otros Activos sumó $81,3 billones a cierre de la vigencia, dentro de la cual la valorización de terrenos en el Ministerio de Defensa Nacional registró $7,6 billones, el Instituto Nacional de Vías (Invías) $3,8 billones, la Policía Nacional $3,0 billones; la valorización de edificaciones en el Ministerio de Defensa Nacional $3,2 billones, la Policía Nacional $1,9 billones; en bienes muebles entregados a terceros en contratos de asociación en Interconexión Eléctrica S.A. por $13,4 billones.

Los Bienes de beneficio y uso público[2], que hacen parte de los activos de la nación, sumaron $70,3 billones y están representados por la red de carreteras en la Agencia Nacional de Infraestructura por $19,9 billones y en el Instituto Nacional de Vías (Invías) por $9,7 billones; en la red aeroportuaria en la U.A.E. de la Aeronáutica Civil por $7,2 billones.

Los Pasivos

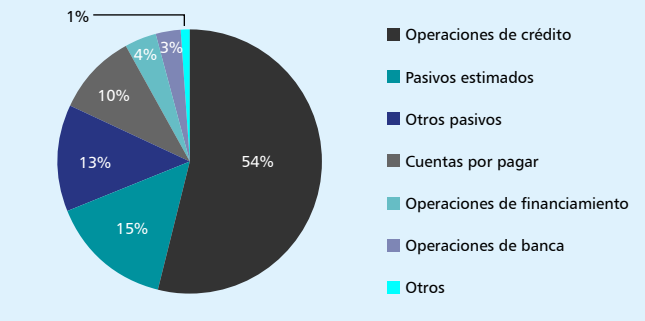
Los pasivos registrados en el balance, que representan la totalidad de las deudas de la Nación con terceros, alcanzaron los $701,9 billones, con un incremento de $17,2 billones, frente al resultado de $684,7 billones en 2014.

El principal componente del pasivo de la Nación es la deuda pública representada en las operaciones de crédito público (54%) más las operaciones de financiamiento (4%), con lo cual el monto de la Deuda Consolidada de la Nación en el Balance alcanzó los $375,9 billones; los pasivos estimados con $103,1 billones fue el segundo grupo más representativo dentro de los pasivos (15%); la otra cuenta con mayor monto es la provisión por pasivos pensionales por $47,9 billones (13%) (Gráfico 3).

1 En la cuenta de propiedad planta y equipos están representados los activos por aquellos bienes tangibles de propiedad de la nación que las entidades públicas usan para la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, para la administración de la entidad pública y también los que se usan para generar ingresos por arrendamientos.

2 Son los bienes públicos destinados para el uso y goce de los habitantes destinados a generar bienestar social o a exaltar los valores culturales.

Gráfico 3
Pasivos en el Balance de la Nación (Porcentajes)



Fuente: CGN.

Los saldos que debe la Nación están conformadas principalmente por títulos de tesorería (TES) por $197,3 billones, otros bonos y títulos $1,4 billones, Banca multilateral $50,8 billones, títulos externos de largo plazo $75,5 y otros por cerca de $50,9 billones.

Por su parte, los pasivos estimados con $103,1 billones, fue el segundo grupo más representativo dentro de los pasivos, los cuales son una obligación real cuya exactitud de valor depende de un hecho futuro, los principales son: la provisión para pensiones en Ecopetrol S.A. con $10,5 billones, en el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Telecomunicaciones - Parapat con $9,9 billones, en la Policía Nacional con $9,2 billones y en el Ministerio de Defensa Nacional con $8,3 billones. Las provisiones para los litigios en el Instituto Nacional de Vías (Invías) con $3,5 billones, en el Consejo Superior de la Judicatura con $2,3 billones, en el Ministerio de Defensa Nacional con $1,9 billones, en el Ministerio de Salud y Protección Social con $1,8 billones y en la Policía Nacional con $1,7 billones, entre otros.

Patrimonio

El patrimonio consolidado del nivel nacional a 31 de diciembre de 2015, registró un saldo negativo de $138,2 billones, que frente al saldo negativo de $145,8 billones arrojado en 2014, originó una variación positiva del 5,2%, lo que muestra una mejora en los bienes y derechos de la Nación menos las obligaciones a su cargo que es en esencia como está conformado el patrimonio.

Dentro de este, la Hacienda Pública hace referencia al patrimonio de las entidades que conforman el nivel central nacional y el Patrimonio Institucional al patrimonio de las entidades descentralizadas. Se evidencia entonces que la Nación se está financiando principalmente con deuda con lo cual los pasivos son superiores a los activos, ello es así porque año tras año, se sigue acumulando el déficit fiscal que deben transformarse en bienes o servicios y que en últimas se reflejen en los activos de la Nación.

Hallazgos del proceso auditor

La Contraloría General de la República dentro del proceso auditor que realiza al sector público del orden nacional, produce dos tipos de hallazgos contables: los micro, que parten de la evaluación que cada equipo auditor hace en las entidades sujetas de control, y los de carácter macro que se realizan al proceso de consolidación del Balance de la Nación que Audita la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

Para la vigencia 2015 se establecieron hallazgos en la mayoría de cuentas del Balance de la Nación: Activos ($21,1 billones), Pasivos ($16,9 billones), Patrimonio ($0,66 billones), ingresos ($3,19 billones), y costos y gastos (4,67 billones) (cuadro 1). Este tipo de hallazgos comprende sobrestimaciones y subestimaciones en las cuentas.

En los activos consolidados del nivel nacional los hallazgos representaron el 3,6% de tales activos, mientras que en los pasivos se originaron hallazgos por $16,9 billones, que significaron el 2,4% de los pasivos consolidados del nivel nacional. Estos indicadores son fundamentales ya que determinan la opinión que el órgano de control otorga dentro de su proceso auditor, a los balances de cada entidad o en el consolidado de la Nación[3].

Cuadro 1
*Resumen de los hallazgos de auditoría 2015**
(Billones de pesos corrientes)

	Sobreestimación	Subestimación	Total sobre y subestimaciones	Activos y pasivos consolidados	% hallazgos sobre activos y pasivos
Activos	5,7	15,4	21,1	581,5	3,6%
Pasivos	2,0	15,0	16,9	701,9	2,4%
Patrimonio	0,1	0,6	0,7	138,2	0,5%
Ingresos	2,8	0,4	3,2	305,5	1,0%
Costos y gastos	4,1	0,6	4,7	305,5	1,5%

Fuente: Cálculos CGR.
** Incluye los resultados de las pruebas realizadas y los hallazgos detectados frente al agregado como al consolidado de información.*

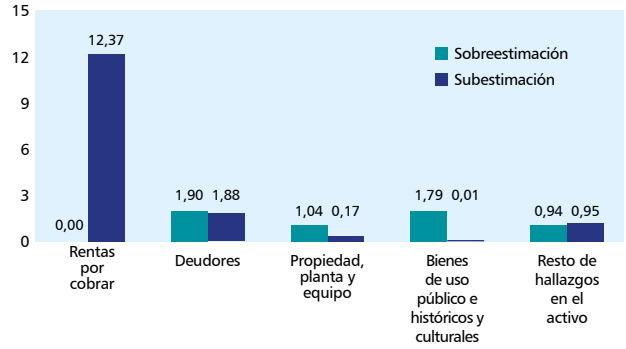
3 Los rangos establecidos en la guía de auditoria de la CGR son: sin salvedades hasta el 2%; con salvedades entre el 2% y el 10% y negativa para rangos superiores; existe otra opción que es la abstención de la opinión, cuando el equipo auditor no contó con toda la información o los medios para obtenerla, cuando las incertidumbre son materiales y generalizadas, o cuando no existe revelación suficiente sobre el impacto de transición al nuevo marco normativo como es el caso en la vigencia 2015.

Hallazgos

Activo

- Rentas por cobrar con $12,4 billones en incorrecciones, originadas en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- Función Recaudadora, en donde las rentas por cobrar de acuerdo con los auxiliares registraron saldos créditos contrarios a su naturaleza.
- En Deudores se destacaron hallazgos en la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – Caprecom, de deudores - otros ingresos por la administración del sistema de seguridad social en salud, por $301.880 millones, valor dejado de descargar de la cuenta puente para el recaudo sin situación de fondos proveniente de giros directos, lo anterior, por deficiencias en el registro y control de las operaciones.

Gráfico 4
Hallazgos por cuentas del activo
Billones de pesos



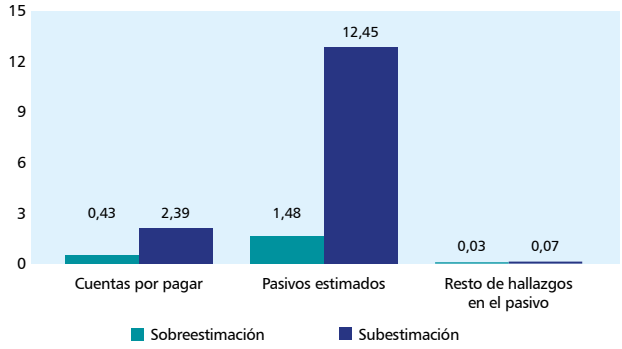
Fuente: CGR, Delegadas sectoriales.

- En cuanto a bienes de uso público e históricos y culturales, se encontró en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil con una sobrestimación por $1,7 billones, correspondiente a inversiones en el aeropuerto El Dorado, de infraestructura terminada, en servicio y entregada en administración a la ANI que no se reclasificó de la cuenta Propiedades planta y equipo-construcciones en curso a la cuenta Bienes de Beneficio y Uso Público.
- Propiedades, Planta y Equipo, las incorrecciones encontradas en el grupo de otros activos sumaron $1,2 billones, en donde sobresalió la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, las construcciones en curso se encontraron sobrestimadas en $385.154 millones correspondientes a obras desarrolladas para torres de control, centro de aeronavegación, obras de pista y calles de rodajes en diferentes aeropuertos pues no obstante haber sido entregadas para su uso no fueron reclasificadas a la cuenta Bienes de Beneficio y Uso Público.

Pasivo

En esta cuenta, los principales hallazgos fueron los pasivos estimados y las cuentas por pagar por $16,9 billones. Las cuentas más afectadas por incorrecciones fueron los pasivos estimados y las cuentas por pagar por $12,45 billones, donde el hallazgo más representativos la subestimación del pasivo pensional por $12 billones y una subestimación en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- Función Recaudadora, por $2,1 billones que corresponden a terceros que presentan saldos contrarios a su naturaleza (débitos), en las subcuentas saldos a favor de contribuyentes impuesto de renta por $1,5 billones y saldos a favor de contribuyentes IVA por $0,6 billones.

Gráfico 5
Hallazgos por cuentas del pasivo
Billones de pesos



Fuente: CGR, Delegadas sectoriales.

Mientras en los Pasivos estimados, los hallazgos detectados en este grupo de cuentas se cuantificaron en $1,5 billones, que equivalen al 0,2% del pasivo, siendo los más importantes los encontrados en la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y sus fondos de invalidez, sobrevivientes y vejez por $1,1 billones con sobrestimaciones en la cuenta de litigios.

En el patrimonio, la cuenta más afectada por incorrecciones fue la hacienda pública que presentó hallazgos por $2,9 billones, el 0,9% del total de ingresos consolidados ($305,5 billones), en donde las incorrecciones más significativas se encontraron en la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Victimas, pues la entidad procedió al registro de la cartera producto de sentencias ejecutoriadas de varias vigencias anteriores en ingresos no tributarios-multas por $2,73 billones.

La certidumbre de la información contable pública

Las metodologías de medición de opinión contable de la Contraloría General de la República establecen que para dar una opinión es necesario evaluar dos elementos: las incorrecciones, y las incertidumbres y limitaciones. En el caso de las incorrecciones (sobrestimaciones y subestimaciones) la opinión se da a través de rangos porcentuales, así: menores al 2% la opinión es sin salvedades, entre el 2% y el 10% es con salvedades y superiores al 10% es negativa. En el caso de las incertidumbres y limitaciones debe evaluarse su materialidad y generalidad, basadas en el nivel de importancia relativa.

Si bien, en el caso de las incorrecciones del balance de la Nación se encuentra que estas alcanzan el 3,6% de los activos, el componente de incertidumbres y limitaciones se vio afectado por diferentes situaciones como cambios normativos, falta de coordinación interinstitucional para la conciliación y ajuste de las operaciones recíprocas, y problemas de incertidumbres en las cuentas de los balances individuales de las entidades. Se destacan entre las incertidumbres los siguientes aspectos:

1. Incertidumbres distribuidas en las diferentes cuentas de los estados financieros del nivel nacional; se destaca especialmente una importante participación de las cuentas del activo agregado afectadas por incertidumbres, que podrían ser de unos $79 billones. Este monto proviene de los estados financieros de lass distintas entidades que conforman el Gobierno Nacional Central.

2. Los saldos por conciliar son partidas que aparecen en el proceso de consolidación de los balances de las 351 entidades en uno solo balance, el de la Nación. Durante este proceso, se agregan las cuentas de activos, pasivos y patrimonio, lo cual no se hace a través de una suma simple, sino de un proceso contable de agregación y eliminación de operaciones recíprocas. Así, por ejemplo, sí Ecopetrol le debe impuestos a la DIAN, entonces la petrolera registra en su balance una cuenta por pagar y la DIAN una renta por cobrar, al consolidarse se encuentra que la Nación no puede deberse a sí misma, por tanto, se hace un neto que queda en ceros. Durante el procedimiento pueden surgir circunstancias que no permite llevar a cabo esta misión, como diferencias en el valor o errores en el registro de las cuentas y, es entonces, cuando aparecen los saldos de las cuentas recíprocas, que es a donde se llevan este tipo de cuentas.

   Los Saldos por conciliar de operaciones reciprocas entre entidades públicas ascendieron a $43,2 billones, con un incremento de $4,7 billones en relación con la vigencia 2014. Estos se encuentran distribuidos en todas las cuentas del Balance General y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental del nivel nacional, así: $17,4 billones en el activo que correspondieron al 2,9% del total del activo consolidado; $15,7 billones en el pasivo, equivalentes al 2,2% del pasivo consolidado; $5,4 billones en los ingresos, que representaron el 1,8% de éstos y $4,7 billones en gastos que correspondieron al 2% de los mismos.

Foto: www.leticiahoy.com

3. Los estados contables de la Nación, a 31 de diciembre de 2015, fueron elaborados bajo dos marcos normativos. Por un lado, el régimen de contabilidad pública para las entidades de gobierno y las empresas que no cotizan en el mercado de valores ni captan o administran ahorro del público. Por otro, el Decreto 2784 de 2012 (actualmente Decreto 2615 de 2014) que incluyó las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) incorporadas parcialmente al régimen de contabilidad pública mediante la Resolución 743 de 2013 y sus modificaciones (Resoluciones 598 de 2014, 662 de 2015 y 024 de 2016).

   Si bien es cierto pueden aplicarse diferentes marcos normativos a la contabilidad nacional, la problemática radica en que cada catálogo atiende a su propia regulación (marco normativo) y, así, varios de los conceptos contables fueron homologados a cuentas que podrían afectar su comparabilidad. Al respecto

se debe mencionar que la Contaduría General de la Nación en las notas a los estados financieros no efectuó la revelación suficiente que pudiera determinar el grado de esta afectación, ni la conciliación de los efectos de los saldos del catálogo del marco de la Resolución 743 de 2013 sobre los saldos del catálogo de cuentas versión 2007.13 en el que finalmente fueron presentados los estados financieros de la Nación.

También fue factor importante en la decisión de la CGR la posición del propio Contador General de la Nación cuando se refiere a la implementación de las NIIF, en la página 74, nota 3, del informe de la situación financiera y de resultados del nivel Nacional, en el sentido que:

"*...el proceso de homologación entre el catálogo de cuentas establecido en la Resolución 117 de 2015 y el catálogo de cuentas versión 2007.13 y sus modificaciones presentará algún grado de dificultad, en la medida que cada uno atiende a su propia regulación y por tanto, algunos de los conceptos deberán homologarse a cuentas que en su esencia pueden afectar de alguna manera su comparabilidad respecto de los saldos homologados...*"

4. Los efectos de la nueva normatividad de registro pensional que se observa en los fondos de reserva, pues la Resolución 634 de 2014 estableció que el cálculo actuarial proyectado entre el año uno y el 10 (pensiones actuales y pensiones futuras) deja de reconocerse en cuentas de balance (pasivo estimado) para registrarse en su totalidad en cuentas contingentes acreedoras. En otras palabras, con este nuevo procedimiento los $322,4 billones que hasta 2014 afectaban la estructura patrimonial del Balance de la Hacienda Pública, ya no lo hacen al ser tratadas como contingencias y su valor no es objeto de amortización.

Otro efecto de este cambio de normatividad radica en que los recursos de los fondos de reserva, como cotizaciones, aportes estatales, aportes del fondo de solidaridad pensional, cuotas partes de pensiones, bonos pensionales, título pensionales, reintegros pensionales, recuperación de cartera e intereses de mora, entre otros, que antes de 2015 se registraban en cuentas de ingresos ahora su registro es directamente en el patrimonio en la cuenta capital de los fondos de reserva pensionales que fue afectado en $59,3 billones.

Por lo señalado anteriormente, la Contraloría General de la República se abstuvo de opinar sobre el balance de la Nación 2015. Los aspectos evaluados en el proceso dejan entrever que es necesario realizar un esfuerzo para que los responsables de los estados financieros de las entidades públicas gestionen información contable de mayor calidad, en aras de la transparencia en la gestión de los recursos públicos. Es de vital importancia gestionar y depurar las cuentas por cobrar, revisar los cruces de cuentas que hay entre entidades que se reflejan en los saldos por conciliar, mejorar el registro de la información pensional, y específicamente, debería reducirse el porcentaje de entidades con problemas de fiabilidad en sus estados financieros. ■