

**ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN
2019**

I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2018

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015¹, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en este capítulo se presenta el resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presentado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio en cumplimiento, a su vez, de lo ordenado por la Ley 819 de 2003, Ley Orgánica de Presupuesto, y el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015.

Decreto 1068 de 2015. Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

1. *Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.*
(...)
(Artículo 14 Decreto 4730 de 2005)
(...)

Adicionalmente, este capítulo presenta también un breve análisis de sostenibilidad de la deuda pública, en línea con lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 358 de 1997.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El pasado mes de junio, el Gobierno presentó ante el Congreso de la República el MFMP 2018, cumpliendo así con lo estipulado en la Ley 819 de 2003. Este documento entrega un análisis detallado de los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior, así como de las principales variables económicas y resultados fiscales para el año en curso y el mediano plazo, específicamente los 10 años siguientes. De esta manera, se constituye en la hoja de ruta para mantener unas finanzas públicas sanas y en condiciones favorables para la economía del país.

Desde el punto de vista macroeconómico, la economía colombiana ha mostrado un proceso de ajuste de los desbalances agregados que se derivaron de la caída de los precios del petróleo. Este ajuste le ha permitido a la economía consolidar las bases para un crecimiento sostenido. Al finalizar 2018, Colombia habrá corregido su déficit de cuenta corriente a un número inferior al 3% del PIB. De manera similar el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se habrá reducido a 3,1% del PIB y a 2,1%, para el Gobierno General, que consolida también las finanzas públicas de las regiones y de la seguridad social. La inflación terminará el año muy cerca de la meta de 3% planteada por el Banco de la República y, en el segundo semestre del año, la economía volverá a exhibir tasas de crecimiento de 3% o incluso superiores.

Los fundamentales macroeconómicos observados durante los últimos dos años, como los menores precios del petróleo, la depreciación nominal y el menor crecimiento económico, han tenido fuertes

¹ Corresponde al artículo 14 del Decreto 4730 de 2005, compilado en el Decreto 1068 de 2015, por el cual se expide el Decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

repercusiones sobre los ingresos y gastos de la Nación. Sin embargo, el comportamiento reciente de la economía sugiere que estos choques adversos se están disipando, lo que en términos prácticos se traducirá en mayores ingresos fiscales en el futuro, permitiendo que la regla actué de manera contracíclica.

Es una realidad que Colombia continúa siendo un país con múltiples necesidades de gasto social e inversión pública. Sin embargo, el contexto económico y el marco legal establecen una senda clara y responsable sobre la cual deberá situarse el balance total en los próximos años. Por esta razón, el Gobierno debe llevar a cabo su política económica en un contexto de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, consistente con la senda de déficit establecida por la Regla Fiscal.

1.1. Ajuste exitoso de la economía

En 2017 la economía mostró una reducción en su crecimiento, que fue consecuencia de la continuación del proceso de ajuste ordenado y gradual que ha experimentado tras el choque petrolero. Puntualmente, en 2017 el PIB presentó un crecimiento real de 1,8%, menor al 2,0% alcanzado en 2016. Si bien la economía continuó creciendo por debajo de su nivel potencial (3,6%), el crecimiento registrado en 2017 (1,8%), fue superior al crecimiento alcanzado durante los dos anteriores choques externos que experimentó la economía: el estallido de la burbuja dot-com en 2001 (1,7%) y la crisis financiera internacional (1,2% en 2009). Así, el desempeño que ha tenido la economía colombiana desde 2014 ha sido destacable, teniendo en cuenta que el choque que experimentó la economía fue mucho más fuerte que en los otros episodios mencionados. Esto muestra la notable resiliencia de la actividad productiva frente a esta adversidad, y la adecuada respuesta de política implementada.

Al comparar el desempeño de la economía colombiana con el de sus pares regionales, se puede apreciar que la desaceleración del crecimiento durante 2017 fue un factor común en varios de ellos, especialmente en los que enfrentan coyunturas similares a las de la economía colombiana. Lo anterior es relevante en la medida en la que, en los últimos años, estos países se han enfrentado a los choques comunes de una reducción en los términos de intercambio y una política monetaria menos expansionista en las economías desarrolladas. De esta manera, todos los países de la Alianza del Pacífico, excepto Chile, tuvieron reducciones en su ritmo de crecimiento en 2017.

Desde el frente monetario, la estrategia de política siguió el régimen de inflación objetivo, con la flexibilidad cambiaria como pilar fundamental. Bajo la presión de los choques de oferta recibidos, la autoridad monetaria elevó las tasas de interés cuando las expectativas de inflación se desanclaron, para posteriormente bajarlas una vez las mismas regresaron a la meta, en presencia de una brecha del producto negativa. Así, en lo corrido del 2018, el Banco de la República ha continuado con su política de reducción de tasas, aunque a un menor ritmo al registrado en el año anterior. El emisor redujo su tasa en 50pbs en las reuniones de enero y abril (25pb en cada reunión), mientras que en marzo se decidió mantener inalterada dicha tasa. Cabe destacar que a partir de este año el Banco solo toma decisiones ocho veces al año, razón por la cual las reuniones de febrero, mayo, agosto y noviembre son únicamente de carácter consultivo. De esta manera, la tasa de política que ha operado desde mayo ha sido 4,25%.

1.2. Crecimiento Potencial y Precios del Petróleo

El proceso de convergencia a un déficit estructural de 1,0% del PIB como el que ordena la Regla Fiscal para 2022 depende críticamente de las sendas de crecimiento potencial del PIB y de precios de largo plazo del petróleo. En ambos casos, la ley 1473 de 2011 prevé que dichas sendas sean fijadas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, compuesto por miembros independientes del Gobierno Nacional.

El proceso de revisión de los parámetros de la Regla Fiscal se dio durante los tres primeros meses de este año. La evolución esperada de la senda del precio spot del barril de crudo de referencia Brent y del precio de largo plazo presentaron ligeras variaciones frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. El precio de largo plazo se calculó con la senda de precios aprobada por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) para la referencia Brent, que implicaba un precio de USD 65 para 2018, 2019 y 2020; USD 70 para los años 2021 a 2025; y que converge a USD 65/barril a partir de 2026 (inferior al pronóstico del CCRF en 2017: USD 70/barril).

En el frente de crecimiento potencial, la senda de mediano plazo se corrigió a la baja en 0,2 puntos porcentuales. Adicionalmente, el Comité Consultivo adoptó una nueva elasticidad de los ingresos tributarios no petroleros ante cambios en el crecimiento económico (de 1,15 a partir de 2019). Sobre este punto, el Comité tuvo en consideración estudios que sugieren que para Colombia y otros países de América Latina, la volatilidad del recaudo tributario es mayor a la volatilidad del crecimiento económico, lo cual implica que la elasticidad de estudio debe ser mayor a la unidad.

La actualización de los parámetros y de las proyecciones de precios del petróleo y de crecimiento potencial hechas por el CCRF se tradujeron en una nueva senda de déficits permitidos para los próximos años. Se resalta que la convergencia del déficit total a la meta de -1,0% es más gradual que la senda definida por el CCRF de 2017: el ajuste requerido entre 2018 y 2019 es de 0,7 pp del PIB y entre 2019 y 2020 de 0,2pp. El cumplimiento de las metas de déficit asegura una reducción paulatina del nivel de deuda del GNC como porcentaje del PIB.

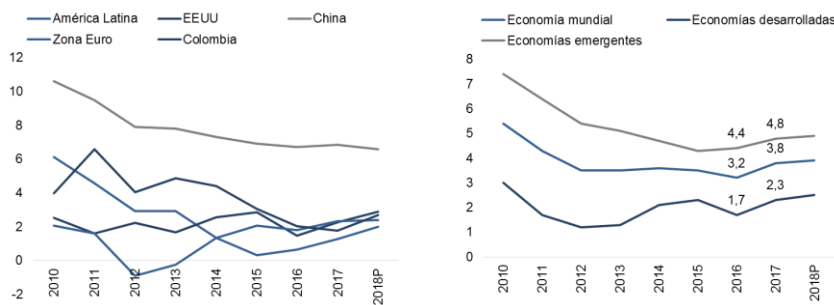
1.3. Contexto Macroeconómico internacional

El balance económico global de 2017 fue mucho más favorable al registrado en 2016, al presentarse una notable aceleración del crecimiento mundial, como se observa en el Gráfico 1. La economía mundial tuvo un crecimiento de 3,8%, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el más alto desde 2011. En línea con lo anterior, las economías que tuvieron una aceleración en su crecimiento el año pasado congregan cerca del 75% del PIB mundial, concentrándose especialmente en Europa y Asia. Dicha recuperación estuvo sustentada principalmente en el dinamismo del comercio internacional, el repunte de la inversión en países desarrollados, mayores niveles de confianza mundial de los consumidores y en la recuperación del precio de los commodities. En el último frente destacamos el notorio aumento del precio del petróleo, apalancado en las mejores previsiones de demanda por cuenta de la recuperación mundial; mientras que la prórroga de los recortes de producción de la OPEP junto con 10 países más, los conflictos en Medio Oriente y la menor producción de Venezuela han controlado la oferta, incluso considerando el aumento en la producción estadounidense.

La dinámica de recuperación se acentuaría en 2018, en línea con un fortalecimiento de la demanda interna y la mejora en las condiciones de financiamiento mundiales. La reforma tributaria estadounidense aprobada a finales de 2017 sería el catalizador más importante, toda vez que la reducción sustancial en las tasas impositivas que pagan las firmas incentivaría la inversión en ese país. Esto llevaría a un mayor crecimiento y un mayor desbalance externo, favoreciendo las exportaciones de sus socios comerciales, incluido Colombia.

En cuanto a las economías emergentes se prevé un mejor desempeño en 2018, gracias a mejores precios de las materias primas y a una aceleración importante en el crecimiento de países como Brasil, India y México, con una desaceleración mucho más suave de la economía china a la prevista anteriormente. Adicionalmente la recuperación de la demanda agregada se verá favorecida por los procesos de consolidación fiscal y monetaria.

Gráfico 1.
Crecimiento económico mundial (%)



Fuente: FMI – WEO abril 2018

De esta manera, en 2017 el contexto económico mundial fue favorable para la economía colombiana, como consecuencia principalmente de la aceleración del crecimiento mundial y del incremento en el precio del petróleo. En 2018, estos efectos positivos tomarán mayor fuerza en la medida en la que se espera que el crecimiento mundial se siga acelerando y que el precio del petróleo continúe aumentando, teniendo un incremento incluso mayor al experimentado en 2017. Así, en estos dos años, Colombia ha encontrado en el contexto internacional un soporte importante para la recuperación del crecimiento y la continuación del ajuste en el déficit de cuenta corriente, basado en el crecimiento de las exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales.

1.4. Desempeño de la Economía Colombiana 2017 y Expectativas 2018

1.4.1. Producto Interno Bruto

Los resultados de crecimiento de 2017 se produjeron en medio de una aceleración gradual a lo largo del año, ya que mientras en el primer semestre el PIB aumentó 1,5%, el crecimiento se recuperó a una tasa de 2,1% en la segunda mitad del año. El lento dinamismo de la economía en los primeros 6 meses del año fue consecuencia de un incremento en las importaciones y del bajo incremento que tuvieron el consumo de los hogares y la inversión, que se vieron particularmente afectados por los efectos del incremento en los impuestos

indirectos y las altas tasas de interés. Sin embargo, en el segundo semestre el crecimiento repuntó, debido a una aceleración del consumo de los hogares y del gobierno. Lo anterior ocurrió a pesar de algunos choques temporales adversos y efectos estacionales que afectaron a la economía en el cuarto trimestre, que desaceleraron el crecimiento de 2,5% a 1,8%, tales como el paro de ACDAC y la no realización de la Feria Automotriz en Bogotá, que es bianual. Esta aceleración del crecimiento es un buen indicio de que la economía tocó fondo en el primer semestre del año pasado, y que está en marcha una nueva etapa de recuperación del crecimiento después del choque.

Los sectores que más contribuyeron al crecimiento económico en 2017 fueron administración pública (creció 3,8% y su contribución a la variación del PIB total fue 0,54pp), agricultura (5,6% y 0,34pp) y actividades financieras (6,9% y 0,31pp). Es particularmente destacable el crecimiento que presentó la agricultura, el segundo más alto desde 1995, que redundó en resultados muy positivos sobre el empleo, posiblemente reflejando los beneficios que trae el posconflicto sobre las zonas rurales.

Las diferencias entre el crecimiento económico que se esperaba para 2017 en el MFMP de ese año, con respecto al efectivamente observado, se encuentran fundamentalmente en un menor crecimiento de la demanda interna frente a los niveles proyectados, en particular la inversión, ya que los niveles de consumo tanto de los hogares como del gobierno aumentaron más que lo proyectado. Mientras que en el MFMP 2017 se esperaba que esta variable aumentara 3,4%, efectivamente solo creció 0,6%. Este resultado para la inversión se justifica principalmente en el menor dinamismo al esperado de la construcción.

Los efectos de este menor crecimiento frente al proyectado de la demanda interna se reflejaron por el lado de la oferta principalmente en 3 ramas de actividad: construcción, industria manufacturera y actividades inmobiliarias. La dinámica de la construcción, particularmente de edificaciones, obedeció a la debilidad de la demanda, lo cual se refleja en el menor licenciamiento de obras nuevas, en las menores ventas y en el incremento en los inventarios de vivienda nueva. La contracción de la construcción explica el menor dinamismo en la industria respecto a lo proyectado, aunado a un impacto más grande del débil crecimiento en el consumo de los hogares respecto a lo previsto. Las actividades inmobiliarias también se vieron afectadas debido a la contracción que presentó la construcción, especialmente las edificaciones. En particular, los malos resultados con respecto a las ventas y acumulación de inventarios de vivienda afectaron el crecimiento de estas actividades.

Otra de las ramas de actividad que explica el crecimiento de la economía menor al previsto en 2017 es la explotación de minas y canteras, debido a una fuerte contracción en la producción de carbón y oro. Por el lado de la demanda, la contracción en estas actividades contribuyó a la contracción observada en las exportaciones.

En cuanto al pronóstico de crecimiento para 2018, se espera que la economía continúe la aceleración después de enfrentar cuatro años consecutivos de desaceleraciones en el crecimiento, como consecuencia de la caída en los términos de intercambio y del ajuste que ha sido necesario para que la economía se adapte a este nuevo contexto externo, y se consolide una nueva fase de recuperación económica. Puntualmente se espera que el PIB crezca 2,7%, ligeramente superior a las proyecciones del consenso de los analistas (2,5%

en mayo de 2018)² e igual a las proyecciones del Banco de la República, el FMI y la OCDE (2,7%). Esta proyección es 0,9pp superior al resultado de 2017 e igual a la presentada en la actualización del Plan Financiero 2018, en diciembre 2017.

Esta proyección es consistente con los resultados de crecimiento económico observados en el primer trimestre del año. Si bien en este periodo, en su serie original, el PIB tuvo una variación anual de 2,2%, ésta es de 2,8% cuando se calcula sobre la serie desestacionalizada del PIB, que corrige la información por efectos estacionales y calendario. Adicionalmente, la variación trimestral anualizada del PIB en su serie desestacionalizada también es 2,8%. Así, los resultados del crecimiento económico en el primer trimestre del año son consistentes con la proyección del Ministerio de Hacienda para el año completo, al tener un desempeño cercano al esperado en el resto del año.

El mayor crecimiento económico en 2018 estaría asociado al comportamiento de los principales componentes de la demanda. Como se expondrá en detalle más adelante, el incremento en el crecimiento económico se explica principalmente en una aceleración de la demanda interna, sobre todo como consecuencia de un mayor crecimiento del consumo de los hogares, pero también debido a una leve aceleración de la inversión. Al tiempo, se espera un buen dinamismo de las exportaciones debido a la mayor demanda externa y el aprovechamiento de los niveles más depreciados que ha tenido el tipo de cambio desde 2014. Es importante considerar que la actividad económica de forma agregada, pero en particular la inversión, se verán impulsadas por la menor carga tributaria empresarial que habrá en 2018, con la reducción en la eliminación del impuesto a la riqueza y la menor tarifa general y sobretasa del impuesto de renta para personas jurídicas, junto con la mayor ejecución de los proyectos de infraestructura de cuarta generación.

Así, los componentes de oferta que más contribuirán al mayor dinamismo de la economía serán la industria, el comercio, la minería, las actividades profesionales e información y comunicaciones. Adicionalmente, la administración pública continuará siendo uno de los sectores que más impulsa el crecimiento. La contribución de estos sectores se verá contrarrestada por la agricultura y la construcción principalmente, ya que estos sectores presentarán menores crecimientos a los del año anterior (Cuadro 1).

Cuadro 1
Proyección del PIB 2018 por componentes de producción

Componentes	Variación anual (%)		Participación (%)	Contribución (pp)
	2017	2018 (p)		
Agropecuaria	5,62	2,30	6,20	0,09
Minería	(4,29)	(1,40)	5,30	(0,10)
Industria manufacturera	(1,97)	1,70	12,00	0,15
Suministro de electricidad, gas y agua	0,84	1,50	3,00	-
Construcción	(1,99)	(3,40)	7,00	(0,20)
Comercio, transporte y hoteles	1,17	3,80	16,70	0,60
Información y comunicaciones	(0,07)	3,50	2,80	0,10
Actividades financieras	6,88	6,10	4,70	0,30
Actividades inmobiliarias	2,78	2,90	8,90	0,30
Actividades profesionales	3,46	5,30	6,90	0,40
Administración pública	3,83	3,40	14,40	0,50
Arte, entretenimiento y recreación	3,91	3,50	2,50	0,10
Impuestos	4,35	3,50	9,40	0,30
PIB Total	1,79	2,70	100,00	2,70

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

² Estos pronósticos fueron tomados de los analistas entre el 8 y el 14 de mayo, antes de la publicación de los resultados del crecimiento económico del primer trimestre y de las cuentas nacionales con el nuevo año base (2015) por parte del DANE

1.4.2. Sector Monetario

Entre 2010 y 2018 pueden identificarse dos períodos característicos para el comportamiento de la inflación. En el primero de ellos, de 2010 a 2014, la inflación se ubicó consistentemente por debajo del límite superior del rango objetivo (4%), producto de la política de inflación objetivo y una moneda apreciada. En contraste, durante el segundo cuatrienio, después del choque que representó la caída en los precios internacionales del petróleo, la variación de precios presentó una mayor volatilidad, lo que requirió la acción del Banco de la República con el objetivo de minimizar el impacto sobre el poder adquisitivo de los colombianos y evitar el distanciamiento de la inflación de su rango meta.

La volatilidad mencionada anteriormente fue producto, entre otros factores, del Fenómeno del Niño que experimentó el país entre el segundo trimestre del 2015 y el tercer trimestre del 2016, el cual generó una reducción en la oferta de alimentos perecederos, generando presiones alcistas en sus precios. Igualmente, el largo paro camionero registrado entre junio y julio del 2016 acrecentó las presiones sobre este componente. A lo anterior estuvo sumada la depreciación sostenida del peso colombiano que fue consecuencia de la caída en el precio internacional del petróleo, y el consecuente encarecimiento de los bienes transables.

A pesar de estos choques adversos, la inflación se ha ubicado en promedio en 4,75% desde inicios del 2014 hasta junio del 2018, 0,75pps por encima del límite superior del rango objetivo. Lo anterior, gracias a la adecuada respuesta de política monetaria llevada a cabo por el Banco de la República, que elevó su tasa de interés hasta 7,75%, medida fundamental para anclar las expectativas de inflación y garantizar su convergencia hacia el rango objetivo.

Así las cosas, la inflación se ubicó en 4,09% en 2017, como estaba previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de ese año (4,1%). Esto último representó una corrección de 166pbs respecto al cierre de 2016 (5,75%), explicada principalmente por una disminución en la inflación anual de alimentos y en la de bienes transables (5,3pps y 1,5pps respectivamente). Sin embargo, cabe resaltar que esta variable se ubicó por tercer año consecutivo fuera del rango objetivo (entre el 2% y el 4%).

En lo corrido del 2018 la inflación se ha ubicado consistentemente dentro del rango objetivo del Banco Central. En junio, se registró una inflación anual de 3,2%, apenas 4pb por encima del dato registrado en el mes de mayo, lo cual interrumpe la tendencia decreciente que venía presentando durante el año desde enero hasta abril. El comportamiento de la inflación ha obedecido, entre otros aspectos, a la apreciación del peso, que ha aliviado las cargas en los precios de los transables, cuya inflación ha presentado una tendencia decreciente desde noviembre 2017 hasta mayo de 2018, adicional al menor efecto indexación sobre no transables. Respecto a los últimos, la inflación continúa ubicándose por encima del límite superior del rango meta (4,75% en promedio en lo corrido de 2018), a pesar de que su tendencia ha sido a la baja y de que el dato a junio, de 4,27%, es el menor desde diciembre de 2015. Por su parte, el componente de regulados mantiene presiones alcistas, con una inflación anual de 5,82% en junio y con los combustibles como el componente que ha registrado mayores aumentos en lo corrido del 2018 (7,78% en promedio), en línea con el incremento en el precio del petróleo.

Ahora bien, con respecto a las expectativas de inflación, jugaron un papel relevante en la toma de decisiones de política monetaria en 2016. El Banco de la República debió aumentar la tasa de interés de política

monetaria debido a que las expectativas de inflación estaban desancladas, ya que los agentes esperaban que la inflación a uno y dos años se ubicara por fuera del rango meta. No obstante, en línea con la desaparición de los efectos de los choques alcistas transitorios relacionados con los fenómenos climáticos y la depreciación del peso, junto con la respuesta de la política monetaria, en 2017 dichas expectativas se ubicaron por debajo del 4%, lo que a su vez contribuyó a la reducción de la inflación. En efecto, en julio del año en curso los analistas encuestados por el emisor pronosticaron, en promedio, una inflación de 3,37% y 3,33% en 2018 y 2019, respectivamente.

Para el 2018 el Ministerio de Hacienda prevé una inflación de 3,3%, ligeramente por encima del 3% estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017. Dicha revisión se soporta en un repunte de la inflación anual de alimentos en la segunda mitad del año, como consecuencia de inflaciones mensuales negativas para este periodo en 2017.

2. Resultado Fiscal en 2017 y perspectivas 2018

Al cierre de la vigencia 2017, el Sector Público Consolidado (SPC) presentó un déficit de \$21.998 mm, equivalente a 2,4% del PIB. Este balance presenta un deterioro de 0,2 puntos porcentuales (pp) del PIB en comparación con 2016, principalmente, como resultado de un mayor déficit del balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) de 0,3 pp del PIB. Este último se explica por una disminución del balance superavitario del sector descentralizado de 0,7pp del PIB, compensado parcialmente por un menor déficit del GNC de 0,4 pp del PIB, en cumplimiento de lo estipulado por la Regla Fiscal (Cuadro 2).

En este sentido, el SPNF presentó un déficit de 2,7% del PIB correspondiente a \$24.582 mm. En particular, el GNC presentó un balance de -3,6% del PIB equivalente a \$33.636 mm (frente a un déficit fiscal de 4,0% del PIB en 2016). El sector descentralizado, por su parte, generó un superávit de 1,0% del PIB presentando una disminución en 0,7pp del PIB, explicado principalmente por el efecto del registro único de los recursos provenientes de la enajenación de ISAGÉN SA ESP en la Cuenta Especial FONDES por 0,7% del PIB en 2016 y una desmejora del balance del sector Empresas del nivel local en 0,1pp del PIB, compensado parcialmente por un mayor superávit del sector Regionales y Locales (de 0,2pp del PIB).

Para el 2018, se estima que el SPNF presente una mejora de 0,2pp del PIB, producto de un menor déficit del GNC en 0,5pp del PIB, consistente con la meta de la Regla Fiscal, y un menor superávit del sector descentralizado de 0,4pp del PIB.

Particularmente en el sector descentralizado, el sector de Seguridad social presenta un comportamiento estable. En cuanto al sector de empresas del nivel nacional, se estima que el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) presentará un balance deficitario de 0,4% del PIB, dadas las proyecciones de un mayor Precio de Paridad Internacional (PPP) en relación con el Ingreso al Productor (IP), lo que daría lugar a un diferencial de compensación a los refinadores de combustibles. Se estima que, las empresas del nivel local presentarán un comportamiento estable frente a 2017. En relación con el sector de Regionales y locales, se proyecta un aumento en la ejecución de los gastos de inversión considerando que la presente vigencia fiscal corresponde al tercer año de las administraciones locales actuales, el cual se vería parcialmente compensado por un superávit del Sistema General de Regalías (SGR) de 0,2% del PIB.

Cuadro 2

Balance fiscal del SPC

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2017	2018*	2017	2018*
1. Sector Público No Financiero	(24.582)	(24.306)	(2,7)	(2,4)
Gobierno Nacional Central	(33.636)	(30.354)	(3,6)	(3,1)
Sector Descentralizado	9.054	6.048	1,0	0,6
Seguridad Social	7.323	7.514	0,8	0,8
Empresas del Nivel Nacional	(539)	(2.948)	(0,1)	(0,3)
Empresas del Nivel Local	(1.899)	(1.399)	(0,2)	(0,1)
Regionales y Locales	4.169	2.882	0,5	0,3
Del cual SGR	524	2.189	0,1	0,2
Del cual FAE	534	222	0,1	0,0
2. Balance Fiscal del Banrep	804	1.105	0,1	0,1
3. Balance de Fogafín	930	987	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	850	-	0,1	-
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(21.998)	(22.213)	(2,4)	(2,2)

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al comportamiento del Gobierno General (GG), éste presentó al cierre de la vigencia fiscal 2017 un déficit de 2,3% del PIB, correspondiente a \$21.564 mm. Este resultado presenta una mejora de 0,7pp del PIB frente al mismo periodo de 2016. El mejoramiento del balance se explica como resultado de un menor déficit del GNC en 0,4pp del PIB y un mayor superávit del sector Resto del GG, en el que resalta un balance constante como proporción del PIB de la Seguridad social, un mayor superávit fiscal del Sector Regionales y locales de 0,2pp del PIB y una variación positiva de las otras entidades de 0,1pp del PIB, motivada principalmente por el mejor resultado de las entidades que conforman la muestra de establecimientos públicos

Para el 2018, se proyecta un cierre fiscal del GG deficitario en 2,1% del PIB, presentando una mejora de 0,3pp del PIB, motivado principalmente por el ajuste del GNC al pasar de un déficit total de 3,6% a 3,1% del PIB, contrapuesto parcialmente por el deterioro del superávit del resto del GG en 0,3pp del PIB, explicado por las mencionadas dinámicas de los sectores de Seguridad social y Regionales y locales, así como un deterioro del balance de la muestra de establecimientos públicos, y comportamientos estables de la ANH y el FAEP (cuadro 3).

Cuadro 3

Balance Fiscal del Gobierno General

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2017	2018*	2017	2018*
1. Gobierno Nacional Central	(33.636)	(30.354)	(3,6)	(3,1)
2. Resto del Gobierno General	12.072	9.887	1,3	1,0
Seguridad Social	7.323	7.514	0,8	0,8
Regionales y locales	4.169	2.882	0,5	0,3
Otras entidades**	580	(508)	0,1	(0,1)
Establecimientos públicos	642	(512)	0,1	(0,1)
ANH	274	335	0,0	0,0
FAEP	(336)	(331)	(0,0)	(0,0)
GOBIERNO GENERAL	(21.564)	(20.467)	(2,3)	(2,1)
BALANCE PRIMARIO GOBIERNO GENERAL	5.603	8.932	0,6	0,9

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con respecto al financiamiento, las necesidades del GNC para 2018 ascienden a \$72,031 mm, los cuales se destinarán a atender principalmente un déficit de \$30.354 mm y unas amortizaciones de \$16.382 mm; de las cuales, USD 1.004 millones corresponden a deuda externa y \$13.496 mm a deuda interna. También se contempla el pago de deuda flotante por \$3.690 mm y el reconocimiento de obligaciones por \$3.086 mm, correspondientes a \$ 300 mm de sentencias, \$500 de Caprecom y \$2.286 mm del FEPC.

Para cubrir las necesidades de la vigencia 2018, se contempla un 84% de fuentes internas y un 16% de fuentes externas, buscando ajustar progresivamente la composición de deuda interna y externa al objetivo de 70% en moneda local y 30% en moneda extranjera. Los desembolsos totalizan \$51.507mm, de los cuales \$43.120 mm corresponden a deuda interna y \$8.387 mm, equivalentes a USD 2.918 millones, provienen de créditos con la banca multilateral y otros gobiernos. Por su parte, el endeudamiento interno se compone de: i) subastas por \$31.013 mm, ii) operaciones con entidades públicas por \$9.000 mm y iii) emisiones de TES por \$3,086 mm destinados al pago de otras obligaciones, sentencias y FEPC (Cuadro 4).

Las fuentes incluyen ajustes por causación de \$1.661 mm correspondientes a: i) la indexación causada por TES emitidos en UVR y ii) el interés causado por los bonos al momento de su colocación. Adicionalmente, el Banco de la República registró para el año 2017 utilidades por \$ 761 mm, incrementando así las fuentes de financiamiento del 2018.

Cuadro 4
Fuentes y Usos del GNC 2018*

FUENTES	MFMP 72.031	USOS	MFMP 72.031
Desembolsos	51.507	Déficit a Financiar	30.354
Externos (US\$ 2.918 mill.)	8.387	De los cuales	
Bonos (US\$ 0 mill.)	0	Intereses Internos	21.583
Multilaterales y Otros (US\$ 2.918 mill.)	8.387	Intereses Externos (US\$ 2.424 mill.)	6.967
Internos	43.120	Gastos en Dólares (US\$ 495 mill.)	1.422
TES	43.099	Amortizaciones	16.382
Subastas	31.013	Externas (US\$ 1.004 mill.)	2.885
Entidades Públicas	9.000	Internas	13.496
Pago de obligaciones (FEPC, Caprecom, Sentencias)	3.086		
Otros	21		
Utilidades Banco de la República	761	Deuda Flotante	3.690
		Pago de obligaciones (FEPC, Caprecom, Sentencias)	3.086
Ajustes por Causación	1.661		
		Operaciones de Tesorería	2.774
Operaciones de Tesorería	0		
Disponibilidad inicial	18.101	Disponibilidad Final	15.746
En pesos	10.322	En pesos	10.829
En dólares (US\$ 2.607 mill.)	7.779	En dólares (US\$ 1.684 mill.)	4.917

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. PLAN FINANCIERO 2019

Como ha sido la constante desde que se inició con la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, todas las proyecciones fiscales contenidas en este documento respetan las normas de disciplina fiscal emanadas después de la Constitución de 1991. Por una parte, para el caso del Sector Público No Financiero

(SPNF), la Ley 819 de 2003 obliga al Gobierno Nacional a determinar una meta de superávit primario para este nivel, buscando garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Por otra parte, en el caso del Gobierno Nacional Central (GNC), la Ley 1473 de 2011 estipula una meta cuantitativa de carácter decreciente para el déficit estructural del GNC. Esta normatividad limita los niveles de déficit para esos niveles de gobierno, con el propósito de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y por esa vía la estabilidad macroeconómica del país.

Para el 2019, se estima que el SPC presente un déficit de 2,1% del PIB, equivalente a \$22.333 mm. El SPC, compuesto por el SPNF y el Sector Público Financiero (SPF), presentaría un mejoramiento de su balance en 0,1pp del PIB, como resultado de un mejor balance del SPF en 0,2pp del PIB, contrapuesto parcialmente por el deterioro en 0,1pp del PIB del SPNF. Para este último, se estima un balance primario de 0,5% del PIB. En cuanto al Gobierno General (GG) se proyecta un déficit de 2,2% del PIB, consistente con un balance primario correspondiente a 0,7% del PIB (Cuadro 5).

Cuadro 5
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado (2019 vs 2018)

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2018*	2019*	2018*	2019*
1. Sector Público No Financiero	(24.306)	(26.423)	(2,4)	(2,5)
Gobierno Nacional Central	(30.354)	(24.935)	(3,1)	(2,4)
Sector Descentralizado	6.048	(1.488)	0,6	(0,1)
Seguridad Social	7.514	4.880	0,8	0,5
Empresas del Nivel Nacional	(2.948)	(2.580)	(0,3)	(0,2)
Empresas del Nivel Local	(1.399)	(1.381)	(0,1)	(0,1)
Regionales y Locales	2.882	(2.407)	0,3	(0,2)
Del cual SGR	2.189	1.335	0,2	0,1
Del cual FAE	222	351	0,0	0,0
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	1.105	3.037	0,1	0,3
3. Balance de Fogafín	987	1.052	0,1	0,1
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO*	(22.213)	(22.333)	(2,2)	(2,1)

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el SPNF se estima que, para el 2019 el resultado sea deficitario en 2,5% del PIB, deteriorándose en 0,1pp del PIB. El SPNF se compone del nivel central (GNC) y el sector descentralizado. En cuanto al primero de estos, se proyecta una reducción del déficit en 0,7 pp del PIB en cuanto al cierre estimado para 2018, lo que ubica su balance total en -2,4% del PIB, consistente con la meta exigida por la Regla Fiscal, en cuanto al balance estructural de ese nivel de gobierno. El sector descentralizado, por su parte, presenta un deterioro de 0,7pp del PIB, dado los siguientes cuatro factores: (1) el menor superávit en 0,3pp del PIB del sector Seguridad social como resultado de mayores presiones de gasto en el área de salud, (2) el mejoramiento del balance de las Empresas del nivel nacional en 0,1pp del PIB conforme una reducción esperada del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) en 0,1pp del PIB principalmente, (3) un comportamiento estable del sector Empresas del nivel local como proporción del PIB en -0,1% y (4) el deterioro del resultado del sector Regionales y locales en 0,5pp del PIB, considerando que el 2019 corresponde al último año de

gobierno de las administraciones locales actuales. Con base en el anterior resultado y un nivel de pago de intereses estimado de 3,0% del PIB, se proyecta un balance primario para el 2019 de 0,5% del PIB.

En cuanto al GG, unidad que agrupa el nivel central (GNC) y los sectores Seguridad social, Regionales y locales, y otras entidades (muestra de establecimientos públicos, Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)), se espera que presente un balance deficitario de 2,2% del PIB, déficit mayor en 0,1pp frente al estimado en 2018, principalmente como resultado del deterioro en 0,8pp del PIB del sector Resto del GG (Seguridad social y Regionales y locales en 0,3pp y 0,5pp) y el mejoramiento del balance del GNC en 0,7pp del PIB. El balance primario del GG se proyecta en 0,8% del PIB para el 2019, producto del mencionado déficit estimado y un nivel de intereses de 2,9% del PIB (Cuadro 6).

Cuadro 6
Balance Fiscal del Gobierno General

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2018*	2019*	2018*	2019*
1. Gobierno Nacional Central	(30.354)	(24.935)	(3,1)	(2,4)
2. Resto del Gobierno General	9.887	1.951	1,0	0,2
Seguridad Social	7.514	4.880	0,8	0,5
Regionales y locales	2.882	- 2.407	0,3	-0,2
Otras entidades**	- 508	- 522	-0,1	0,0
Establecimientos públicos	- 512	- 483	-0,1	0,0
ANH	335	298	0,0	0,0
FAEP	- 331	- 337	0,0	0,0
GOBIERNO GENERAL	(20.467)	(22.984)	(2,1)	(2,2)
BALANCE PRIMARIO GOBIERNO GENERAL	8.932	8.029	0,9	0,8

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las proyecciones del Gobierno Nacional Central, el Comité Consultivo de Regla Fiscal en su reunión de abril de 2018, autorizó un déficit total de 2,4% del PIB al Gobierno Nacional para la vigencia 2019, resultante de un déficit estructural de 1,8% del PIB y un espacio cíclico de 0,5% del PIB. Este espacio cíclico obedece a que el ritmo del crecimiento económico es menor a su nivel potencial: se estima una diferencia porcentual de 3,7% para el 2019 entre el PIB potencial y el PIB a observar, lo que produce un ingreso tributario no petrolero inferior al que se observaría de estar en el nivel del PIB potencial. Dado el uso de la fórmula paramétrica por parte del CCRF, el ciclo económico permitirá un espacio adicional en el déficit del GNC equivalente a 0,6% del PIB.

La caída de los precios del petróleo desde finales de 2014 llevó a una reducción estructural en los ingresos percibidos por la Nación por concepto de rentas petroleras y de ingresos tributarios por el ejercicio de las empresas pertenecientes a dicho sector. Sin embargo, dada la recuperación de los precios internacionales a lo largo del último año y, principalmente gracias a las mejoras en la eficiencia por parte de las empresas del sector, el Gobierno Nacional proyecta ingresos petroleros cercanos a 1,2% del PIB en 2019. Una meta retadora, que supone la continuidad en el proceso de eficiencia observado desde 2014. Este resultado incorpora las mejores perspectivas en términos de inversión de Ecopetrol (cercana a USD \$3.550 en 2018).

Así las cosas, para 2019, se está programando un gasto consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal de \$190.673 mm (18,0% del PIB), dados los ingresos con los que cuenta el Gobierno Nacional, por \$165.738 mm (15,6% del PIB). El déficit total ascendería a \$24.935 mm, que correspondiente a 2,4% del PIB. Descontando del balance total el balance cíclico descrito (0,5% del PIB), se obtiene un déficit estructural de 1,8% del PIB, cifra que, siendo inferior al 1,9% de 2018, satisface la condición de la Regla Fiscal de producir disminuciones anuales en el déficit estructural.

Las necesidades del GNC para 2019 ascienden a \$83,871 mm, los cuales se destinarán a atender principalmente un déficit de \$24.935 mm y unas amortizaciones de \$35.468 mm; de las cuales, USD 3.459 millones corresponden a deuda externa y \$25.088 mm a deuda interna. También se contempla el pago de deuda flotante por \$3.865 mm y el reconocimiento de obligaciones por \$3.940 mm, correspondientes a \$ 250 mm de sentencias y \$3.690 mm del FEPC (Cuadro 7).

Cuadro 7
Fuentes y usos del GNC 2019*

FUENTES	US\$	MFMP 83.871	USOS	US\$	MFMP 83.871
Desembolsos		65.466	Déficit a Financiar		24.935
Externos	(US\$ 5.500 mill.)	16.506	De los cuales		
Bonos	(US\$ 3.500 mill.)	10.504	Intereses Internos		22.748
Multilaterales y Otros	(US\$ 2.000 mill.)	6.002	Intereses Externos	(US\$ 2.462 mill.)	7.390
Internos		48.960	Gastos en Dólares	(US\$ 550 mill.)	1.651
TES		48.940	Amortizaciones		35.468
Subastas		36.000	Externas	(US\$ 3.459 mill.)	10.381
Entidades Públicas		9.000	Internas		25.088
Pago de obligaciones (FEPC, Sentencias)		3.940			
Otros		20			
Utilidades Banco de la República		1.049	Deuda Flotante		3.865
Ajustes por Causación		1.610	Pago de obligaciones (FEPC, Sentencias)		3.940
Operaciones de Tesorería		0	Operaciones de Tesorería		1.385
Disponibilidad inicial		15.746	Disponibilidad Final		14.278
En pesos		10.829	En pesos		12.000
En dólares	(US\$ 1.684 mill.)	4.917	En dólares	(US\$ 752 mill.)	2.278

*Cifras proyectadas.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

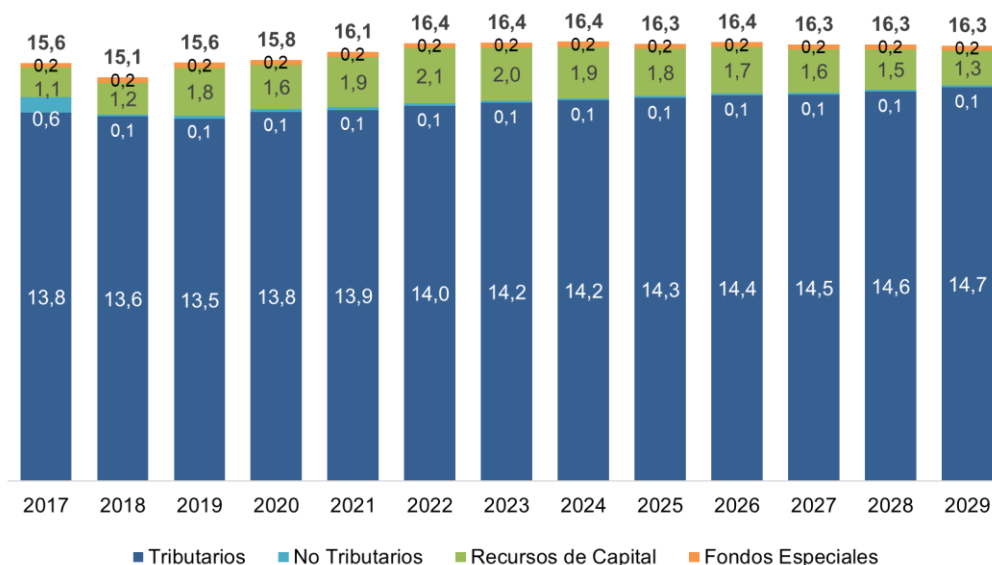
4. ESTRATEGIA FISCAL DE MEDIANO PLAZO

En el mediano plazo, la Regla Fiscal está diseñada para garantizar la sostenibilidad fiscal, debido a que reduce de forma importante el déficit total. Produce un superávit primario en el balance del GNC, que reduce la razón deuda a PIB. De esta forma, la senda de déficit total permitido por la Regla Fiscal se ha convertido en una variable que siguen de cerca analistas, calificadores, legisladores y autoridades de control; porque permite valorar el esfuerzo fiscal que hace el Gobierno para mantener una postura de política fiscal que sea sostenible.

En este sentido, la estrategia fiscal de mediano plazo para el Gobierno Nacional incorpora una senda de gasto que se deriva del comportamiento esperado de los ingresos y el estricto cumplimiento de la senda de déficit fiscal estipulado por la Regla Fiscal, la cual es determinada por el Comité Consultivo.

En la composición de los ingresos del GNC se proyecta que los tributarios aumenten como porcentaje del PIB (Gráfico 2). Pasan de 13,6% en 2018 a 14,7% del PIB en 2029. Este incremento se explica por la combinación de tres factores: i) elasticidad de 1,15 del recaudo tributario no petrolero ante cambios en el crecimiento económico, según lo discutido con el Comité Consultivo de la Regla Fiscal; ii) el mayor recaudo tributario petrolero, dadas las mejores perspectivas del sector; y, iii) los efectos positivos de las medidas administrativas y de gestión de la DIAN introducidas desde la Reforma Tributaria de 2016, especialmente lo que tiene que ver con factura electrónica, nuevo régimen de las ESAL, y cambios administrativos que surgen de la excepción a la Ley 617 y del documento de política sobre modernización de la entidad.

Gráfico 2
Ingresos GNC Mediano Plazo (% del PIB)

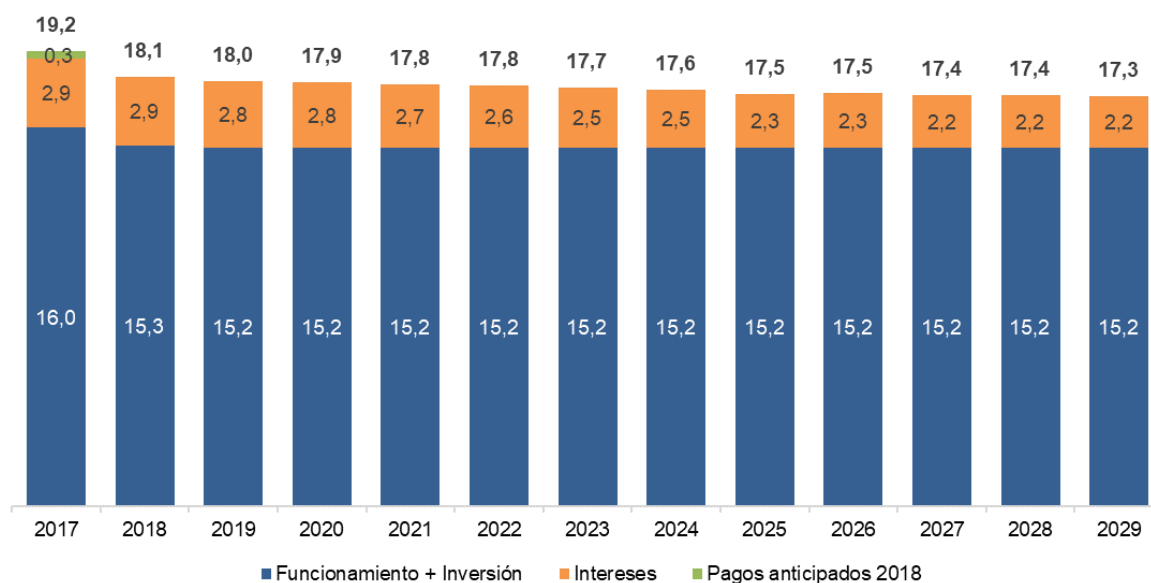


Fuente: MHCP *Incluye GMF y Sobretasa

Por otra parte, los fondos especiales y los no tributarios mantienen su aporte en el mediano plazo, los cuales sumados contribuyen con 0,3% del PIB al recaudo total. Se pronostican ingresos petroleros ligeramente por encima a 1,0% del PIB en el mediano plazo, compuestos por tributarios y dividendos de Ecopetrol. Los ingresos de capital no petroleros crecerán, entre otros, en función del programa de enajenaciones de activos públicos y con los recursos no ejecutados de los patrimonios autónomos, que no generan un hecho económico en cada una de las vigencias.

La reducción del déficit fiscal en el mediano plazo, en línea con el menor espacio cíclico, requiere de ajustes adicionales en el gasto de funcionamiento e inversión. En efecto, se espera que en 2018 este gasto se ubique en 16,0%, sin incluir 0,3% del PIB de pagos anticipados de 2018 que se hicieron con los recursos del laudo arbitral de Claro y Coltel percibido por la Nación en 2017, que se a 15,3% del PIB en 2018, para estabilizarse posteriormente en 15,2% del PIB en la próxima década a partir de 2019 (Gráfico 3).

Gráfico 3
Gastos GNC Mediano Plazo (% del PIB)



Fuente: MHCP

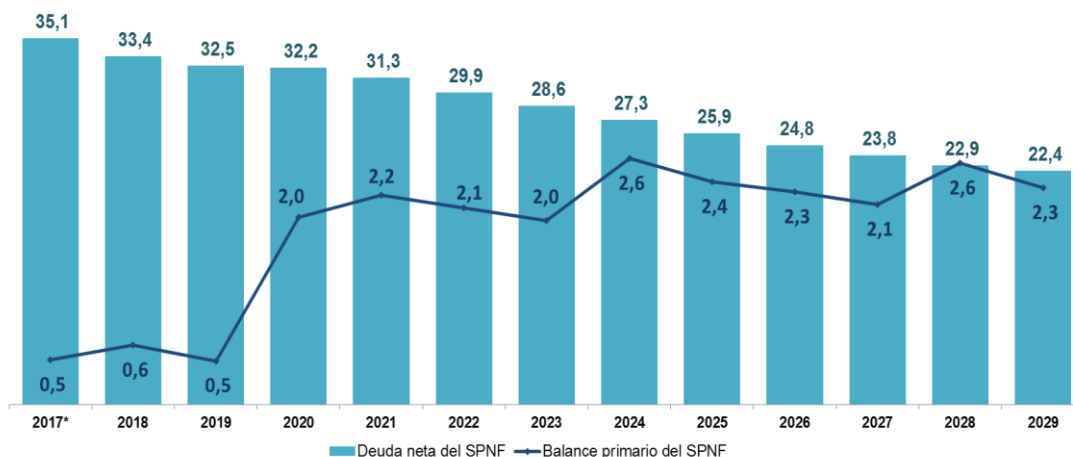
Asimismo, se estima una senda decreciente del pago de intereses en el mediano plazo, como resultado de la continua reducción del déficit a financiar año a año, la tendencia decreciente del saldo de la deuda, operaciones de manejo de deuda encaminadas a una composición de deuda interna-externa 70%-30% y una relativa estabilidad en las proyecciones de la tasa de cambio. De esta forma, el pago de intereses se reduciría de 2,9% del PIB en 2018 a 2,8% en 2019 y 2020, en adelante continuaría una senda decreciente hasta ubicarse en 2,2% del PIB en 2029, reflejando una caída de 0,7pp del PIB en el mediano plazo

4.1. Sostenibilidad de la deuda pública

La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá una reducción de la deuda neta de activos financieros del SPNF desde un nivel de 35,1% del PIB en 2017, a 22,4% del PIB en 2029 (Gráfico 4)³. Nótese que la reducción de la deuda neta del SPNF se acelera a partir de la vigencia 2020 donde se esperan balances primarios de por lo menos 2,0% del PIB, año correspondiente al primero del ciclo político-administrativo de las administraciones regionales y, por tanto, para el que se espera se reduzca el ritmo de ejecución de los gastos de inversión, principalmente.

³ La deuda neta descuenta la suma de las deudas que tiene el GNC con el SPNF, las deudas de entidades con el GNC, los pagarés entre el SPNF y los acuerdos de pago al interior del sector público. Adicionalmente, se descuentan todos aquellos activos financieros que posee el SPNF

Gráfico 4
Deuda Neta del SPNF (% del PIB)



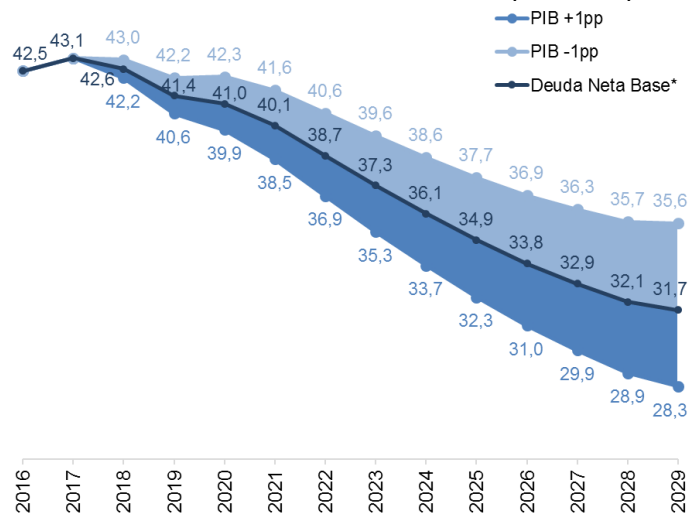
*Datos observados
Fuente: MHCP

Cabe señalar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF se sustenta en el compromiso del Gobierno en mantener una senda sostenible de las finanzas públicas, así como en el buen desempeño de la economía acorde a los supuestos macroeconómicos contenidos en el MFMP 2018.

Por su parte, la senda de ajuste que está implícita en la Regla Fiscal incorpora ahorros primarios que llevarán a la posterior reducción de la deuda del GNC como porcentaje del PIB. Adicionalmente, es importante mencionar que la senda de deuda proyectada incorpora un objetivo de composición de deuda óptimo entre interna y externa de 70%-30%, que se ubica actualmente en 66,2%-33,8%, con el fin de reducir el riesgo cambiario y la vulnerabilidad fiscal del país ante potenciales choques externos. Como se observa en el Gráfico 5, en el escenario base, se estima que la deuda neta del GNC se reducirá en 2018, al pasar de 43,1% del PIB en 2017 a un total de 42,6%, y continuar una senda decreciente en el mediano plazo, alcanzando un valor estimado de 31,7% en 2029.

Sin embargo, para llevar a cabo un análisis de sensibilidad y sostenibilidad de la deuda pública, se estiman dos escenarios alternativos, en los cuales el crecimiento de la economía en cada año se ubica 1pp por encima y por debajo del crecimiento del escenario base, manteniendo el déficit a financiar estable, en línea con lo requerido por la senda de ajuste de la Regla.

Gráfico 5
Deuda Neta del GNC – Escenarios Alternos (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*Con CUN y excluyendo cuentas por pagar. Para las proyecciones se asume que el saldo de los pagarés y activos observados al cierre de 2017 permanecen constante.

Así, la estrategia fiscal de mediano plazo para el Gobierno Nacional incorpora una senda de gasto que se deriva del comportamiento esperado de los ingresos y el estricto cumplimiento de la senda de déficit fiscal estipulado por la Regla Fiscal, la cual es determinada por el Comité Consultivo. En este sentido se busca seguir la estrategia de la Austeridad Inteligente, que divide la reacción del Gobierno entre las herramientas de política fiscal disponibles. De 2018 en adelante la Regla Fiscal obliga al Gobierno a reducir el déficit total hasta coincidir con el estructural en 2027 (1,0% del PIB). Sin duda, la recuperación de los precios del petróleo, en conjunto con las mejoras de eficiencia del sector, contribuirán a un mejor desempeño de los ingresos petroleros (tanto tributarios como de capital). Sin embargo, la perspectiva de mejores precios reduce el espacio cíclico. Por lo tanto, para lograr las metas de déficit, y así, conservar la credibilidad de Colombia a los ojos de los mercados, el Gobierno deberá continuar en el proceso de consolidación estructural de las cuentas fiscales de la Nación y plantear la reducción del gasto en el mediano plazo.

5. CONCLUSIONES

En síntesis, la economía continuará el proceso de recuperación en 2019, se espera una aceleración del crecimiento a 3,4%, de la mano de la recuperación del consumo de los hogares y la inversión privada. Para 2019, el Gobierno Nacional deberá reducir el déficit fiscal que se tiene programado que pasó de 3,1% en el 2018 a 2,4% en el 2019.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo propone, por lo tanto, continuar con el proceso gradual y ordenado de ajuste de las finanzas públicas del Gobierno Central, utilizando al máximo los espacios que otorga la Regla Fiscal, pero a la vez reduciendo los niveles de endeudamiento del GNC con respecto al PIB, con el fin de consolidar la calificación de nuestra deuda soberana en BBB y reafirmar la solidez de unas finanzas públicas que han tenido que enfrentar un choque considerable, el de mayor magnitud de las últimas nueve décadas.

II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2019

1. INTRODUCCIÓN

La clasificación económica del presupuesto público nacional busca determinar los resultados económicos, financieros y fiscales mediante la identificación de la naturaleza de los conceptos de ingreso, el objeto de los gastos y la adquisición de activos no financieros, además de los mecanismos empleados para el financiamiento del déficit o la aplicación del superávit.

El clasificador se aplica a la totalidad de las operaciones presupuestales y genera información que muestra la interrelación del sector público con otros sectores de la economía, determinando el comportamiento de la situación fiscal y financiera y su impacto sobre la deuda. La metodología de clasificación sigue los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

Bajo esta perspectiva, el manual propone la clasificación de las operaciones presupuestales en cuatro capítulos. De acuerdo con el artículo 2.8.1.2.4 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, modificado por el Decreto 412 de 2018, se incluirá los siguientes componentes:

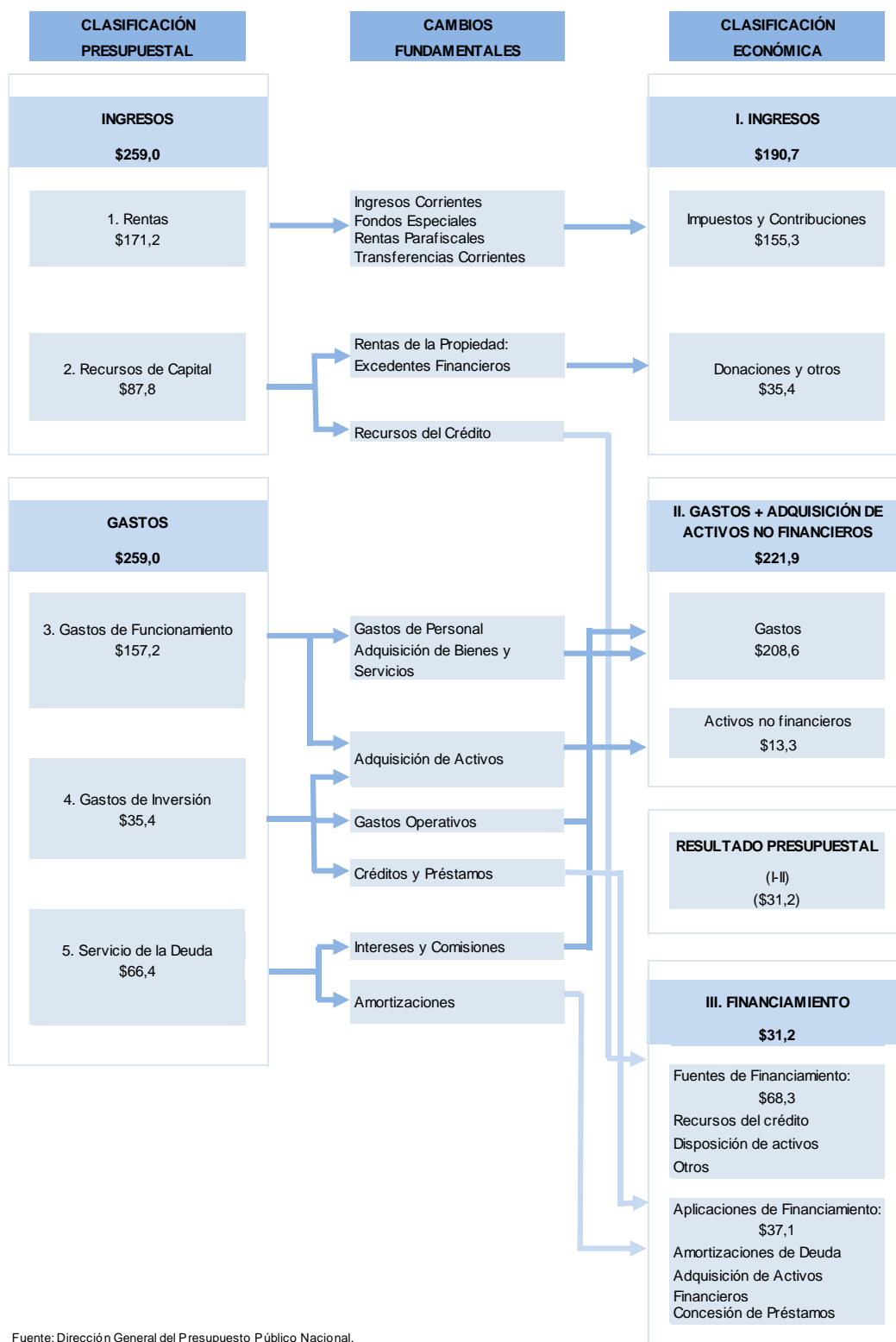
1. Ingreso
2. Gastos
3. Adquisición de activos no financieros
4. Fuentes y aplicaciones del Financiamiento y
5. Resultados Presupuestales.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 2.8.1.4.1 del mismo decreto ordena incluir la clasificación económica del presupuesto como anexo del Mensaje Presidencial. Clasificación para el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019 que se presenta a continuación y que incluye el análisis de los resultados obtenidos.

2. METODOLOGÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

La metodología adoptada distingue la naturaleza económica del presupuesto de rentas y los recursos del capital. Para ello separa los ingresos que incrementan el estado económico-patrimonial del gobierno, de los ingresos originados en fuentes de financiamiento que representan los recursos del crédito, permitiendo establecer no solo las características de los recursos del sector público, sino también su efecto en la actividad económica, desde la perspectiva de la naturaleza de las transacciones.

Cuadro 1 – RESUMEN DE LA HOMOLOGACIÓN VIGENCIA 2019
 Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

De otro lado, para determinar el objeto económico de las erogaciones incorporadas en la ley de apropiaciones correspondientes a gastos y adquisiciones de activos no financieros, se separa aquellos montos destinados a las aplicaciones de financiamiento como son las amortizaciones de la deuda, activos financieros y préstamos. De esta manera, la clasificación económica permite identificar el objeto de las erogaciones y evaluar el impacto de éstas sobre el presupuesto.

Identificada la naturaleza y objeto de los flujos económicos del presupuesto, se hace posible la determinación del impacto del proyecto de presupuesto en la variación presupuestal (diferencia entre ingresos y gastos), en el resultado fiscal (ahorros económicos menos flujos de capital), y en el financiamiento (fuentes menos aplicaciones de financiamiento).

El esquema presentado en el cuadro 1 muestra la composición del PGN con base en su clasificación económica y registra cómo se produce el paso de un sistema de clasificación a otro (Homologación).

3. ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PGN - VIGENCIA FISCAL 2019

3.1 Homologación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital

La homologación del ingreso total programado, \$259,0 billones, muestra que el 73,6%, es decir \$190,7 billones, corresponde a ingresos desde el punto de vista económico. El 26,4% restante corresponde a fuentes de financiamiento provenientes de pasivos por empréstitos o colocaciones de deuda pública y operaciones en activos financieros, cuyo valor asciende en total a \$68,3 billones, como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Homologación de las Rentas y Recursos de Capital
Miles de millones de pesos

Concepto	2019 (1)	Clasificación Económica						Fuentes de Financiamiento		
		Ingresos					Total Ingresos (6)=(2+3+4+5)	Activos Financieros (7)	Pasivos (8)	Total Financiamiento (9)=(7+8)
		Impuestos (2)	Contribuciones sociales (3)	Donaciones (4)	Otros Ingresos (5)					
1. Ingresos Nación	242.964	143.832	7.075	9	23.868	174.783	2.735	65.446	68.181	
Ingresos Corrientes de la Nación	144.775	143.465			1.309	144.775				
Recursos de Capital de la Nación	85.038			9	16.849	16.857	2.735	65.446	68.181	
Contribuciones Parafiscales	2.085		2.058		27	2.085				
Fondos Especiales de la Nación	11.066	367	5.016		5.683	11.066				
2. Establecimientos Públicos	16.033	3.771	613	432	11.120	15.936	98		98	
Ingresos Corrientes	9.000		456	281	8.166	8.902	98		98	
Recursos de Capital	2.724			91	2.633	2.724				
Fondos especiales	538		157	60	321	538				
Contribuciones Parafiscales	3.771	3.771				3.771				
3. TOTAL (1+2)	258.997	147.603	7.687	440	34.988	190.719	2.832	65.446	68.279	
Participación Porcentual	100,0	57,0	3,0	0,2	13,5	73,6	1,1	25,3	26,4	

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El total de los ingresos se deriva, fundamentalmente, de los ingresos corrientes de la Nación percibidos por impuestos directos e indirectos y por ingresos no impositivos que suman \$144,8 billones. A estos se deben agregar los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, \$8,9 billones, en tanto que una parte mínima del ingreso, está conformado por recursos de capital, propiamente dichos, originados en operaciones de financiamiento (Cuadro 2).

El proceso de homologación de los ingresos del proyecto de presupuesto en términos de la clasificación económica, advierte claramente que la categoría de recursos de capital de la Nación, del orden de \$85 billones, está determinada en un 80,2% por las fuentes de financiamiento, en particular por \$65,4 billones de nuevos pasivos por recursos del crédito y \$2,8 billones provenientes de manejo de activos financieros. El 19,8% restante de los recursos de capital, esto es \$16,9 billones, corresponde a otros ingresos de capital como real aporte económico, que se originan principalmente en los excedentes financieros de las entidades públicas nacionales y en las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado (\$8,7 billones).

3.2 Homologación de la Ley de Apropriaciones

El total de las apropiaciones programadas para 2019 asciende a \$259,0 billones. Desde la perspectiva económica, su estructura está determinada en un 85,7% por gastos y adquisición de activos no financieros (\$221,9 billones) y el 14,3% restante, por erogaciones para aplicaciones de financiamiento (\$37,1 billones), para amortizaciones de pasivos.

Las apropiaciones para 2019 por \$259,0 billones, en términos de la clasificación económica, se componen de la siguiente manera: \$208,6 billones en gastos, \$13,3 billones en adquisición de activos no financieros y \$37,1 billones en financiamiento (Cuadro 3).

Cuadro 3
Homologación de apropiaciones
Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico					
Concepto	2019	Gastos y Activos No Financieros			Aplicaciones del Financiamiento		
		Gastos	Adquisición de Activos No Financieros	Total Gastos y Activos No Financieros	Activos Financieros	Pasivos	Total
(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)	(7)=(5+6)	
Presupuesto de Funcionamiento	157.189	154.627	2.028	156.655	290	244	534
Gastos de Personal	31.176	31.176		31.176			
Adquisición de Bienes y Servicios	8.219	7.955	264	8.219			
Transferencias Corrientes	114.241	114.241		114.241			
Transferencias de Capital	222	222		222			
Gastos de Comercialización y Producción	2.267	504	1.763	2.267			
Adquisición de Activos Financieros	305			-	290	15	305
Disminución de Pasivos	229			-		229	229
Gastos por Multas, Sanciones e Intereses de Mora	530	530		530			
Presupuesto de Servicio de la Deuda Pública	66.435	29.853	0	29.853	493	36.089	36.582
Servicio de la Deuda Pública Externa	18.721	8.015		8.015		10.705	10.705
Servicio de la Deuda Pública Interna	47.714	21.837		21.837	493	25.384	25.877
Presupuesto de Inversión	35.374	24.086	11.288	35.374			
Total Gastos	258.997	208.566	13.316	221.881	784	36.333	37.116
Participación Porcentual	100,0	80,5	5,1	85,7	0,3	14,0	14,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

La categoría económica de los gastos incluye componentes de los conceptos en que tradicionalmente se ha presentado el presupuesto, así: gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional, \$157,2 billones; gastos de inversión, \$35,4 billones, y servicio de la deuda, \$66,4 billones, que corresponde al pago de intereses y capital.

La categoría económica de Adquisición de Activos No Financieros, \$13,3 billones, corresponde casi en su totalidad a la categoría presupuestal de inversión, ya que contiene \$264 mil millones-mm, de adquisición de bienes y servicios y \$1.763 mm de gastos de comercialización y producción.

Finalmente, la categoría de financiamiento, \$37,1 billones, corresponden básicamente al concepto de pasivos (amortización de deuda) y \$784 mm por Activos Financieros (aportes de contingencias y aportes al Fondo de Organismos Financieros Internacionales).

3.3 Homologación de los programas de inversión actual

Para la vigencia fiscal de 2019, las apropiaciones para programas, subprogramas y proyectos de inversión por valor de \$35,4 billones (Cuadro 4), de los cuales \$24,1 billones, de acuerdo con la clasificación económica (68,1% del total de inversión), se clasifica como gastos que no corresponden a inversiones económicamente productivas, lo que se considera una de las grandes diferencias entre el sistema de clasificación tradicional del presupuesto y el de clasificación económica. Así mismo, se destinan \$11,3 billones a adquisición de activos no financieros. (31,9%).

Así, los primeros valores corresponden a proyectos dirigidos al Desarrollo Integral de la Niñez y los Adolescentes, la infraestructura de la red vial primaria, la formación de capital humano, la inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad y el acceso a las soluciones de vivienda, entre otros, ítems que no incorporan adquisición de activos reales o no financieros, como se observa en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Homologación de la inversión según Clasificación Económica del presupuesto
Miles de millones de pesos

Concepto	2019	Clasificador Económico		
		Gastos y activos no financieros		
		Gastos	Adquisición de activos no financieros	Total
(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	
Apoyo al desarrollo integral de la Primera Infancia	4.191	4.191	0	4.191
Mejoramiento del servicio de Formación Profesional del SENA	2.603	2.603	0	2.603
Construcción y Reconstrucción de Zonas Afectadas por Ola Invernal - Decreto 4580/ 2010	1.290	0	1.290	1.290
Implantación Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta De Subsistencia	1.252	1.252	0	1.252
Implementación transferencias monetarias condicionadas población vulnerable	1.233	1.233	0	1.233
Mejoramiento y mantenimiento de Vías para la conectividad regional	863	0	863	863
Apoyo para el acceso a la Educación Superior a través de incentivos a demanda	846	846	0	846
Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en marco del restablecimiento de Derechos	762	762	0	762
Distribución recursos para pagos por menores tarifas Sector Eléctrico	632	632	0	632
Implementación medidas de prevención y asistencia para víctimas conflicto armado	549	549	0	549
Apoyo a proyectos de inversión	529	529	0	529
Subsidio Familiar de vivienda población desplazada	500	500	0	500
Programa cobertura condicionada créditos vivienda segunda generación	437	437	0	437

Cuadro 4 (Continuación)

Homologación de la inversión según Clasificación Económica del presupuesto

Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico		
Concepto	2019	Gastos y activos no financieros		
		Gastos	Adquisición de activos no financieros	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)
Subsidio Familiar de vivienda	416	416	0	416
Fortalecimiento desarrollo de infraestructura social y hábitat para inclusión social - FIP	353	353	0	353
Mejoramiento y operación corredor perimetral Cundinamarca, Centro Oriente	317	0	317	317
Construcción y dotación infraestructura educativa en niveles Preescolar, Básica y Media	307	0	307	307
Soluciones acceso comunitario a tecnologías de información y comunicaciones	305	0	305	305
Implementación acciones del programa ampliado de inmunizaciones - PAI	286	286	0	286
Fortalecimiento institucional en el ICBF	275	0	275	275
Implementación de medidas de reparación individual y colectiva	273	273	0	273
Construcción y mantenimiento vía Puerto Salgar - San Roque Troncal Magdalena	264	0	264	264
Implementación estrategias cofinanciación programas desarrollo con enfoque territorial	251	251	0	251
Implantación de programas para innovación y desarrollo tecnológico	228	228	0	228
Otros	15.912	8.645	7.267	15.912
Total Gastos de Inversión	35.374	24.086	11.288	35.374
Participación Porcentual	100,0	68,1	31,9	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

3.4. Resultado Presupuestal Básico

De acuerdo con la clasificación económica, el déficit del proyecto de presupuesto para 2019 ascendería a \$31,2 billones, (2,9% del PIB), menor en 0,2% del PIB al que se prevé se registre en el año 2018, según la última actualización del plan financiero 2018.

Cuadro 5

Resultado Presupuestal Vigencia 2019

Presupuesto General de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2.019	Porcentaje del PIB
	(1)	2019 (2)
1. Rentas y Recursos de Capital	190.719	18,0
RENTAS	147.603	13,9
Impuestos	7.687	0,7
Contribuciones Sociales	440	0,0
Donaciones	34.988	3,3
2. Gastos	208.566	19,7
Remuneración a los empleados	31.176	2,9
Compra de bienes y servicios	22.064	2,1
Intereses	29.734	2,8
Subsidios	239	0,0
Donaciones	60.176	5,7
Prestaciones Sociales	43.269	4,1
Otros gastos	21.909	2,1

Cuadro 5 (Continuación)
Resultado Presupuestal Vigencia 2019
Presupuesto General de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2.019	Porcentaje del PIB
	(1)	2019 (2)
3. Resultado por actividades operativas (1 - 2)	(17.847)	(1,7)
Adquisición de activos no financieros	13.316	1,3
3.1. Adquisición de activos no financieros	13.316	1,3
(A) Total erogaciones (2+3.1)	221.881	20,9
(+) Superávit de efectivo ó (-) Déficit de efectivo (1-A)	(31.162)	(2,9)
Flujos transacciones activos financieros y pasivos (3.2.+3.3.)	31.162	2,9
3.2. Adquisición neta de activos financieros distintos al efectivo	2.049	0,2
+ Fuentes (recursos del crédito)	2.832	0,3
- Aplicaciones (amortización de la deuda)	784	0,1
3.3. Incurrimento neto de pasivos	29.114	2,7
+ Fuentes (Adquisiciones)	65.446	6,2
- Aplicaciones (cancelación)	36.333	3,4
(B) Entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento (3.2. - 3.3.)	(27.065)	(2,6)
Variación neta en las tenencias del efectivo (A+B)	194.816	18,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El déficit presupuestal que se obtiene a través del clasificador económico para el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019 es de -2,9% del PIB, como se observa en el cuadro 5, consistente con la meta de déficit fiscal establecida para el GNC en el MFMP y en la regla fiscal para la vigencia fiscal de 2019.

De acuerdo con el MEFP, se presentan nuevos resultados como el de actividades operativas, \$17,8 billones, compara los ingresos menos los gastos sin incluir las adquisiciones de activos no financieros. También presenta el total de erogaciones, \$221,9 billones, que resulta de la suma de los gastos más las adquisiciones de activos no financieros para el año 2019. El resultado neto por actividades de financiamiento es \$27,1 billones y la variación neta en las tenencias de efectivo será de \$194,8 billones.

Es pertinente mencionar que una diferencia importante entre el resultado presupuestal, que se calcula siguiendo los estándares de la clasificación económica, y el resultado que se muestra en el Plan Financiero se explica por la inclusión en la clasificación económica de la información presupuestal de los establecimientos públicos y de las operaciones sin situación de fondos en el tesoro nacional, lo cual incide en la estimación de los montos globales de ingresos y gastos.

III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2019

1. INTRODUCCIÓN

El clasificador funcional es un instrumento de uso internacional que permite una visión o lectura alterna del presupuesto, el cual organiza el gasto de acuerdo a su finalidad y función en el marco de los objetivos de la Política Gubernamental. Como en años anteriores, el proyecto de presupuesto general de la Nación es presentado por el ejecutivo al Honorable congreso y a la opinión pública en esta clasificación.

El propósito principal de dicha clasificación es ilustrar sobre el tipo de servicios que las instituciones públicas prestan a la comunidad y cuantificar la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, así como determinar las tendencias del gasto público de acuerdo a las categorías del clasificador, enmarcadas en el principio de transparencia de la información pública.

Esta clasificación, que permite visualizar con mayor precisión la composición del proyecto de presupuesto con relación a las funciones del estado, es una presentación diferente a la establecida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (que se hace de acuerdo con el tipo de gasto, según corresponda éste a funcionamiento o a inversión por cada órgano ejecutor y según vinculación administrativa entre estos). Adicionalmente a partir de esta clasificación funcional del gasto, que responde al estándar internacional en la materia, se determina la participación del Gasto Público Social en el presupuesto, visto como la destinación de recursos a la solución de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Así, el ejecutivo pretende enriquecer el debate, contribuye de manera constructiva a la definición de las políticas públicas y facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno, promoviendo la transparencia en la gestión pública.

Para efectos de la presentación del proyecto de presupuesto mediante el clasificador según funciones y fines propuestos del gasto, esta sección se divide en tres partes; la primera sobre la metodología utilizada y los resultados obtenidos, la segunda describe cada una de las categorías funcionales con su respectivo detalle de las entidades que lo componen, y la tercera que describe la metodología para determinar la participación del Gasto Público Social en Colombia a partir del Clasificador Funcional.

2. METODOLOGÍA Y RESULTADOS

Para presentar la clasificación funcional del gasto, como se ha hecho en los últimos años, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional ha utilizado y adaptado los criterios sobre clasificación de gasto público señalados en el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas MEFP del Fondo Monetario Internacional; para el año 2019 hemos utilizado la versión del MEFP 2014.

Esta conceptualización, de uso internacional generalizado, presenta una clasificación del gasto de acuerdo con once divisiones que resumen las funciones del Estado: servicios públicos generales; defensa; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección de medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios; salud; actividades recreativas, cultura y deporte; educación; protección social y actividades públicas que no corresponden a funciones (adicional para Colombia).

En el MEFP 2014 se han realizado algunas variaciones respecto a la versión de 1986 del mismo manual, dentro de las cuales se resalta que en la división Defensa se incluye los gastos de la defensa civil, que en el caso colombiano estaba clasificada como una actividad de protección social. En orden público y seguridad ciudadana se incluye el servicio de protección contra incendios. Existe una sola división para asuntos económicos que incluye infraestructura básica, producción y prestación de servicios, que en el MEFP 1986 se presentaba por separado, asimismo incluye los gastos por asuntos laborales que se incorporaban en protección social. Los gastos por transferencias que realizan las entidades del sector público para el pago de la cuota de fiscalización o auditaje de la Contraloría General de la República, prevista en el artículo 267 de la Constitución Política, así como las transferencias de los establecimientos públicos por concepto de excedentes financieros a la Nación que se incluían en actividades públicas que no corresponden a funciones se incorporan en servicios públicos generales – transferencias entre diferentes niveles de gobierno.

Los clasificadores que se utilizan en esta sección incluyen información tanto de gastos de funcionamiento como gastos de inversión que se presentan en orden de magnitud.

De esta clasificación se excluye el servicio de la deuda pública nacional ya que bajo este rubro se registran los recursos destinados a financiar el pago de préstamos realizados en vigencias anteriores. El objeto del gasto, como se ha señalado en ocasiones anteriores, correspondiente al criterio clasificador de esta sección, debe valorarse en el momento en que se endeudó la Nación y no cuando ésta procede a cancelar el monto adeudado. Por lo tanto, de un presupuesto total de \$258,5 billones, se excluyen \$66,4 billones, por lo que el análisis se hace sobre los \$192,1 billones restantes, monto que en adelante se llamará presupuesto ajustado.

El cuadro 1 presenta la distribución del proyecto de presupuesto de 2019, por categorías funcionales del gasto, comparándola con la Ley del presupuesto de 2018, en ambos casos excluyendo el servicio de la deuda.

Como se puede observar, el 67,1% del presupuesto ajustado se destina a las funciones de protección social, educación y atención de la salud. Esto es consecuencia, principalmente de la mayor atención que se está brindando a la población en cobertura en educación, salud y a la más vulnerable a través de diversos programas, como se ha descrito en detalle en otros capítulos.

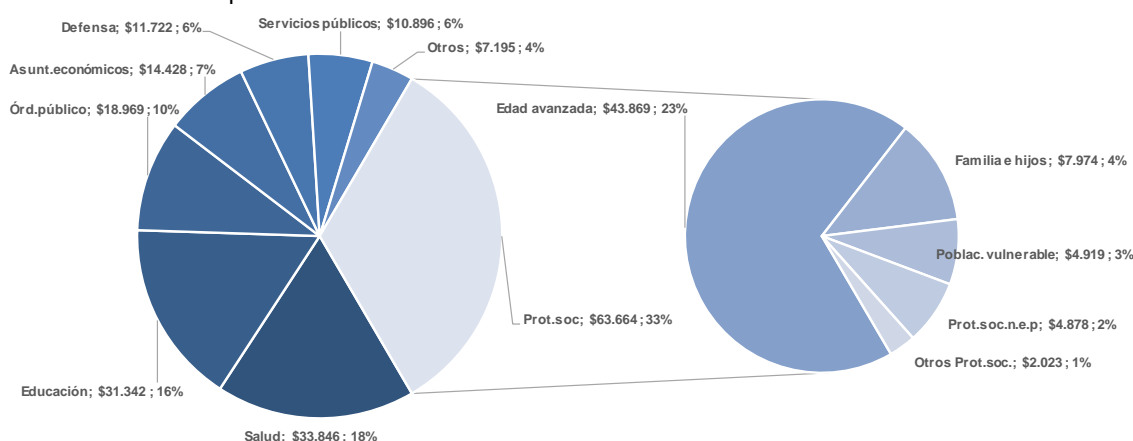
Continúan en orden de importancia la asignación de recursos para la financiación de actividades dirigidas al mantenimiento del orden público y la seguridad y los servicios de la defensa con el 16%; asuntos económicos con el 7,5%; servicios públicos generales el 5,7%; y otras funciones del Estado (vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y deporte, protección del medio y las actividades públicas que no corresponden a funciones), con el 3,7% restante (Gráfico 1).

Cuadro 1
Resumen Clasificación Funcional 2018 – 2019
Miles de millones de pesos

FUNCIONAL	2018 Ley (1)	2019 Proyecto (2)	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual		Porcentaje del PIB	
				2018 (4)	2019 (5)	2018 (6)	2019 (7)
Protección Social	65.393	63.664	(2,6)	34,9	33,1	6,6	6,0
Salud	29.504	33.846	14,7	15,7	17,6	3,0	3,2
Educación	31.848	31.342	(1,6)	17,0	16,3	3,2	3,0
Orden Público y Seguridad	18.098	18.969	4,8	9,6	9,9	1,8	1,8
Asuntos Económicos	12.332	14.428	17,0	6,6	7,5	1,2	1,4
Defensa	11.297	11.722	3,8	6,0	6,1	1,1	1,1
Servicios Públicos Generales	12.127	10.896	(10,2)	6,5	5,7	1,2	1,0
Vivienda y Servicios Comunitarios	2.950	3.013	2,1	1,6	1,6	0,3	0,3
Actividades Públicas que no Corresponden a Funciones	1.497	1.962	31,0	0,8	1,0	0,2	0,2
Actividades Recreativas, Cultura y Deporte	1.774	1.639	(7,6)	0,9	0,9	0,2	0,2
Protección del Medio Ambiente	727	581	(20,1)	0,4	0,3	0,1	0,1
TOTAL SIN DEUDA	187.547	192.062	2,4	100,0	100,0	18,8	18,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Gráfico 1
Clasificación Funcional 2019
Miles de millones de pesos



Fuente: DGPPN - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el gráfico 1 se observa que, la categoría funcional de protección social, concentra el 33% del presupuesto ajustado, es decir, \$63,7 billones, en que sobresale el monto de los recursos destinados a pensiones, \$43,9 billones, que representan el 23% del total del presupuesto ajustado. Por su lado, el gasto para salud ocupa el segundo lugar de las asignaciones presupuestales con \$33,8 billones, 18% del presupuesto, y el de educación el tercero, con \$31,3 billones, 16% del presupuesto. Continúan, en su orden, la categoría de actividades de orden público y seguridad, que concentran los servicios de policía y protección ciudadana por \$19 billones, 10%; asuntos económicos, \$14,4 billones y las actividades y servicios de la defensa nacional, que reciben \$11,7 billones, 6% del presupuesto ajustado.

Al comparar el cuadro de las categorías funcionales con la clasificación por entidad del presupuesto (cuadro 2), se destaca la concentración del gasto en las entidades que lideran, como parte de su propia misión, el desarrollo de las funciones identificadas en el clasificador funcional. Así, los Ministerios de: Educación, Salud y Protección Social, Trabajo, Defensa y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social manejan recursos del orden de \$128,8 billones, el 67,1% de los recursos del

PGN excluyendo el servicio de la deuda. En su orden siguen el Ministerio de Hacienda con \$14,9 billones (7,8%)¹, la Policía Nacional con \$10 billones (5,2%).

Cuadro 2
Concentración del presupuesto por principales entidades 2019
Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 19/18 (3)=(2/1)	2018 (4)	2019 (5)
Ministerio Educación Nacional	37.492	38.278	2,1	20,0	19,9
Ministerio de Salud y Protección Social	24.631	28.478	15,6	13,1	14,8
Ministerio del Trabajo	27.438	28.369	3,4	14,6	14,8
Ministerio de Defensa Nacional	20.907	23.150	10,7	11,1	12,1
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	16.821	14.922	(11,3)	9,0	7,8
Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social	11.258	10.522	(6,5)	6,0	5,5
Policía Nacional	9.742	10.044	3,1	5,2	5,2
Ministerio de Transporte	5.531	6.971	26,0	2,9	3,6
Rama Judicial	4.084	4.291	5,1	2,2	2,2
Fiscalía General de la Nación	3.658	3.839	4,9	2,0	2,0
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	3.827	3.780	(1,2)	2,0	2,0
Ministerio de Minas y Energía	4.319	2.792	(35,4)	2,3	1,5
Ministerio de Justicia y del Derecho	2.565	2.694	5,0	1,4	1,4
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.605	1.731	7,8	0,9	0,9
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2.306	1.683	(27,0)	1,2	0,9
Registraduría Nacional del Estado Civil	1.768	1.249	(29,4)	0,9	0,7
Ministerio del Interior	1.072	1.196	11,6	0,6	0,6
Ministerio Público	1.124	1.180	5,0	0,6	0,6
Resto	7.400	6.894	(6,8)	3,9	3,6
TOTAL	187.547	192.062	2,4	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3. DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS FUNCIONALES 2019

En los siguientes párrafos se presenta una breve descripción de cada una de las categorías funcionales, los recursos apropiados y los principales programas por entidad de acuerdo a su misión.

3.1 Protección social

El gasto en Protección Social como función del Estado se caracteriza por incluir nueve grupos: i) Enfermedad e incapacidad; ii) Edad avanzada (pensiones); iii) Sobrevivientes (beneficios a sobrevivientes); iv) Familia e hijos; v) Desempleo; vi) Vivienda; vii) Población vulnerable; viii) Investigación y desarrollo relacionados con la protección social; ix) Protección social n.e.p.²

Esta categoría recoge los servicios a la población socialmente vulnerable (personas con discapacidad, niños, tercera edad, víctimas del conflicto y desplazados, entre otros), la protección integral de las familias, el mantenimiento y estímulo de niños y adolescentes, la protección de desempleados y personas con escasez de recursos para adquirir una vivienda propia, el pago directo de mesadas pensionales, las contribuciones patronales por concepto de pensiones, y el pago de cesantías de los empleados del Estado. En el cuadro 3 se presenta el detalle del gasto que brinda la protección a través de las pensiones, los subsidios a los hogares y la atención de la familia, la niñez, la juventud y los

¹ En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se incorporan los recursos para el Sistema General de Participaciones para propósito general, asignaciones especiales, atención integral para la primera infancia y FONPET Timbre. Igualmente, se incluyen además los recursos para la implementación del acuerdo de paz, recursos para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y modernización del Estado todo lo cual explica su elevada participación.

² No establecidos previamente.

ancianos, a través del ICBF, la atención de los ancianos a través del Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia y programas del gobierno para población vulnerable.

Cuadro 3 Presupuesto 2019– Detalle del gasto en protección social

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
Edad avanzada	43.219	43.869	1,5	66,1	68,9
Familia e hijos	7.617	7.974	4,7	11,6	12,5
Población vulnerable	6.038	4.919	(18,5)	9,2	7,7
Protección social n.e.p.	6.601	4.878	(26,1)	10,1	7,7
Vivienda	1.680	1.766	5,2	2,6	2,8
Enfermedad	191	209	9,5	0,3	0,3
Incapacidad	47	48	2,5	0,1	0,1
TOTAL	65.393	63.664	(2,6)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	34,9	33,1			
Porcentaje del PIB	6,6	6,0			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

A continuación, se desagregarán los principales grupos que componen la clave funcional de protección social.

En primer lugar, en el componente de Edad Avanzada se programan recursos por \$43,9 billones. De esa cifra, \$37,7 billones se destinan al pago de pensiones; \$1,4 billones que generan ahorros de pensiones como el FONPET, las cotizaciones a pensiones y el Fondo de Solidaridad Pensional por \$3,1 billones y \$1,3 billones son recursos del SGP, para la administración de las pensiones se destinan \$0,4 billones. Con el total de recursos se atiende cerca de dos millones doscientos mil pensionados.

En materia pensional se destaca, el aporte de la Nación para el pago de pensiones de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES por \$10,5 billones y los recursos del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) por \$10,5 billones, las pensiones que se pagan a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por \$7,3 billones (sin incluir el SGP en que se le transfieren \$636,3 mil millones-mm)

El Sector de defensa y policía participa principalmente en el grupo de Edad Avanzada, con \$8,5 billones, de los cuales \$7,7 billones corresponden al pago de pensiones (bonos pensionales, cuotas partes pensionales y mesadas pensionales) y asignaciones de retiro.

El segundo grupo “Familia e hijos” tiene asignados recursos por valor de \$8 billones. De estos, \$6,4 billones se ejecutarán a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar especialmente en atención a la primera infancia y protección a los niños, niñas y adolescentes para el restablecimiento de sus derechos.

En ese orden, el componente de “Población vulnerable” tiene asignados recursos por \$4,9 billones. Del total de los recursos de este grupo, \$2 billones se ejecutarán a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social principalmente para la implementación de las transferencias monetarias condicionadas. También se programan recursos en la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas por \$1,9 billones que serán destinados principalmente a la indemnización

administrativa y judicial de víctimas del conflicto armado, así como a la implementación de medidas de prevención y asistencia. Igualmente se destinan recursos para la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por \$240 mm.

En otras asignaciones clasificadas como de protección social se apropian \$4,9 billones; entre los de mayor importancia se encuentran subsidios, especialmente los relacionados con vivienda por \$1,4 billones se ejecutarán a través del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, de los cuales se destinarán \$537,8 mm para la asignación de subsidios en el programa de vivienda gratis segunda etapa (\$500 mm para población desplazada) y \$375,5 mm para subsidiar la cuota inicial del programa de Mi Casa Ya. Los restantes \$436,7 mm se destinan al programa de cobertura a la tasa a créditos hipotecarios, para el cierre financiero de los programas de vivienda que se ejecutan. Para subsidios de servicios públicos domiciliarios se asignaron recursos por valor de \$1,1 billones, de los cuales, \$758,1 mm son subsidios para los estratos 1, 2 y 3 de la población para el pago de servicios públicos domiciliarios de energía, incluyendo los que financia el FOES para las zonas subnormales, \$179,5 mm para los de gas por red, \$60,3 mm para GLP y \$58,4 mm para compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre las ciudades Yumbo y Pasto, recursos del SGP por \$1,6 billones y \$586 mil millones para el pago de cesantías parciales del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

En el cuadro 4 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con la concentración en las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación.

Cuadro 4
Principales entidades ejecutoras del gasto en protección social 2019
Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	Porcentual
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio del Trabajo	22.487	22.815	1,5	34,4	35,8
Ministerio Educación Nacional	9.125	10.158	11,3	14,0	16,0
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF	6.179	6.438	4,2	9,4	10,1
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	2.703	3.098	14,6	4,1	4,9
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	2.829	2.970	5,0	4,3	4,7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4.130	2.644	(36,0)	6,3	4,2
Ministerio de Defensa Nacional	2.009	2.123	5,7	3,1	3,3
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	3.048	2.037	(33,2)	4,7	3,2
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.883	1.897	0,7	2,9	3,0
Policía Nacional	1.506	1.666	10,6	2,3	2,6
Fondo Nacional de Vivienda	1.411	1.352	(4,2)	2,2	2,1
Ministerio de Salud y Protección Social	1.058	1.191	12,6	1,6	1,9
Ministerio de Minas y Energía	2.892	1.063	(63,2)	4,4	1,7
Fiscalía General de la Nación	580	578	(0,3)	0,9	0,9
Rama Judicial	493	508	3,0	0,8	0,8
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	329	336	2,1	0,5	0,5
Fondo de Previsión Social del Congreso	292	288	(1,4)	0,4	0,5
Resto	2.438	2.501	2,6	3,7	3,9
TOTAL	65.393	63.664	(2,6)	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los recursos del Ministerio del Trabajo, \$22,8 billones, se distribuirán principalmente así: pago de pensiones a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP (incluye pensiones CAJANAL, exfuncionarios ISS, las que pagaba CAPRECOM, entre otros), de la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES, para el Fondo de Solidaridad Pensional \$1,2 billones que permitirán garantizar la continuidad de 1.517 miles de beneficiarios del programa de subsidios en dinero

y beneficiarios del programa de complementación alimentaria y \$188,6 mm para subsidio a pensiones de 191.000 adultos mayores.

Para atender el gasto de protección social, el sector de Defensa y Policía programa en sus diferentes entidades recursos por valor de \$9,9 billones. Para atender cerca de 250.000 personas que han prestado sus servicios en los diferentes organismos, en especial en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, se destinan a pensiones y asignaciones de retiro \$7,7 billones, de los cuales 76% corresponden al pago del personal de la fuerza pública en uso de retiro y sus beneficiarios. Así mismo, con el propósito de atender el normal funcionamiento de las Cajas de Retiro, se destinan \$174 mm. Adicionalmente, a fin de disminuir el pasivo existente, el sector destina para el pago de cesantías \$169 mm. Por último, de acuerdo al artículo 240 de la Ley 1753 de 2015, se destinan \$26 mm para subvencionar a Satena S.A, como único operador de rutas sociales.

En el Ministerio de Educación Nacional se asignarán \$10,2 billones, así: \$7,9 billones, provenientes de los aportes de afiliados y patronales, se destinarán para pagar pensiones (\$7,3 billones) y cesantías (\$0,6 billones) de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, más \$1,9 billones del SGP (\$0,6 billones para pensiones y \$1,3 billones para cesantías); Concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional, \$439.1 mm.

En el ICBF, están previstos recursos por \$6,4 billones. El principal monto por \$4,2 billones se destinarán a la atención de la Primera Infancia para aproximadamente 1.200.000 niños en atención integral y 598.000 en atención tradicional, así como al pago de salarios de aproximadamente 53.601 madres comunitarias.

También se destinan recursos para el programa de Protección por \$762 mm, con los cuales se llevarán a cabo acciones para el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes cuando estos han sido vulnerados, amenazados o inobservados; estas acciones pueden ser, entre otras, adelantar procesos de adopción, atención a adolescentes para garantizar sus derechos de identidad, salud y educación. Igualmente se mantiene el ingreso de 5.424 madres sustitutas y tutoras.

En el Ministerio de Hacienda se presupuestan \$2,6 billones, de los cuales \$1,5 billones se destinan a Edad Avanzada, Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET por valor de \$1,4 billones provenientes del SGP y del impuesto de timbre, Propósito General del SGP con \$116 mm y \$23 mm para la capitalización de Positiva Compañía de Seguros S.A; \$532 mm para Población Vulnerable provenientes del SGP- Propósito General por valor de \$293 mm, \$112 mm de apoyo a proyectos de inversión nacional, \$75 mm y \$24 mm para compensar el impuesto predial unificado para Territorios Colectivos de Comunidades Negras y Resguardos Indígenas, respectivamente, y \$18 mm para protección de personas que se encuentran en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia; para Familia e Hijos por \$441 mm, provenientes del SGP – Propósito General por valor de \$436 mm y \$5 mm de contribuciones inherentes a la nómina; \$60 mm para Vivienda, de los cuales \$43 mm corresponden a SGP- Propósito General, \$16 mm del Fondo de Reserva de la Cartera Hipotecaria FRECH y \$1 mm del SGP – Municipios de la Ribera del Río Magdalena; y \$107 mm del concepto de Protección Social n.e.p., el cual contiene recursos del SGP de Propósito General y Municipios Ribereños del Río Magdalena por valor de \$60 mm, el Fondo de Compensación Interministerial por \$45 mm y \$2 mm de Contribuciones Inherentes a la Nómina.

En el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se presupuestan \$2 billones. Los recursos más representativos están programados en el proyecto de transferencias monetarias condicionadas por \$1,2 billones con los cuales se espera atender, inicialmente, el pago de dos ciclos a 2.420.000 familias dentro del programa de Mas Familias en Acción que incluyen 840.000 familias desplazadas y 1.580.000 familias vulnerables, con cerca de 600 mil niños entre 0 y 5 años y 3.400.000 niños entre 6 y 18 años; así mismo se tienen previstos los incentivos para 132.000 jóvenes dentro del programa Jóvenes en Acción. En el proyecto de Infraestructura social y hábitat se presupuestan \$353 mm con los cuales se espera continuar con los procesos de 402 proyectos distribuidos en todo el territorio nacional. El programa de Familias en su tierra cuenta con recursos por \$170,2 mm con los cuales se atenderán 36.160 hogares víctimas atendidos en un esquema especial de acompañamiento. Con el resto de recursos programados por \$279,6 mm se atienden los demás programas para víctimas, de enfoque diferencial, inclusión productiva, red unidos.

En la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se destinan recursos por \$1,9 billones. De estos recursos, \$630 mm son para pago de la indemnización administrativa a través del Fondo para la Reparación de las Víctimas; \$548,5 mm para la realización de actividades de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado que incluye la atención humanitaria. El resto de recursos incluyen otros proyectos misionales entre los cuales se tiene como objetivo la implementación de medidas de reparación individual y colectiva y continuar con el mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional y el normal funcionamiento de la entidad.

En Fonvivienda se presupuestan los subsidios por valor de \$1,4 billones para subsidios de vivienda urbana. Para subsidios en el Ministerio de Minas y Energía se asignaron recursos por valor de \$1,1 billones para subsidios de energía, gas y transporte de combustible. En el Ministerio de Salud y Protección Social se destinan recursos por \$1,2 billones, principalmente recursos del SGP por \$1 billón, para pensiones y cesantías de los trabajadores de hospitales públicos principalmente y \$19 mil millones destinados a subsidios enfermos de lepra y sus hijos, aportes convencionales y mesadas pensionales. En la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial se programan \$1,1 billones para el pago de atención a la familia, cesantías y actividades de protección social.

En Resto de Entidades, las apropiaciones ascienden a \$3,1 billones. Entre las entidades se encuentran: Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Fondo de Previsión Social del Congreso, Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Penitenciario y Carcelario, donde se programan \$145,8 mil millones para el pago de atención a las familias, cesantías y actividades de protección social y UGPPP (pensiones), entre otras

3.2 Educación

La educación es el más poderoso instrumento de igualdad social, que nivela las oportunidades de las personas, abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia.

Para la próxima vigencia, con los recursos asignados se continuarán desarrollando metas relacionadas con la implementación de la Jornada Única en todos los colegios públicos del país, el programa de Excelencia Docente con las becas a docentes, los Acuerdos de Calidad, la obligatoriedad de la Educación Media, la construcción de aulas a través de los recursos que se canalizan por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, el cierre de brechas en educación superior con calidad, el Sistema Terciario de Educación y la alineación con parámetros internacionales en la convalidación de

títulos, cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar, Primera Infancia, alfabetización, educación rural, créditos beca otorgados a través del ICETEX.

El servicio educativo cubre los niños y niñas menores de 5 años (primera infancia), niños, niñas y jóvenes en edad escolar, adultos, población rural, grupos étnicos, personas en condición de discapacidad físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y personas en condiciones de vulnerabilidad (población desplazada, rural y analfabetos). Así mismo, destina recursos para el mejoramiento, mantenimiento, dotación y construcción de instituciones educativas; la contratación del servicio educativo en aquellas zonas donde la oferta oficial es insuficiente; la aplicación de modelos flexibles que permiten ampliar la oferta educativa a poblaciones con características heterogéneas; programas que incentiven la asistencia y permanencia escolar, tales como alimentación escolar, transporte escolar, subsidios educativos para población SISBEN 1 y 2, y la gratuidad educativa.

El sector educativo seguirá avanzando en la ampliación de coberturas con calidad en todos los niveles educativos. En particular, buscará un aumento sustancial de cobertura en educación media y cierre de brechas entre zonas urbanas y rurales. Se continuará con el desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa mediante el cual se logrará adecuar y construir los espacios físicos necesarios para la ampliación de coberturas y la implementación de la jornada única, con especial atención a las necesidades en zonas rurales.

Se destinan recursos importantes para la ampliación de la cobertura en educación superior provenientes del impuesto sobre la renta y de estampilla pro Universidad Nacional y demás universidades públicas, ampliando la capacidad de creación de nuevos cupos en 2019 e incrementando la cobertura con igualdad de oportunidades en el acceso (la cobertura pasará del 37,5% en 2010 a 57% en 2019, es decir un aumento de más de 19 puntos porcentuales).

En el cuadro 5 se presenta el detalle del gasto en educación, de acuerdo con su clasificación funcional. Se destacan los recursos destinados a la primera infancia, educación preescolar, básica y media que son el 68,4% del total presupuestado, que se financia con los recursos del SGP para educación. También son importantes las asignaciones para la educación superior que financian a las universidades públicas e institutos técnicos y tecnológicos, las cuales representan el 15,1% del total de recursos asignados. Por su parte, las apropiaciones de educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el SENA, representan el 16,5%.

Cuadro 5
Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en educación
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
Educación primaria	9.691	10.133	4,6	30,4	32,3
Educación secundaria básica	6.679	7.101	6,3	21,0	22,7
Primera etapa de la educación superior	5.252	4.728	(10,0)	16,5	15,1
Educación no atribuible a ningún nivel	4.318	4.186	(3,1)	13,6	13,4
Educación secundaria avanzada	2.531	2.679	5,8	7,9	8,5
Educación preescolar	1.583	1.541	(2,6)	5,0	4,9
Servicios auxiliares de la educación	1.253	588	(53,1)	3,9	1,9
Educación n.e.p.	342	190	(44,3)	1,1	0,6
Educación postsecundaria no superior	113	109	(3,5)	0,4	0,3
Investigación y desarrollo relacionados con la educación	85	87	1,8	0,3	0,3
TOTAL	31.848	31.342	(1,6)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	17,0	16,3			
Porcentaje del PIB	3,2	3,0			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Por entidades, el 83,1% de los recursos asignados se concentra en el Ministerio de Educación Nacional; 11,1% en el SENA; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un 2,5%, correspondiente a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales – Programa de Alimentación Escolar, así como los recursos provenientes del apoyo a proyectos de inversión nacional para contratación y prestación de servicios educativos; 1,1% en la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-; 0,4% en el Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS-; 0,2% en el Ministerio de Defensa Nacional, 0,2% en el Ministerio de Salud y Protección Social, y el restante 1,4% se distribuye entre otras entidades, como se observa en el cuadro 6.

Cuadro 6
Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2019
Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 19/18 (3)=(2/1)	2018 (4)	2019 (5)
Ministerio Educación Nacional	26.383	26.047	(1,3)	82,8	83,1
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	3.240	3.491	7,7	10,2	11,1
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	947	788	(16,8)	3,0	2,5
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	440	359	(18,3)	1,4	1,1
COLCIENCIAS	205	123	(40,2)	0,6	0,4
Ministerio de Defensa Nacional	58	56	(2,8)	0,2	0,2
Ministerio de Salud y Protección Social	80	50	(37,6)	0,3	0,2
Rama Judicial	58	36	(37,5)	0,2	0,1
Resto	438	393	(10,2)	1,4	1,3
TOTAL	31.848	31.342	(1,6)	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan \$26 billones que se clasifican así: 1) \$20,9 billones del SGP para financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para atender una matrícula aproximada de 8,3 millones de estudiantes que incluye niños y jóvenes en edad escolar, adultos, población rural, grupos étnicos, personas en condición de discapacidad, con capacidades excepcionales y a personas con condiciones de vulnerabilidad (población desplazada, rural y analfabeta), en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado de enero de 2011; 2) \$3,5 billones que se asignarán para la formación técnica, tecnológica y universitaria, los cuales garantizan la prestación del servicio en condiciones de calidad, para más de un millón de estudiantes de pregrado y posgrado y para fortalecer la infraestructura física y tecnológica de las universidades públicas, y 3) \$1,6 billones correspondientes a: i) \$306,9 mm para infraestructura educativa del sector; ii) \$212,9 mm para atender el Programa de Alimentación Escolar –PAE- (\$75,3 mm por inversión y \$137,6 mm CONPES 151/12); iii) \$846,5 mm está destinado a financiar los créditos educativos a través del ICETEX, que incluyen las cohortes I, II, III y IV del Programa Ser Pilo Paga, y iv) \$187,7 mm para el resto de gastos del sector.

Los recursos del SGP permitirán adicionalmente financiar los compromisos asumidos con FECODE relacionados con la nivelación salarial para los docentes; el reconocimiento de tres puntos porcentuales adicionales respecto del porcentaje de incremento que aplique para el resto de trabajadores estatales (\$532,7 mm), y una bonificación pedagógica que para 2019 corresponde al 11% de la asignación básica mensual (\$281,6 mm). Así mismo, se garantizará la educación gratuita para todos los estudiantes de grados transición a once, atendidos en establecimientos educativos oficiales.

En el SENA se incluyen \$3,5 billones con el fin de atender: i) 5.829.796 aprendices en Formación Profesional Integral Titulada y Complementaria, de los cuales 415.860 aprendices son de educación superior, 823.470 corresponden a aprendices de la formación técnica laboral y otros, y 4.590.466 aprendices en formación complementaria; ii) 1.647.448 aprendices pertenecientes a población en

condición de vulnerabilidad (incluye víctimas); iii) 2.182.809 de aprendices en formación virtual (incluye bilingüismo); iv) 188.980 Aprendices en el Programa SENA Emprende Rural – SER.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se incluyen: \$788 mm correspondiente a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales (\$655 mm), así como los recursos provenientes del apoyo a proyectos de inversión nacional (\$122 mm) para contratación y prestación de servicios educativos, y apoyo fortalecimiento universidades públicas (\$11 mm).

Dentro de esta clasificación también se incluye la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP- con \$359 mm para el desarrollo de sus distintos programas superiores y complementarios de educación, el Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS- con \$123 mm al programa de capacitación del recurso humano para la investigación, mediante el otorgamiento de becas para adelantar estudios de doctorado en el país y en el exterior, de cada una de las cohortes autorizadas, realizado directamente por la entidad y mediante un convenio con Colfuturo, y el Ministerio de Salud y Protección Social con \$50 mm de la participación del SGP-Salud, Para realizar campañas educativas de promoción y prevención en salud a la población del régimen subsidiado.

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los Ministerios de Educación Nacional, SENA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ESAP, COLCIENCIAS, y Ministerio de Salud y Protección Social se concentra el 98,4% del gasto en Educación (Cuadro 6).

La Rama Judicial aporta a la función de educación \$36 mm que destinan a la capacitación de los funcionarios y servidores judiciales, y el Ministerio de Defensa Nacional \$56 mm que corresponden a las unidades ejecutoras de este Ministerio y corresponden a los gastos destinados a atender el Convenio con el ICETEX y el Fortalecimiento de la Calidad Educativa de las Instituciones de Educación Superior en la Fuerza Aérea.

3.3 Salud

La atención en salud es un servicio público a cargo del Estado, que busca garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud y de saneamiento; establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por parte de entidades privadas; ejercer su vigilancia y control y establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares en materia de salud, así como determinar los aportes a su cargo.

El gasto en Salud como función del Estado se caracteriza por incluir seis objetivos: i) Productos útiles y equipos médicos; ii) Servicios para pacientes externos; iii) Servicios hospitalarios; iv) Servicios de salud pública; v) Investigación y desarrollo relacionados con la salud; vi) Salud n.e.p.

En el PGN se incorporan recursos para (i) financiar los aportes patronales para salud de los empleados públicos de las entidades que hacen parte del presupuesto, afiliados al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social; (ii) financiar la afiliación de la población pobre al Régimen Subsidiado (subsidio a la demanda); (iii) financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre no amparada por el régimen subsidiado, a través de los hospitales públicos (subsidios de oferta); (iv) atender a las víctimas de eventos catastróficos y víctimas de accidentes de tránsito (v) atender los planes y programas de salud pública, orientados a la promoción y prevención de la salud y los planes de

inmunización de la población, especialmente infantil y (vi) financiar la investigación en salud, la inspección y vigilancia y los subsidios a los enfermos de Hansen, entre otros.

Cuadro 7

Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en salud

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2018	2019
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Salud n.e.p.	18.344	21.498	17,2	62,2	63,5
Servicios hospitalarios generales	9.271	10.461	12,8	31,4	30,9
Servicios de salud pública	1.504	1.505	0,1	5,1	4,4
Resto	385	382	(0,6)	1,3	1,1
TOTAL	29.504	33.846	14,7	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	15,7	17,6			
Porcentaje del PIB	3,0	3,2			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Un 63,5% del gasto se concentra en la prestación de servicios de salud n.e.p. Del total del gasto funcional en salud por \$33,8 billones se destaca: \$16,8 billones para aseguramiento en salud en el Ministerio de Salud y Protección Social; \$9,1 billones que se realizan a través del SGP (\$8,5 billones en el Ministerio de Salud y Protección Social, \$488,2 mm en el Ministerio de Educación y \$138 mm en el Ministerio de Hacienda); \$114 mm en apropiaciones del Ministerio de Hacienda para el Sistema General de Seguridad Social en Salud; \$112,6 mm en apropiaciones del Ministerio de Hacienda para el Sistema General de Seguridad Social en Salud; del Sector Defensa y Policía se destinan \$3,9 billones para la prestación de servicios de salud y servicios hospitalarios generales, principalmente en el Ministerio de Defensa - Salud, la Policía Nacional - Salud, las Cajas de Sueldos de los Retirados y el Hospital Militar, con el fin atender a más de un millón trescientos mil usuarios, entre cotizante, no cotizantes y beneficiarios; \$1,5 billones son contribuciones inherentes a la nómina de las entidades del PGN; \$1,4 billones del Ministerio de Educación Nacional (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, \$368,7 mm del Ministerio de Salud para vacunas, recursos para cofinanciación de coberturas en salud de las entidades territoriales y apoyo a programas de desarrollo de la salud; \$904 mm en gastos administrativos de salud, \$173,2 mm, para servicios médicos en el Fondo Pasivo Social de FFNN y \$213,9 mm para implementación del sistema integral de salud en el sistema penitenciario (Cuadro 7).

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los Ministerios de Salud y Protección Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio), Defensa y Policía, se concentra el 95% del gasto en Salud (Cuadro 8).

En el Ministerio de Salud y Protección Social, se apropian \$26 billones, de los cuales \$8,5 billones son transferencias del SGP; \$16,8 billones para aseguramiento en salud que incluyen recursos para cofinanciación coberturas en salud, \$286 mm para vacunas y programas de salud pública; y otros \$402 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio y unidades ejecutoras

Cuadro 8
Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2019

Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2018	2019
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Salud y Protección Social	22.288	26.028	16,8	75,5	76,9
Ministerio Educación Nacional	1.852	1.941	4,8	6,3	5,7
Ministerio de Defensa Nacional	1.368	1.709	24,9	4,6	5,0
Policía Nacional	1.285	1.405	9,4	4,4	4,2
Hospital Militar	368	389	5,9	1,2	1,2
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	354	264	(25,5)	1,2	0,8
Fiscalía General de la Nación	225	228	1,3	0,8	0,7
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	181	215	19,3	0,6	0,6
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	177	211	19,4	0,6	0,6
Rama Judicial	190	198	4,6	0,6	0,6
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	192	193	0,1	0,7	0,6
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	187	186	(0,5)	0,6	0,6
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	160	165	3,5	0,5	0,5
Superintendencia Nacional de Salud	133	128	(3,5)	0,5	0,4
DIAN	60	62	3,3	0,2	0,2
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	56	58	3,3	0,2	0,2
Instituto Nacional de Salud - INS	48	47	(2,6)	0,2	0,1
Resto	381	416	9,3	1,3	1,2
TOTAL	29.504	33.845	14,7	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el Ministerio de Educación Nacional se encuentran \$1,9 billones, de los cuales \$1,5 billones son los aportes de salud para el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; \$488,2 mm del Sistema General de Participaciones para salud y \$3 mm, contribuciones inherentes a la nómina para salud.

En el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, las Cajas de Retiro y el Hospital Militar que suman apropiaciones por \$3,9 billones, se destinan a la prestación de los servicios de salud del personal activo, retirado y pensionado de la Fuerza Pública, y sus beneficiarios; para lo cual las principales entidades a saber, son Sanidad Militar, Sanidad Policía y Hospital Militar, quienes aportan recursos que tienen por objeto mejorar la calidad del servicio del sistema de salud de la fuerza pública, mejorar los establecimientos de sanidad militar y policial, así como la adquisición de equipos biomédicos.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se apropian \$265 mm, de los cuales \$136 mm del Sistema General de Participaciones; \$114 mm prestaciones del sector salud y \$16 mm de contribuciones inherentes a la nómina para salud y otros, que incluyen funcionamiento del Ministerio y sus unidades ejecutoras

Así mismo, se incluye el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales para la atención de pensionados y sus beneficiarios por \$186 mm, en la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial participan con \$228 mm y \$198 mm, respectivamente, para financiar los aportes patronales para salud de sus funcionarios.

El resto incluye en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, recursos para financiar el Fondo de Salud para la población privada de la libertad – PPL, Decretos 1069 de 2015, 2245 de 2015 y el 1142 del 15 de julio de 2016, que para 2019 corresponde a \$214 mm y en el INPEC \$58 mm de los aportes patronales para salud de sus funcionarios.

3.4 Actividades y servicios de la defensa nacional

La función legal del Estado en materia de defensa nacional está consagrada en la Constitución Política, donde se establece como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional.

Funcionalmente esta actividad se refiere a acciones inherentes a defensa nacional, al mantenimiento del orden público nacional en las fronteras, costas y espacio aéreo; es por ello que ésta función es atendida fundamentalmente por las Fuerzas Militares, constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Esta categoría incluye la administración o funcionamiento general, la adquisición y/o producción de equipos, materiales, suministros y servicios para la defensa y seguridad del país, programas dirigidos a mejorar la movilidad, inteligencia, pie de fuerza y capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas de Colombia. En general, cubre el desarrollo efectivo de las operaciones direccionadas a reforzar y garantizar el la soberanía y la seguridad del estado colombiano en su territorio, lo que asegura el mantenimiento de una paz estable y duradera.

Cuadro 9
Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en Defensa
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	19/18	2018	2019
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Defensa militar	10.837	11.158	3,0	95,9	95,2
Defensa n.e.p.	435	535	22,9	3,9	4,6
Defensa civil	24	28	19,6	0,2	0,2
Investigación y desarrollo relacionados con la defensa	1	1	(23,1)	0,0	0,0
TOTAL	11.297	11.722	3,8	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,0	6,1			
Porcentaje del PIB	1,1	1,1			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 9 se presenta la información sobre esta clave funcional de acuerdo con los grupos funcionales que participan en el desarrollo de las actividades respectivas de la División de Defensa. Es así, que el grupo de Defensa Militar tiene una participación del 95% (\$11,2 billones), recursos dirigidos a la administración de asuntos y servicios de la defensa militar. En segundo renglón, se encuentran los gastos de defensa para la administración, gestión y apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes y programas relacionados con la defensa, destinando para ello el 4,6%, equivalentes a \$535 mm.

Como se mencionó antes, la programación presupuestal del gasto para 2019 de \$11,7 billones, refleja la decisión gubernamental de mantener una capacidad disuasiva, sostenible y dinámica frente a un escenario de posconflicto y eventuales amenazas internas y externas.

Por lo anterior, el proyecto de presupuesto incluye recursos para dar continuidad a las actividades de administración, preservación y defensa del territorio marino, costero e insular colombiano;

mantener las capacidades disuasivas del país en el ciberespacio y llevar a cabo esfuerzos para fortalecer el poder naval, desarrollar un poder aéreo creíble y sostenible, y fortalecer el poder terrestre.

Así mismo, para garantizar la tranquilidad en el territorio colombiano, contribuyendo al desarrollo de regiones otrora afectadas por el conflicto armado, las Fuerzas Militares continuarán apoyando la consolidación territorial, con tareas tales como obras de infraestructura, dotación y mantenimiento, que garanticen el bienestar de la población civil.

Cuadro 10 **Principales entidades ejecutoras del gasto en defensa 2018**

Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
Ministerio de Defensa Nacional	10.104	10.372	2,6	89,4	88,5
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	565	1.119	98,1	5,0	9,5
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	528	124	(76,4)	4,7	1,1
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia	77	79	2,9	0,7	0,7
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	24	28	18,0	0,2	0,2
TOTAL	11.297	11.722	3,8	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 10 se presenta la participación de las entidades ejecutoras del gasto. En primer lugar, se encuentra el Ministerio de Defensa Nacional, quien lidera esta función, con \$10,4 billones, 88%, recursos que se destinan a cubrir el funcionamiento y diferentes proyectos de inversión de las Fuerzas Militares, la Gestión General, el Comando General y la Dirección General Marítima - DIMAR.

En segundo lugar, se encuentra con el 10% la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (\$1,1 billones), quien tiene por objeto ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios requeridos para atender las necesidades en dicha materia de las Fuerzas Militares.

Con relación a los recursos previstos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estos corresponden a la provisión del incremento salarial de la vigencia 2019 del Ministerio de Defensa, el Comando General, las Fuerzas Militares, la Defensa Civil Colombiana y el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia - DNI, por valor de \$124 mm (1%).

Por último, se encuentra el DNI, con \$79 mm, cuyo propósito es atender las actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia, y a la inversión propia de infraestructura física y de tecnología.

3.5 Actividades de orden público y seguridad

La función legal del Estado en materia de orden público y seguridad ciudadana está consagrada en la Constitución Política, que garantiza el ejercicio de los derechos allí establecidos, en aras de promover la convivencia pacífica, el mantenimiento del orden público interno y la protección ciudadana.

Dentro de esta categoría funcional se encuentran, en primer lugar, con una participación del 43% (\$8,2 billones) los Tribunales de justicia, que corresponde a la administración, gestión o apoyo de los tribunales de justicia civil y penal del sistema judicial. Así como el ejercicio del Control Público y Defensoría, Política de Drogas y finalmente la implementación de la Justicia Transicional con la Jurisdicción Especial para la Paz.

La segunda participación más alta, con 41% (7,8 billones), es la relacionada con los servicios de policía, que corresponden a la función constitucional de mantener las condiciones necesarias de orden público para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, asegurando la convivencia en un ambiente de paz y tranquilidad.

Siendo también representativo los recursos destinados a la administración y la gestión de establecimientos penitenciarios y carcelarios destinados a la detención y rehabilitación de la población privada de la libertad - PPL a cargo del INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC., con el 9% (\$1,8 billones). Por último, se encuentra otros recursos destinados al mantenimiento de los establecimientos de reclusión a nivel nacional, la construcción, ampliación de la infraestructura para la generación de cupos, la alimentación para los internos y el gasto de los proyectos productivos, así como el pago de fallos judiciales. Se encuentra el Ministerio del Interior con \$238 mm para fortalecer los roles del Estado y el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio, promoviendo la Seguridad en el territorio nacional, Plan Nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, las actividades de seguridad y convivencia ciudadana para atender las solicitudes de apoyo financiero y logístico de los entes territoriales para el fortalecimiento de la capacidad de la infraestructura física y tecnológica como la instalación de sistemas de video vigilancia y ampliación de los mismos, para Centros de Integración Ciudadana – CIC, Centros Administrativos municipales, así como el fortalecimiento de los sistemas integrados de emergencia y seguridad a nivel nacional. (Cuadro 11).

Cuadro 11
Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en Orden público y seguridad
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 19/18 (3)=(2/1)	2018 (4)	2019 (5)
Tribunales de justicia	7.581	8.212	8,3	41,9	43,3
Servicios de policía	7.683	7.801	1,5	42,5	41,1
Servicios penitenciarios	1.724	1.760	2,1	9,5	9,3
Orden público y seguridad n.e.p.	1.041	1.131	8,7	5,8	6,0
Servicios de protección contra incendios	49	52	5,0	0,3	0,3
Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y seguridad	20	13	(34,2)	0,1	0,1
TOTAL	18.098	18.969	4,8	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	9,6	9,9			
Porcentaje del PIB	1,8	1,8			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

A continuación, se presenta la concentración, por entidad, de las asignaciones presupuestadas para el desarrollo de las actividades a que se refiere esta clave funcional (Cuadro 12).

Cuadro 12

Principales entidades ejecutoras del gasto en orden público y seguridad - 2019

Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 19/18 (3)=(2/1)	2018 (4)	2019 (5)
Policía Nacional	6.869	6.902	0,5	38,0	36,4
Rama Judicial	3.335	3.539	6,1	18,4	18,7
Fiscalía General de la Nación	2.564	2.693	5,0	14,2	14,2
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.183	938	(20,7)	6,5	4,9
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	833	891	7,0	4,6	4,7
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC	843	818	(2,9)	4,7	4,3
Unidad Nacional de Protección -UNP	539	686	27,2	3,0	3,6
Procuraduría General de la Nación	490	528	7,7	2,7	2,8
Defensoría del Pueblo	464	472	1,7	2,6	2,5
Resto	978	1.503	53,7	5,4	7,9
TOTAL	18.098	18.969	4,8	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el presupuesto de 2019 se garantiza la financiación del “Plan Comunidades Seguras y en Paz”, para lo cual la Policía Nacional contará con un presupuesto de \$6,9 billones, a fin de reducir el delito a través de acciones resultantes de los Análisis Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (AISEC) y de la Matriz Operacional Integrada Policial (MOIP). Así mismo, para contrarrestar actividades delincuenciales y contravencionales, se continuará con la implementación del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, que promueven el fortalecimiento de la estrategia de seguridad y convivencia ciudadana.

Para la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación se destinan \$6.2 billones para la administración de justicia. Considerando el fortalecimiento de la implementación de las oralidades en los procedimientos penal, laboral y civil y para implementar las nuevas funciones como la doble instancia y financiar la estructura orgánica definida en el Decreto 898 del 29 de mayo de 2017 de la Fiscalía General de la Nación. Adicionalmente, se programan recursos para infraestructura informática y tecnología.

En la Rama Judicial se apropian \$3,5 billones, destinados a sufragar gastos de funcionamiento de las Altas Cortes, Tribunales y Juzgados, ley de víctimas, para extinción de dominio y garantía en la legalidad de las sanciones penales, entre otros.

En la Fiscalía General de la Nación se apropian \$2,7 billones para apoyar las investigaciones de las acciones penales y de política criminal, drogas ilícitas y demás relacionadas con la asistencia y reparación integral a las víctimas, seguridad ciudadana, desmovilizados, grupos armados organizados al margen de la ley y delitos contra el medio ambiente, extinción de dominio, entre otros, para prevenir, investigar y sancionar las conductas dirigidas a amenazar la paz y la convivencia ciudadana.

En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se apropian recursos por \$938 mm, de los cuales \$679 mm corresponden a la provisión de incremento salarial para los sectores de orden público y seguridad ciudadana, \$109 mm para apoyos de proyectos de inversión nacional, relacionados principalmente con tribunales de justicia y servicios de policía; \$88 mm que los municipios destinan a las actividades de orden público y seguridad ciudadana del SGP, \$21 mm correspondientes al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO y \$10 mm para la atención de procesos judiciales y reclamaciones administrativas del extinto DAS y su Fondo Rotatorio..

Para la vigencia 2019 se destinan recursos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC por \$1,7 billones para garantizar el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelarios a nivel Nacional.

En la Unidad Nacional de Protección – UNP se incluyen recursos del orden de \$686 mm, los cuales permitirán articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, con el fin de promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo, actividad para atender las órdenes de trabajo como respuesta a las solicitudes de protección que se presentan en más de mil municipios del país. Para esta labor, la UNP cuenta con cerca de 4.500 hombres y casi 2.700 vehículos y 3.500 chalecos.

Como consecuencia del posconflicto, se incluyen medidas para dar cumplimiento al punto 3.4.7.4.3 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera para antiguos miembros de las FARC-EP.

Los recursos programados en la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo ascienden a la suma de \$1 billón. De estos, \$528 mm se encuentran programados en la Procuraduría con los cuales se atenderá el funcionamiento de este Órgano de Control e incluye su fortalecimiento institucional para el ejercicio del control público. Los restantes \$472 mm se presupuestan en la Defensoría, con los cuales se atenderá el normal funcionamiento de la entidad y se realizará la función misional de Defensoría Pública.

Finalmente, los recursos del Fondo Rotatorio de la Policía, \$472 mm, se destinan para apoyar el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, y en la construcción de obras que requiere la Policía Nacional para ejercer sus funciones.

3.6 Servicios públicos generales

Cuadro 13

Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en servicios públicos generales

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2018	2019
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Asuntos financieros y fiscales	4.002	3.802	(5,0)	33,0	34,6
Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno	2.685	2.775	3,4	22,1	25,2
Servicios públicos generales n.e.p.	1.778	1.254	(29,5)	14,7	11,4
Servicios generales de planificación y estadística	1.277	902	(29,3)	10,5	8,2
Asuntos exteriores	779	764	(2,0)	6,4	6,9
Órganos ejecutivos y legislativos	762	647	(15,1)	6,3	5,9
Ayuda económica prestada a través de organismos internacionales	373	433	16,1	3,1	3,9
Servicios generales de personal	121	168	38,0	1,0	1,5
Ayuda económica a los países en desarrollo y en transición	177	107	(39,3)	1,5	1,0
Investigación básica	131	100	(23,1)	1,1	0,9
Otros servicios generales	42	43	3,6	0,3	0,4
TOTAL	12.127	10.996	(9,3)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,5	5,7			
Porcentaje del PIB	1,2	1,0			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 13 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con su concentración por concepto de gasto, en donde se destaca que el 86,1% de los recursos se destinan a los asuntos financieros y fiscales, transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno, servicios públicos generales n.e.p., servicios generales de planificación y estadística y asuntos exteriores; el 13,9% restante corresponde a órganos ejecutivos y legislativos, ayuda económica prestada a través de organismos internacionales y a los países en desarrollo y en transición, investigación básica y servicios generales de personal y otros servicios generales.

El cuadro 14 contiene la participación de las entidades del PGN que explican esta clave funcional. Sobresalen los recursos incluidos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$4,3 billones; que corresponden a las Transferencias de Carácter General entre Diferentes Niveles de Gobierno por \$1,9 billones, de los cuales \$1,5 billones son recursos del SGP – Propósito General, \$102,6 mm de la cuota de fiscalización y Auditaje, \$288 mm de transferencias a entidades territoriales relacionadas con la participación de la Cesión IVA, la cesión establecida en la Ley 1 de 1972 a San Andrés y Providencia y el Fondo Desarrollo para la Guajira – FONDEG; en Asuntos Financieros y Fiscales \$1,9 billones en los cuales se encuentran recursos por \$1,7 billones en otras transferencias para atender necesidades no previstas inicialmente en el presupuesto y que deben ser atendidas, \$108 mm para salarios, \$ 32 mm para el cubrimiento del riesgo del deslizamiento del salario mínimo, \$30 mm para atender fallos judiciales, decisiones cuasijudiciales y soluciones amistosas Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sentencias, \$17 mm para apoyo a proyectos de inversión nacional y \$16 mm para el proyecto de apoyo Plan Todos Somos Pacífico; en Ayuda Económica prestada a través de Organismos Internacionales \$301 mm, relacionados con los recursos por \$290 mm del FOFI y \$11 mm de la OCDE; en Órganos Ejecutivos y Legislativos \$31 mm, de los cuales \$12 mm y 19 mm corresponden a apoyo proyectos de inversión nacional y la provisión para el incremento salarial, respectivamente; en Servicios Público Generales n.e.p. por \$82 mm, de los cuales \$74 son provisiones para procesos electorales y \$8 para otros gastos de personal. Adicionalmente se incluyen los recursos de la DIAN por \$1,2 billones, en lo relacionado con asuntos fiscales y financieros.

En la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC se programan recursos por \$1,1 billones de los cuales se tienen previstos \$706,8 mm para la realización de las elecciones locales y regionales que se llevarán a cabo en esta vigencia. De igual manera se programan los recursos necesarios para el normal funcionamiento tanto de la entidad como del Consejo Nacional Electoral por \$326,2 mm. Estos incluyen los destinados para el funcionamiento de los partidos políticos por \$66 mm. También se programan recursos para el fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación y registro civil del país por \$44 mm.

En la Contraloría General de la República para atender las funciones de control fiscal y así mismo las relacionadas con el Fondo de Bienestar de la Contraloría cuentan con recursos por \$485 mm.

En esta clasificación se encuentra incluido el sector de Relaciones Exteriores, compuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, su Fondo Rotatorio y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, cuyos recursos por valor de \$840 mm se destinan a: fortalecer y profundizar relaciones bilaterales y dialogo político, promocionar la imagen de Colombia en el exterior y a fortalecer el control migratorio en aeropuertos y puestos de control fronterizo.

De igual forma se incluyen las transferencias que realizan las entidades del sector público para el pago de la cuota de fiscalización o auditaje de la Contraloría General de la República, prevista en el artículo 267 de la Constitución Política por \$336 mm, en la que sobresalen los Ministerios de Hacienda y

Crédito Público, \$102,6 mm en el cual se incluye la cuota del Servicio de la Deuda Pública Nacional, de Educación Nacional \$48 mm, del Trabajo \$34 mm, de Defensa Nacional \$22 mm y Salud y Proyección Social \$18 mm; así como las transferencias de los establecimientos públicos por concepto de excedentes financieros a la Nación por \$572 mm, provenientes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos por \$298 mm, la Aeronáutica Civil por \$144 y la Policía Nacional por \$130 mm.

En la Superintendencia de Notariado y Registro se programan recursos por \$303 mm para atender lo relacionado con sus funciones, especialmente el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 195 oficinas de registro principales y seccionales, 5 direcciones regionales que funcionan en el país y de protección registral a los derechos sobre los bienes inmuebles abandonados por la población desplazada conforme a la política de tierras en Colombia, así como las nuevas funciones asignadas en relación con los curadores urbanos.

Cuadro 14 Principales entidades ejecutoras del gasto en Servicios Públicos Generales 2019

Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 19/18 (3)=(2/1)	2018 (4)	2019 (5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4.335	4.295	(0,9)	35,8	39,4
DIAN	1.286	1.216	(5,4)	10,6	11,2
Registraduría Nacional del Estado Civil	1.590	1.077	(32,3)	13,1	9,9
Contraloría General de la República	558	461	(17,4)	4,6	4,2
Congreso de la República	481	391	(18,8)	4,0	3,6
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	373	388	4,0	3,1	3,6
Minirelaciones Exteriores	342	341	(0,3)	2,8	3,1
Departamento Nacional de Planeación	396	311	(21,5)	3,3	2,9
Superintendencia de Notariado y Registro	282	303	7,4	2,3	2,8
Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	273	301	10,4	2,2	2,8
Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	412	159	(61,4)	3,4	1,5
Presidencia de la República	125	143	13,7	1,0	1,3
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	149	140	(6,2)	1,2	1,3
Agencia Presidencial de Cooperación Internal de Colombia - APC	191	122	(36,1)	1,6	1,1
COLCIENCIAS	130	101	(22,3)	1,1	0,9
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	312	4	(98,7)	2,6	0,0
Resto	891	1.143	28,4	7,3	10,5
TOTAL	12.127	10.896	(10,2)	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.7 Vivienda y servicios comunitarios

Mediante éste gasto se busca hacer efectivo el derecho constitucional de vivienda digna y la promoción de construcción de vivienda en condiciones financieras apropiadas. También incluye la función de provisión de servicios complementarios de acueductos y alcantarillados que contempla actividades de administración, vigilancia y promoción en la construcción y mantenimiento de estos sistemas.

En el cuadro 15 se presenta el detalle del gasto de esta clave funcional, en el que sobresale el grupo de construcción de acueductos y alcantarillados con los recursos del SGP que los municipios deben destinar para cubrir programas asociados con infraestructura básica de servicios, principalmente a través de la implementación de los planes departamentales de agua potable; recursos que se destinan a la ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable en todo el país. De igual forma se observan asignaciones para financiar actividades relacionadas con la utilización óptima del suelo y del

espacio público, formulación y reglamentación de normas de vivienda y administración, vigilancia y promoción de actividades del servicio público de acueducto y alcantarillado.

Cuadro 15

Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en vivienda y servicios comunitarios

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
Abastecimiento de agua	2.404	2.447	1,8	81,5	81,3
Urbanización	345	363	5,0	11,7	12,1
Desarrollo comunitario	117	147	25,5	4,0	4,9
Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.	84	52	(37,7)	2,8	1,7
TOTAL	2.950	3.008	2,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	1,6	1,6			
Porcentaje del PIB	0,3	0,3			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Tres entidades concentran el 98,5% del total. Estas son: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde el proyecto de presupuesto incluye \$2,41 billones, de los cuales se destinarán \$2.13 billones del SGP para programas de agua potable y saneamiento básico, y \$227,6 mm al apoyo financiero a las entidades territoriales para el mismo propósito. El valor restante por \$52,4 mm para los otros proyectos de vivienda que desarrolla ese ministerio. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público donde se han presupuestado \$419 mm, de los cuales \$318 mm para Urbanización, \$105 mm provenientes del SGP y \$213 para coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva; \$81 mm para Abastecimiento de Agua, compuesto por \$77 mm del SGP y \$4 mm de apoyo a proyectos de inversión nacional; \$6 para Desarrollo Comunitario y \$14 mm para Vivienda y Servicios Comunitarios n.e.p., en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se han presupuestado \$139 mm, en los cuales se encuentran \$27 mm para transferir al Fondo Empresarial y los restantes \$112 mm para la inversión y el funcionamiento de la entidad.

Cuadro 16

Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y servicios comunitarios 2019

Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2.396	2.410	0,6	81,2	80,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	370	419	13,2	12,6	13,9
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	109	139	27,4	3,7	4,6
Instituto Casas Fiscales del Ejército	35	31	(11,2)	1,2	1,0
Ministerio de Defensa Nacional	12	8	(32,5)	0,4	0,3
Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	5	4	(20,1)	0,2	0,1
Instituto Colombiano Agropecuario -ICA	2	2	0,0	0,1	0,1
Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nal del Estado Civil	14	0	(100,0)	0,5	0,0
Policía Nacional	7	0	(100,0)	0,2	0,0
TOTAL	2.950	3.013	2,1	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.8 Asuntos económicos

La función legal del Estado relacionada con asuntos económicos incluye las actividades de apoyo a los sectores: agropecuario; laboral, minero energético; comunicaciones; de industria, comercio y turismo; transporte, y hacienda (Cuadro 17).

Cuadro 17
Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en Asuntos económicos
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
Transporte por carretera	5.147	6.182	20,1	41,7	42,8
Asuntos económicos y comerciales en general	1.346	1.382	2,7	10,9	9,6
Comunicaciones	858	1.347	56,9	7,0	9,3
Asuntos económicos n.e.p.	722	1.314	81,9	5,9	9,1
Transporte aéreo	928	1.169	26,1	7,5	8,1
Agricultura	1.137	653	(42,6)	9,2	4,5
Electricidad	498	609	22,2	4,0	4,2
Petróleo y gas natural	400	433	8,3	3,2	3,0
Investigación y desarrollo relacionados con agricultura, silvicultura, pesca y caza	520	418	(19,6)	4,2	2,9
Resto	776	922	18,8	6,3	6,4
TOTAL	12.332	14.428	17,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,6	7,5			
Porcentaje del PIB	1,2	1,4			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 18 se presenta la información correspondiente a esta clave funcional, considerando las entidades que la ejecutan. En el INVIAS, se contemplan apropiaciones en 2019 por \$2,6 billones, el 18,3% del grupo, dentro de las cuales se destacan \$850 mm para continuar con el Programa Vías para la Conectividad Regional, el cual prevé la construcción de aproximadamente 20 km de nuevas vías y 1 puente, mejoramiento de 111 km, rehabilitación de 45 km y mantenimiento de 6 km, se contemplan \$300 mm para la continuación de las obras del corredor vial Ruta del Sol Sector 2, \$200 mm para el mejoramiento y mantenimiento de la Transversal Medellín – Quibdó y la Transversal del Pacífico; \$175 mm para el mantenimiento periódico y rutinario de 9.288 km de red vial nacional no concesionada, \$175 mm terminación de las obras del Túnel de la Línea, \$120 mm para continuar con la construcción del nuevo puente sobre el Río Magdalena en la carretera Barranquilla – Palermo - Santa Marta, \$94 mm para las vías de acceso y dragado de los puertos marítimos de la Nación; \$79 mm para la atención de fallos judiciales y \$67 mm para el fortalecimiento de la seguridad vial en el país, entre otros.

Cuadro 18
Principales entidades ejecutoras del gasto en asuntos económicos 2019
Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
Instituto Nacional de Vías	2.163	2.645	22,3	17,5	18,0
Agencia Nacional de Infraestructura	1.816	2.481	36,6	14,7	16,9
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.719	1.421	(17,3)	13,9	9,7
Fondo Adaptación	722	1.313	81,9	5,9	8,9
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	779	1.253	60,9	6,3	8,5
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	928	1.166	25,7	7,5	7,9
Ministerio de Minas y Energía	528	749	42,0	4,3	5,1
Agencia de Desarrollo Rural	280	511	82,6	2,3	3,5
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	382	389	2,0	3,1	2,7
Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH	361	363	0,8	2,9	2,5
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	747	335	(55,1)	6,1	2,3
Agencia de Renovación del Territorio – ART	87	305	250,6	0,7	2,1
Superintendencia de Industria y Comercio	172	226	31,7	1,4	1,5
Instituto Colombiano Agropecuario -ICA	312	201	(35,6)	2,5	1,4
Ministerio del Trabajo	155	186	20,2	1,3	1,3
Agencia Nacional de Seguridad Vial	145	160	10,1	1,2	1,1
Superintendencia Financiera de Colombia	157	159	1,4	1,3	1,1
Agencia Nacional de Minería - ANM	101	117	15,0	0,8	0,8
Agencia Nacional de Tierras - ANT	234	116	(50,5)	1,9	0,8
Ministerio de Transporte	84	93	10,7	0,7	0,6
Resto	461	486	5,4	3,7	3,3
TOTAL	12.332	14.677	19,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

La Agencia Nacional de Infraestructura contempla en 2019 apropiaciones por \$2,5 billones, el 17,2% del grupo, principalmente, incluyendo las vigencias futuras para garantizar los aportes estatales para el programa de concesiones de cuarta generación (4G) dentro de los cuales se destacan la Ruta del

Sol sectores 2 y 3 con \$412 mm; el Corredor Perimetral de Cundinamarca \$317 mm; Autopista Conexión al Pacífico I, II y III \$205 mm; Mulaló – Loboquerrero \$167 mm; Cartagena – Barranquilla \$145 mm; Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó \$139 mm; Villavicencio – Yopal \$130mm; Rumichaca – Pasto \$120 mm; Honda – Puerto Salgar \$94 mm; Transversal del Sisga y Santana – Mocoa – Neiva cada uno con \$85 mm; Popayán – Santander de Quilichao \$80 mm y Bucaramanga – Pamplona \$70 mm entre otros. Igualmente \$92 mm para la rehabilitación, operación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria a nivel nacional.

El Ministerio de Hacienda participa con \$1,6 billones, que representan el 10,9% del grupo, de los cuales \$859 mm son recursos del SGP de Propósito General y de las asignaciones especiales de Resguardos Indígenas y de Municipios Ribereños del Río Magdalena; los subsidios de operaciones de redescuento para proyectos de inversión a través de FINDETER por \$199 mm; apoyo a proyectos de inversión nacional relacionados con el fomento y regulación de agricultura, ganadería, caza y pesca por \$113 mm, el programa de seguros para el sector exportador por \$6 mm y gastos relacionados con la función por \$26 mm.

Así mismo, \$329 mm para de los diferentes sistemas de transporte, de cuales \$129 mm se destinarán a los sistemas integrados de transporte masivo SITM en las ciudades de Cartagena con \$50 mm, Cali \$38 mm, Bucaramanga \$20 mm y Soacha \$21. También se presupuestan \$165 mm para los Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros SETP de las ciudades de Montería \$29 mm, Pasto \$26 mm, Sincelejo \$22 mm, Neiva \$19 mm, Popayán \$17 mm, Valle de Aburra \$9 mm, Valledupar \$17 mm, Armenia \$13 mm y Santa Marta \$18 mm. Igualmente, se destinarán \$34 mm para la Construcción del Tramo I de la Primera Línea del Metro de Bogotá para mejorar las condiciones de movilidad de sus habitantes.

En el Fondo Adaptación, se prevé \$1,3 billones para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña, especialmente para la construcción de obras de protección de inundaciones en la Región de la Mojana y Canal del Dique, Jarillones de Cali, puente Yati – Bodega, vivienda, hospitales, escuelas y reasentamiento de la población de Gramalote.

El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para 2019 contempla \$1,3 billones, el 8,7% del grupo, se destacan \$305 mm para continuar con la estrategia de Kioskos Vive Digital en zonas veredales y conexiones digitales, \$254 mm de transferencias de excedentes financieros a la Nación; \$80mm para el acceso de los hogares a la fibra óptica y conectividad de alta velocidad; \$71 mm para el fortalecimiento de las transacciones y tramites en las instituciones públicas a través de las TIC; \$57 mm para garantizar el servicio de franquicia postal y telegráfica a las entidades con este derecho y que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; \$54 mm para la entrega de terminales de cómputo en las sedes educativas oficiales, bibliotecas públicas y casas de la cultura municipales a nivel nacional, así como la formación de docentes en el uso de TIC en la educación, la capacitación de padres de familia y comunidad en general en el uso y apropiación de las TIC y la retoma y de manufactura de equipos obsoletos; \$48 mm para el aprovechamiento de las TIC en la prestación de servicios urbanos.

En la Aeronáutica Civil se tienen previstos recursos por \$1,2 mm, el 7,8% del grupo, se destacan \$614 para el mejoramiento de los servicios aeroportuarios y de la navegación aérea de los aeropuertos de Bogotá, Cali, Medellín, Riohacha, Santa Marta, Pasto, San Andres, Cúcuta, Bucaramanga, Valledupar, Armenia, Yopal, entre otros. Igualmente \$108 mm millones para el

fortalecimiento de la navegación aérea a nivel nacional y \$387 mm para atender el funcionamiento de la Entidad.

En el Ministerio de Minas y Energía se apropian \$749 mm, el 5,2% del grupo, de los cuales \$487 mm son para apoyo a la electrificación rural en zonas interconectadas, para construcción del proyecto de infraestructura eléctrica en las zonas no interconectadas, programas de fuentes no convencionales de energía, transferencias a municipios por el impuesto de oro y platino, \$154 mm para consolidación productiva de los sectores minero e hidrocarburos y \$108 mm para fortalecimiento institucional. En la CREG se apropian \$30 mm, de los cuales \$23 mm son para fortalecimiento institucional y \$7 mm principalmente para fomento y regulación en temas de energía y combustibles.

En el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se asignan recursos por \$389 mm para apoyar la transformación productiva de sectores de la economía con el fin de incrementar su productividad y competitividad a nivel nacional. De estos recursos se asignan \$288 mm, entre otros, para la transferencia de recursos al patrimonio autónomo fideicomiso de promoción de exportaciones – PROEXPORT, recursos para BANCOLDEX, para el fondo filmico y para el fortalecimiento de los servicios brindados a los usuarios de comercio exterior; \$60 mm para asistir y apoyar la promoción y competitividad turística a nivel nacional, y \$34 mm para proyectos del fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas. Así mismo, se asignan \$4 mm para el fortalecimiento de la actividad artesanal y \$3 mm para el mejoramiento y generación de oportunidades comerciales con el sector artesanal colombiano.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, destina recursos para estudios de exploración de hidrocarburos y promoción de la política petrolera por valor de \$363 mm, el 2,5% del grupo. Se destacan \$247 mm para la identificación de recursos exploratorios de hidrocarburos y para la divulgación y promoción y \$116 mm para el fortalecimiento institucional para la sostenibilidad del sector de hidrocarburos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural participa con \$335 mm, se destacan los recursos para el desarrollo de funciones de apoyo al sector a cargo de CORPOICA con \$214,1 mm, sentencias y conciliaciones para atender procesos laborales por \$15,4 mm, implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional por \$10,8 mm, transferencias al sector agrícola y sector industrial para apoyo a la producción por \$7,8 mm, desarrollo de la planificación y gestión del territorio rural para usos agropecuarios \$7,5 mm, construcción de capacidades empresariales \$5 mm, fortalecimiento de la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias \$4 mm, fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas \$4 mm, fortalecimiento de la disponibilidad y acceso a la información de la oferta agropecuaria nacional \$4 mm, servicio de gestión de tecnologías de información y comunicación para la planificación del territorio rural nacional \$3,9 mm, fortalecimiento de la capacidad de desarrollo institucional de la UPRA para la gestión del territorio rural en el ámbito nacional \$3,5 mm, implementación y fortalecimiento de iniciativas tecnológicas y de gestión de la información para el sector agropecuario \$3 mm, apoyo para generar oportunidades a los jóvenes rurales para su integración generacional en el campo nacional \$2 mm, implementación de estrategias tecnológicas dirigidas al desarrollo de la cadena láctea nacional \$2 mm, fortalecimiento del diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el desarrollo agropecuario \$2 mm, fortalecimiento de las capacidades para la gestión y comprensión de la política de desarrollo rural nacional \$2 mm, implementación sistemas productivos agropecuarios sostenibles nacional \$1,4 mm, y los \$42,6 mm restantes para el fortalecimiento de la gestión del sector y del apoyo institucional.

En la Agencia de Renovación del Territorio, se asignan recursos por \$305 mm, de los cuales se destinan \$251 mm para la implementación de estrategias de cofinanciación en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial, \$10,2 mm implementación de actividades para la reactivación económica, social y ambiental en las zonas focalizadas por los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, \$4,6 mm implementación de mecanismos de planificación participativa y el fortalecimiento de capacidades a los actores territoriales en zonas priorizadas por el acuerdo de paz y el posconflicto y los restantes \$39,2 mm para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Superintendencia de Industria y Comercio se asignan recursos por \$226 mm, principalmente orientados al incremento de la cobertura de los servicios de la red nacional de protección al consumidor, la implementación de una solución inmobiliaria de la superintendencia, el mejoramiento de los sistemas de información y servicios tecnológicos y el fortalecimiento del sistema de atención al ciudadano.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, incluye recursos por \$201 mm, de los cuales se destinan \$96 mm para atender programas de prevención y control de plagas y enfermedades en animales y vegetales, \$15,8 mm para el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión, \$2,5 mm para laboratorios y mantenimiento de los bancos de germoplasma animal, vegetal y microbial, \$2 mm para el fondo nacional de protección agropecuaria, y los \$83,7 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En el Ministerio del Trabajo, se programan recursos por \$186 mm, destinados a formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez.

En la Agencia Nacional de Seguridad Vial se programan \$160 mm, para el fortalecimiento de los componentes de la seguridad vial.

En la Superintendencia Financiera de Colombia se encuentran recursos por \$159 mm millones orientados a la función del fomento y regulación del sector financiero.

En la Agencia Nacional de Minería se programan recursos por \$117 mm, para el funcionamiento de la entidad, fortalecimiento de la pequeña y mediana minería, la administración de la contratación, titulación minera y el mejoramiento de las condiciones de seguridad y salvamento minero entre otros. Igualmente se apropian recursos por \$8 mm para financiar el 25% del presupuesto de la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME, de acuerdo con lo establecido en la Ley 143 de 1994.

En la Agencia Nacional de Tierras, se asignan recursos por \$116 mm, de los cuales se destinan \$31,2 mm para atender la elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional, \$30,2 mm dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional, \$20,6 mm para asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional, \$6,6 mm para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad, \$5,1 mm fortalecimiento de la gestión integral del fondo documental de la entidad, \$4 mm para la implementación del sistema integrado de tierras para la gestión del ordenamiento social de la propiedad a nivel nacional, y \$18,3 mm para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Agencia de Desarrollo Rural, se asignan recursos por \$111 mm, con el propósito de fortalecer la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural a nivel nacional \$39,3 mm, apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional \$35,9 mm, fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional \$6,5 mm, formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural \$6,1 mm, administración integral de la gestión documental de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR \$2 mm, mejoramiento de la planeación estratégica y administrativa de la entidad \$2 mm, implementación y mejoramiento de la plataforma tecnológica para la gestión de la información misional, estratégica y de apoyo en la entidad \$1,2 mm, y los restantes \$18 mm para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En el Ministerio de Transporte, se contemplan recursos por \$93mm para el fortalecimiento de la política y asistencia técnica en los diferentes modos de transporte.

3.9 Actividades recreativas, cultura y deporte

El Estado en su deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos como estrategia de movilidad social estimula la creación de la identidad nacional y promueve la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Adicional a ello vela por el fomento de la recreación y la práctica del deporte, así como por ejercer la vigilancia y el control de las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad están llamadas a ser democráticas.

En el cuadro 19 se presenta el detalle del gasto de esta clave funcional. Se destacan los recursos destinados a recreación y deporte que representan el 39,7%, los cuales incluyen los recursos para el mantenimiento y construcción de infraestructura deportiva, la recreación y el desarrollo de la actividad física, la preparación de los deportistas para los diferentes eventos nacionales e internacionales, y compromisos del ciclo olímpico y paralímpico.

Cuadro 19
Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 19/18 (3)=(2/1)	2018 (4)	2019 (5)
Servicios recreativos y deportivos	842	650	(22,8)	47,5	39,7
Servicios culturales	538	578	7,4	30,3	35,2
Servicios de radio y televisión y servicios editoriales	285	294	3,2	16,1	18,0
Actividades recreativas, cultura y deporte n.e.p.	108	117	8,2	6,1	7,1
Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y deporte	1	0	(100,0)	0,1	0,0
TOTAL	1.774	1.639	(7,6)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,9	0,9			
Porcentaje del PIB	0,2	0,2			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El Estado en su deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos como estrategia de movilidad social estimula la creación de la identidad nacional y promueve la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Adicional a ello vela por el fomento de la recreación y la práctica del

deporte, así como por ejercer la vigilancia y el control de las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad están llamadas a ser democráticas.

En el cuadro 19 se presenta el detalle del gasto de esta clave funcional. Se destacan los recursos destinados a recreación y deporte que representan el 39,7%, los cuales incluyen los recursos para el mantenimiento y construcción de infraestructura deportiva, la recreación y el desarrollo de la actividad física, la preparación de los deportistas para los diferentes eventos nacionales e internacionales, y compromisos del ciclo olímpico y paralímpico.

Cuadro 20

Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte 2019

Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	495	555	12,1	27,9	33,9
COLDEPORTES	529	299	(43,4)	29,8	18,3
Autoridad Nacional de Televisión -ANTV	285	294	3,2	16,1	18,0
Ministerio de Cultura	334	269	(19,6)	18,8	16,4
Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	0	80	N/A	0,0	4,9
Centro de Memoria Histórica	75	73	(3,8)	4,2	4,4
Club Militar de Oficiales	40	48	18,3	2,3	2,9
Instituto Colombiano de Antropología e Historia	13	22	62,3	0,8	1,3
Policía Nacional	2	0	(100,0)	0,1	0,0
TOTAL	1.774	1.639	(7,6)	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 20, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropia recursos por valor de \$555 mm, de los cuales \$551 mm corresponden a recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de Propósito General y de los Municipios ribereños del Río Magdalena, así como \$4 mm de provisión en incremento para el sector de cultura, recreación y deporte.

A Coldeportes se asignan \$299 mm con el fin de fomentar el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y el desarrollo de la educación física, especialmente en la construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de los escenarios deportivos, construcción de parques recreo-deportivos en diferentes regiones del país que complementan el programa de vivienda de interés prioritario, así como el apoyo a los deportistas alto rendimiento del ciclo olímpico y paralímpico que contribuya a mejorar los logros deportivos de los atletas colombianos en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos Tokio 2020. Adicionalmente, se destaca la infraestructura requerida y de compromiso de la Nación para los XXI Juegos Deportivos Nacionales a realizarse en el Departamento de Bolívar en 2019, como las máximas justas deportivas del país.

En la Autoridad Nacional de Televisión –ANTV- se asignan recursos por \$294 mm, con el propósito de garantizar el funcionamiento e inversión del Operador Público Nacional de Radio y Televisión –RTVC, además de lograr una cobertura del 100% de la televisión pública en el territorio nacional y avanzar en la cobertura del 100% de la Televisión Digital Terrestre, fomentando con ello el desarrollo de la infraestructura y proyectos especiales de los operadores regionales de televisión y apropiación en el territorio nacional de la televisión pública.

En el Ministerio de Cultura, \$269 mm se destinarán principalmente para el fortalecimiento de la infraestructura cultural del país y para aumentar el índice de lectura de los colombianos a través del Plan Nacional de Lectura “*leer es mi cuento*”; así como para promover y fomentar los valores y

manifestaciones culturales en todo el territorio nacional, dinamizar la gestión de los museos, proteger los monumentos nacionales y centros históricos; fortalecer los procesos musicales para la convivencia y la reconciliación y desarrollar políticas culturales en el marco de la estrategia de atención integral a la primera infancia; la creación y formación de artistas; el fortalecimiento del emprendimiento y las industrias culturales; la salvaguarda y valoración del patrimonio cultural. Igualmente se incluyen los recursos que se transfieren a los municipios que generen la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, destinada a la construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas. Así mismo se continuará con el proyecto de ampliación del teatro Cristóbal Colón con lo cual se busca convertirlo en un centro de producción teatral que, recuperando los oficios tradicionales de las artes representativas, sirva a todo el país. Al finalizar el proyecto, el Teatro contará con salas de ensayo, talleres de producción y estacionamientos entre otros espacios que convertirán al centro de Bogotá en un gran escenario cultural y artístico.

Una de las fuentes de financiación para atender los gastos relacionados con las actividades recreativas, cultura y deporte provienen del recaudo de los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil, gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas, los cuales se distribuyen así: 70% para deporte y 30% para cultura, tal como lo señala el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016.

En el Centro de Memoria Histórica se asignan recursos por \$73 mm, principalmente para continuar la construcción del Museo Nacional de la Memoria y para implementar acciones de memoria histórica y el archivo de derechos humanos.

Dentro del resto de entidades, se asignan recursos por \$149 mm principalmente para el Club Militar de Oficiales (\$48 mm) para la venta de bienes y servicios recreativos y la ampliación de las áreas recreativas; para el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (\$22 mm) principalmente para atender la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Colombia y para la intervención y conservación del Patrimonio Cultural Sumergido; y \$80 mm para la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición.

3.10 Actividades públicas que no corresponden a funciones

Esta categoría incluye el pago que realizan las entidades que conforman el PGN por concepto de impuestos, tasas y multas tanto del nivel nacional como territorial y otras actividades públicas que no corresponden a funciones, dado que no existe una identificación clara que permita su clasificación en los sectores anteriores.

En los cuadros 21 y 22 se presenta el detalle del gasto en esta clave funcional, destacándose los recursos de distribución de previo concepto del DNP o de la DGPPN por valor de \$1,8 billones, los cuales se encuentran en el Ministerio de Trabajo como contingencia para atender la financiación de pensiones de régimen de prima media con prestación definida para COLPENSIONES de acuerdo con la ley 1151 de 2007 y el Decreto 2011 de 2012; En cuanto a impuestos y multas por valor de \$195 mm, las erogaciones más representativas provienen del sector de Defensa y Seguridad con \$66,4 mm y Transporte con \$66,1 mm.

Cuadro 21

Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en actividades públicas que no corresponden a funciones

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2018	2019
	(1)	(2)	19/18	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Proyectos sujetos distribución previo concepto DNP, DGPN	1.310	1.767	34,9	87,5	90,1
Impuestos y multas	187	195	3,9	12,5	9,9
TOTAL	1.497	1.962	31,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,8	1,0			
Porcentaje del PIB	0,2	0,2			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 22 se presenta las entidades en las que se concentran las apropiaciones bajo esta clave funcional.

Cuadro 22

Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades públicas que no corresponden a funciones 2019

Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2018	2019
	(1)	(2)	19/18	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Ministerio del Trabajo	1.311	1.768	34,9	87,5	90,1
Instituto Nacional de Vías	57	65	13,4	3,8	3,3
Ministerio de Defensa Nacional	47	47	0,0	3,1	2,4
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	17	11	(33,8)	1,1	0,6
Policía Nacional	9	9	0,0	0,6	0,5
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	4	6	34,2	0,3	0,3
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	5	5	0,4	0,4	0,3
Rama Judicial	4	5	35,1	0,3	0,3
Fiscalía General de la Nación	4	4	1,3	0,3	0,2
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF	3	4	23,2	0,2	0,2
DIAN	3	3	2,9	0,2	0,2
Instituto Casas Fiscales del Ejército	3	3	0,0	0,2	0,2
Superintendencia de Notariado y Registro	3	3	0,0	0,2	0,1
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	3	2	(9,7)	0,2	0,1
Resto	25	27	8,6	1,7	1,4
TOTAL	1.497	1.962	31,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.11 Medio ambiente

La función legal del Estado en materia de medio ambiente está consagrada en la Constitución Política que establece como una finalidad propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del saneamiento ambiental. Para estos efectos, el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Esta categoría funcional incluye el control de la contaminación en las ciudades y en el campo, el manejo óptimo de aguas, la protección de la biodiversidad, flora, fauna, zonas forestales y ecológicas, el fomento y regulación del medio ambiente y la investigación de temas relacionados con este sector. En el cuadro 23 se presenta el detalle del gasto contenido en esta clave funcional.

Cuadro 23

Presupuesto 2019 – Detalle del gasto en protección del medio ambiente

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 19/18 (3)=(2/1)	2018 (4)	2019 (5)
Protección del medio ambiente n.e.p.	583	476	(18,3)	80,1	81,9
Protección de la diversidad biológica y del paisaje	94	78	(16,4)	12,9	13,5
Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente	25	6	(76,5)	3,4	1,0
Resto	27	21	(21,2)	3,7	3,6
TOTAL	727	581	(20,1)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,4	0,3			
Porcentaje del PIB	0,1	0,1			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Cuatro entidades concentran el 79,8% de los recursos de esta clave funcional (Cuadro 24). En el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con sus unidades ejecutoras de Parques Nacionales de Colombia y la Autoridad de Licencias Ambientales - ANLA, en el marco de la estrategia establecida en el Plan Nacional de Desarrollo cuenta con \$201 mm para proyectos ambientales dirigidos a planes de ordenamiento de bosques naturales, apoyo a las áreas protegidas y conservación de parques nacionales, estudios relacionados con el plan hídrico nacional y actividades de licenciamiento ambiental a los proyectos mineros y de hidrocarburos que se realizan en el país. Dentro de este monto se destaca la transferencia a través del Fondo de Compensación Ambiental para el apoyo financiero a las CAR de menores ingresos por valor de \$12,1 mm.

En el FONAM se incluyen \$139 mm de los cuales \$28,5 mm corresponden a la transferencia que efectúa a la ANLA para financiar sus gastos de funcionamiento y los restantes \$110,5 mm se destinan para apoyar especialmente, el licenciamiento ambiental, la administración de los parques nacionales y protección de las especies. En el Ministerio de Hacienda \$66 mm, de los cuales \$62 mm son recursos del SGP - propósito general y asignaciones especiales, que los municipios destinan a proyectos de protección ambiental y \$4 mm en otros gastos de personal.

En el IDEAM se presupuestan \$58 mm para el fortalecimiento de la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico, ambiental y climático. En el Ministerio de Minas y Energía se incluyen \$8 mm para la reducción de la conflictividad socio-ambiental del sector minero. Los restantes recursos se apropian en las CAR para su funcionamiento, recuperación de suelos degradados y el desarrollo de negocios verdes.

Cuadro 24

Principales entidades ejecutoras del gasto en protección del medio ambiente 2019

Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 19/18 (3)=(2/1)	2018 (4)	2019 (5)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	239	201	(15,9)	32,9	34,6
Fondo Nacional Ambiental	219	139	(36,5)	30,1	23,9
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	61	66	7,5	8,4	11,3
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM	59	58	(1,5)	8,1	10,0
Ministerio de Transporte	16	6	(62,7)	2,2	1,0
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía - CDA	7	6	(12,5)	0,9	1,0
Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC	7	4	(31,9)	0,9	0,8
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	19	0	(100,0)	2,6	0,0
Resto	100	101	0,5	13,8	17,3
TOTAL	727	581	(20,1)	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4. EL GASTO SOCIAL: ASPECTOS NORMATIVOS Y GENERALES

El Gasto Público Social –GPS en Colombia tiene protección constitucional y desarrollo en la norma orgánica del presupuesto y su medición se deriva del presupuesto general de la Nación en su clasificación funcional.

El artículo 350³ de la Constitución Política de Colombia obliga a contar con un componente dentro del proyecto de presupuesto sobre el GPS y establece la restricción frente a su participación porcentual dentro del mismo y el Estatuto Orgánico de Presupuesto define su objetivo⁴. La misma constitución política señala que con el fin de garantizar la dirección general de la economía por parte del Estado dentro de un marco de sostenibilidad fiscal el GPS se considera prioritario⁵.

El GPS en Colombia se establece tomando seis de las once claves correspondientes a la clasificación funcional del presupuesto general de la nación (PGN) sugerido por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 2014. Estas son las claves funcionales de: (5) protección del medio ambiente, (6) vivienda y servicios comunitarios, (7) salud, (8) actividades recreativas, cultura y deporte, (9) educación, y (10) protección social. Se hacen el siguiente ajuste: se excluye el subgrupo de gastos en “servicios de radio, televisión y servicios editoriales” del clasificador 08 Actividades recreativas, cultura y deporte, en consideración a que no constituye componente a considerar en la medición del GPS.

De los datos clasificados en las categorías funcionales anteriormente señaladas, se hace adicionalmente una recomposición respecto del clasificador para su mejor lectura como GPS. Así, para el caso de “Agua potable y saneamiento ambiental” que corresponde a la clave (5) “Protección del medio ambiente” del clasificador funcional, se adicionan las partidas clasificadas como “Abastecimiento de agua” que hacen parte de la clave funcional (6) “Vivienda y Espacio Público”. De igual forma sucede con la categoría “Trabajo y seguridad Social”, que se toma del grupo (10) “Protección Social” donde se disminuye “vivienda” para presentarlo en la categoría “Vivienda Social” del grupo (7).

³ ARTICULO 350 “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.”

⁴ En el artículo 41 señala que: “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La Ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación

PARAGRAFO El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación

⁵ En el artículo 334 de la Constitución Política modificado mediante el acto legislativo 03 del 01 de Julio de 2011, “por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal” se contempla que “la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario”

En tal sentido, con estas claves funcionales ajustadas, se obtienen los gastos que se presentan como anexo al proyecto de Presupuesto General de la Nación –PGN- que constituyen el detalle de las partidas presupuestales clasificadas en cada grupo del GPS.

4.1 Participación porcentual del GPS en el presupuesto

Resultado de lo anterior, se presenta en el cuadro 25 la información por claves que hacen parte del Gasto Público Social presentados en el proyecto de presupuesto de las vigencias 2018 y 2019. En este cuadro se puede observar que la participación del GPS sobre el presupuesto sin deuda, respecto del año anterior, se mantiene en 69,66% dando cumplimiento a lo estipulado en los artículos 334 y 350 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Dentro del GPS la mayor participación es trabajo y seguridad social con el 46,3% en 2019 donde se agrupa principalmente pensiones, cesantías, recursos del ICBF destinados a atención de la familia, la niñez y la juventud, atención a la población vulnerable y subsidios diferentes a vivienda. La partida de salud ocupa la segunda más alta participación con 25,3% y en ella se incluyen principalmente los recursos del Sistema General de Participaciones en salud, los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud contributivo y para la atención del régimen subsidiado. El sector educación tiene un peso del 23,4%, agrupa los recursos del Sistema General de Participaciones en educación, las transferencias a las universidades e institutos técnicos y la capacitación para el trabajo. Entre agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y cultura, deporte y recreación que se explicaron funcionalmente agrega el restante 5% del GPS.

Cuadro 25
Resumen Gasto Público Social 2018 – 2019
Miles de millones de pesos

Sectores	2018 Proyecto (1)	2019 Proyecto (2)	Variación porcentual 19/18 (3)=(2/1)	Participación Porcentual		Porcentaje del PIB	
				2018 (4)	2019 (5)	2018 (6)	2019 (7)
Trabajo y Seguridad Social	62.923	61.898	(1,6)	49,2	46,3	6,3	5,8
Salud	29.435	33.846	15,0	23,0	25,3	3,0	3,2
Educación	29.681	31.342	5,6	23,2	23,4	3,0	3,0
Agua Potable y Saneamiento Ambiental	2.961	3.033	2,4	2,3	2,3	0,3	0,3
Vivienda Social	2.099	2.328	10,9	1,6	1,7	0,2	0,2
Cultura, Deporte y Recreación	799	1.345	68,2	0,6	1,0	0,1	0,1
Gasto social	127.898	133.792	4,6	100,0	100,0	12,9	12,6
TOTAL Presupuesto sin deuda	183.613	192.062					
% Participación Gasto Social sin Deuda	69,66	69,66					

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2019

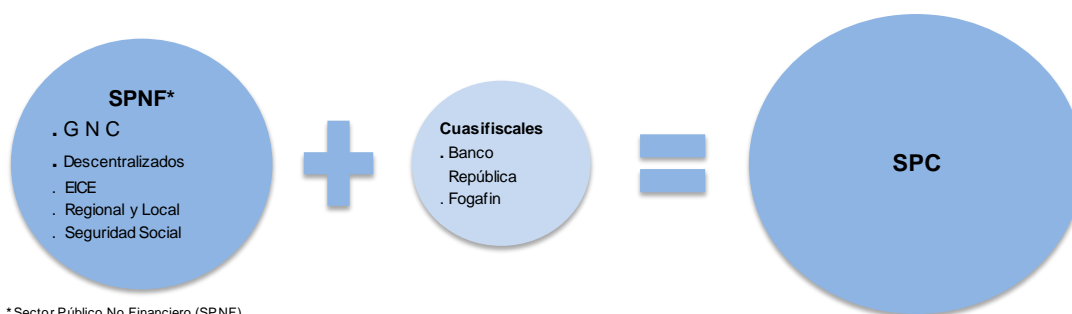
En cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 2.8.1.4.1 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (artículo 14 del Decreto 4730 de 2005), se presenta el resumen homologado de las cifras del presupuesto de 2019 y del Plan Financiero (PF) para la misma vigencia. Mediante un ejercicio de conversión del primero al segundo, se muestra cómo el presupuesto para 2019 es consistente¹ con la meta de déficit fiscal prevista para el Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Público Consolidado (SPC).

1. CONSISTENCIA PRESUPUESTO Y PLAN FINANCIERO (PF) 2019

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento mediante el cual se aseguran los recursos que permiten garantizar el normal funcionamiento de la administración pública nacional y demás órganos de las diferentes ramas del poder público, se atiende el servicio de la deuda y se ejecutan los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo y además, algunos requerimientos originados en leyes preexistentes, sentencias, fallos judiciales y planes sectoriales priorizados por el Gobierno Nacional. Después de ser aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República, el PGN se convierte en una autorización máxima de gasto para las entidades que lo integran y en la fijación de una meta de recaudo de los recursos que se requerirán para financiarlo durante una vigencia fiscal determinada.

Por su parte, el Plan Financiero definido al momento de aprobarse el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al H. Congreso de la República para su consideración en primer debate del proyecto de ley anual del PGN, corresponde al programa de ingresos y gastos de caja modificada² del Sector Público Consolidado (SPC), como se presenta en el diagrama 1:

Diagrama 1
Sector Público Consolidado



*Sector Público No Financiero (SPNF).

¹ Artículo 9° Ley 1473 de 2011. El literal d) del art.3 de la Ley 152 de 1994 quedará así: "d) *Consistencia*. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

² Además de los flujos de caja se consideran las cuentas por pagar y los efectos del mercado sobre el servicio de la deuda pública (Indexación de títulos de deuda).

En el caso del PGN de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política y la ley, las apropiaciones requeridas se financian con un monto de fuentes de la misma magnitud. Sin embargo, en el proceso de programación de los conceptos presupuestales no se toma en cuenta el origen de los ingresos, es decir, si éstos provienen de impuestos, de recursos de endeudamiento o de otros recursos. Tampoco se considera el destino de los mismos, es decir, si éstos financian gastos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda pública.

Por el contrario, los conceptos de sostenibilidad fiscal y de déficit, que se reflejan en el PF, distinguen con claridad los recursos de endeudamiento (interno y externo) del resto de ingresos del gobierno, así como también distinguen entre gastos corrientes y de capital, los cuales, clasificados de acuerdo con estándares internacionales, permiten medir el impacto económico del gasto público, establecer la magnitud del déficit, y las fuentes y necesidades de financiamiento.

Es claro, pues, que la estructura legal del presupuesto no es totalmente equivalente al contenido económico de los conceptos³ anteriormente señalados. Esto significa que las cuentas que identifican los diversos rubros de gasto deben reclasificarse entre una y otra estructura de medición para poder hacerlos comparables y medir con mayor transparencia el impacto económico del presupuesto.

En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada, en otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que efectivamente se ejecuta. Sobre esto es importante aclarar que el presupuesto se ejecuta siguiendo lo que se conoce como la *cadena de ejecución presupuestal*: apropiación, compromiso, obligación y pago. La medición del impacto fiscal se da en el momento de la obligación (esto es, cuando se reciben los bienes o servicios y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago, siempre y cuando tenga respaldo en el PAC de la vigencia), con lo cual el registro del efecto económico tiene lugar en el momento en que el gasto se constituye en valor agregado para la economía⁴.

Uno de los elementos que dificulta la comparación inmediata entre el PGN y el PF se relaciona con las diferentes entidades que hacen parte del PGN. En un caso porque no forman parte del PF o porque algunas se clasifican en sectores diferentes al del GNC. Como se sabe, la clasificación institucional del PGN comprende los órganos del GNC y los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN). El GNC incluye los ministerios, departamentos administrativos, Rama Judicial, Rama Legislativa y órganos autónomos y de control⁵, mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como la ANH, el INVIAS y la ANI, entre otras. En el Plan Financiero estas entidades se clasifican en el sector denominado "Resto".

Además de las cuentas del GNC y de los EPN, el cálculo del déficit del SPC incluye conceptos como el balance fiscal de las empresas públicas nacionales y territoriales y el de los gobiernos de los niveles

³ En Colombia la estructura legal del presupuesto está definida en el *E.O.P.* y la medición económica del resultado fiscal se basa en los estándares internacionales contenidos en el "Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional" de 1986 y los ajustes al mismo realizados por Colombia, en acuerdo con dicho organismo.

⁴ A partir del año 2008 se adoptó esta metodología. Antes se tomaba como momento económico la asunción del compromiso presupuestal.

⁵ Algunos fondos cuenta del GNC se clasifican en los sectores de Seguridad Social, considerando el destino de sus recursos.

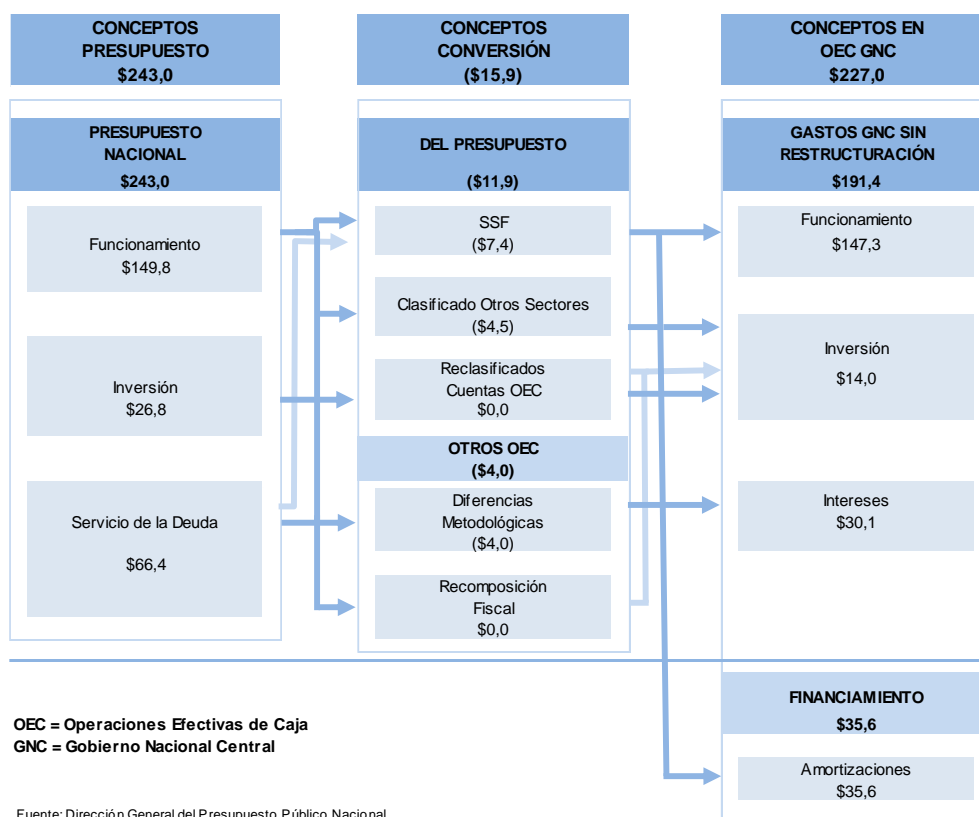
subnacionales, constitutivos del Sector Público No Financiero -SPNF, el balance de Fogafín y el balance cuasifiscal del Banco de la República.

Es importante tener en cuenta que con la creación de la regla fiscal para Colombia el balance total de las cuentas del GNC se afectan, para efectos de cumplimiento del este indicador, por el balance cíclico económico y energético (recursos extraordinarios y transitorios minero-energéticos o cualquier otro efecto de naturaleza similar)⁶, sin que esto se traduzca en operación que afecte el presupuesto, ni el ejercicio de consistencia entre el plan financiero y el presupuesto.

2. PROCESO DE CONVERSIÓN PRESUPUESTO NACIONAL A PLAN FINANCIERO 2019

En el diagrama 2 se sintetiza el resultado de la homologación que surge de aplicar los conceptos de conversión utilizados en la estructura de cuentas del presupuesto nacional y de cuentas de las operaciones efectivas de caja - OEC del Plan Financiero del GNC.

Diagrama 2
Convertidor del presupuesto nacional a operaciones efectivas de caja 2019
 Billones de pesos



⁶ Ley 1473 de 2011 Artículo 3. a) Balance Fiscal Total: Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Confis.

El primer paso en el ejercicio de conversión consiste en dejar en el PGN el presupuesto nacional (PN), que en la presentación del PF se denomina GNC, y excluir la parte correspondiente al presupuesto de los EPN. Así, el PN para 2019 se estima en \$243 billones, de los cuales se destinan \$149,8 billones a gastos de funcionamiento, \$26,8 billones a gastos de inversión y \$66,4 billones al servicio de la deuda. (Cuadro 1 - columna 1). Sin embargo, como ya se mencionó, este tipo de desagregación del gasto responde a la clasificación presupuestal prevista en el EOP y no corresponde totalmente al concepto económico y fiscal.

Cuadro 1 Diferencias metodológicas entre presupuesto nacional y plan financiero 2019

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de PN (1)	Diferencias Metodológicas (2)	Proyecto PN sin diferencias metodológicas (3)=(1+2)
Funcionamiento	149.779	(3.000)	146.779
Inversión	26.752	(2.608)	24.144
Servicio de Deuda	66.433	1.609	68.043
Total Gastos	242.964	(3.999)	238.965

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

El cuadro 1 muestra los valores del PN después de efectuar los ajustes necesarios para hacerlo comparable con la clasificación del PF. El cuadro se compone de tres columnas. La columna 1 corresponde al total del proyecto de PN que se somete a consideración del Congreso de la República; la columna 2 muestra las diferencias en valor que se originan por la existencia de metodologías diferentes de medición del PN y el PF, como son las pérdidas de apropiación⁷ y registros de causación.⁸

El cuadro 2 describe dos ajustes adicionales que es necesario hacer: en primer lugar, se deben deducir algunas apropiaciones que se incorporan en el PN, pero no se incluyen en el PF, como los recursos que se ejecutan sin situación de fondos (SSF)⁹, \$7.397 mil millones (mm), columna 2. Estas operaciones no tienen impacto fiscal (es decir que no generan déficit ni superávit fiscal), ya que son financiadas con los recaudos realizados directamente por las entidades, los cuales determinan el monto de sus gastos, o corresponden a operaciones de registro ingreso-gasto, sin flujo de recursos por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

En segundo lugar, se ajustan los conceptos presupuestales reclasificados en otros sectores del SPNF. La columna 3 del cuadro 2 muestra las partidas, por valor de \$4.531 mm, que se clasifican en otros

⁷ El monto de pérdidas es descontado en el PF, sin embargo, hace parte de las apropiaciones presupuestales disponibles y se consideran como sobrantes de apropiación al cierre de la vigencia fiscal.

⁸ Aquí se encuentran los registros de los TES B en UVR autorizados por la Ley 546 de 1999, que forman parte de los registros de causación en la medición del resultado fiscal y no se consideran dentro del PN.

⁹ El PN también se puede dividir, de acuerdo con el tránsito de los recursos que financian el gasto, en operaciones Con Situación de Fondos (CSF) y Sin Situación de Fondos (SSF). Las operaciones CSF corresponden a todas las que se realizan con giro de recursos a las entidades ejecutoras del presupuesto desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN). Las operaciones SSF, por su parte, corresponden a operaciones que no requieren tránsito de recursos a través de la DGCPTN, por corresponder a operaciones financiadas con recursos autorizados para recaudar directamente por la entidad ejecutora (caso de los Fondos Especiales), a créditos de proveedores (entrega directa del bien o servicio a la entidad contra endeudamiento), o a operaciones de registro que no obligan flujo de recursos (caso del cruce de cuentas).

sectores del PF, así: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fondo de Solidaridad Pensional, que hacen parte del sector Seguridad Social.

Cuadro 2
Presupuesto nacional no clasificado en GNC
Distribución Presupuesto Nacional reclasificado 2019

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto PN sin diferencias metodológicas (1)	Apropiaciones SSF (2)	Clasificados en Otros Sectores (3)	Proyecto de Presupuesto GNC (4)=(1-2-3)
Funcionamiento	146.779	5.062	3.258	138.458
Inversión	24.144	1.010	1.273	21.861
Servicio de Deuda	68.043	1.325	0	66.719
Total Gastos	238.965	7.397	4.531	227.038

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

En el cuadro 3 se realiza una reclasificación adicional de conceptos, utilizada en la estructura presupuestal para hacerla comparable con la estructura económica que se muestra en el PF. En funcionamiento del PF se adiciona a la apropiación presupuestal la suma de \$8.794 mm, que en el PN se considera en inversión o en servicio de la deuda. En contraste, a la inversión presupuestal se le descuentan algunos conceptos que se clasifican en gastos de funcionamiento o en el servicio de la deuda, dejando únicamente los gastos que se asocian al concepto económico de la inversión.

Cuadro 3
Reclasificación de cuentas Presupuesto a Plan Financiero 2019

Miles de millones de pesos

Cuenta	Presupuesto GNC (1)	Reclasificados a OEC (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	138.458	8.794	147.252
Inversión	21.861	(7.848)	14.013
Servicio de Deuda	66.719	(946)	65.773
Total Gastos	227.038	0	227.038

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

En el cuadro 4 se muestra el detalle de conceptos y de cuentas reclasificadas de la estructura presupuestal a la económica, enunciadas en la columna 2 del cuadro 3. En la columna 1 del cuadro 4 se registran los conceptos presupuestales que el PF considera gastos de funcionamiento, como ocurre con parte de los gastos de inversión del sector defensa que tienen que ver con las compras de equipo militar (tanto CSF como SSF), los reconocimientos de subsidios de tarifas eléctricas y gas, y las rentas garantizadas

Ley 1819 de 2016 (el antiguo CREE)¹⁰, así como el servicio de la deuda de entidades y el reconocimiento de pensiones a través de bonos de deuda.

Cuadro 4 Detalle de reclasificados de Presupuesto a Plan Financiero 2019

Miles de millones de pesos

Conceptos \ Cuentas	Funcionamiento (1)	Inversión (2)	Servicio Deuda		Total (5)=(1+...+4)
			Intereses Deuda (3)	Amortizaciones Deuda (4)	
Inversión de Militares	240	(240)			-
Subsidios de tarifas eléctricas	938	(938)			-
Rentas garantizadas (Ley 1819/2016)	6.520	(6.520)			-
Fondo Solidaridad Pensional	150	(150)			-
Servicio de la Deuda Entidades	621		(493)	(128)	-
Amortizac. Bonos Pensionales Universidades	325			(325)	-
Total	8.794	(7.848)	(493)	(453)	-

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En la columna 2, se detallan las contrapartidas de algunos de estos conceptos presupuestales. En las columnas 3 y 4 se presentan los movimientos en el servicio de la deuda desagregados en los conceptos utilizados en el PF.

Sobre el monto total de la columna 3 del cuadro 3 por \$227.038 mm es preciso efectuar algunas operaciones adicionales para hacerlo completamente compatible con el del gasto del GNC establecido en el PF, aplicando los valores que son de financiamiento o que no se contabilizan en el gasto presupuestal, como son las amortizaciones del Servicio de la Deuda, obteniendo así un resultado igual de \$227.038 mm, que corresponde al concepto de gasto con el que se determina el déficit fiscal del GNC establecido en el PF, tal como se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 5 Ajuste PN a PF GNC 2019

Miles de millones de pesos

Cuenta	Plan Financiero GNC (1)	Recomposición fiscal (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	147.252		147.252
Inversión	14.013		14.013
Servicio de Deuda 1/	65.773	(35.635)	30.138
Subtotal antes de Déficit	227.038	(35.635)	191.403
Amortizaciones de Deuda		35.635	35.635
Total Gastos	227.038	-	227.038

1/ Servicio de Deuda menos amortizaciones (son financiamiento) para determinar gasto de Intereses de PF

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

¹⁰ Ley 1819 de 2016 establece destinación específica de algunos puntos del impuesto sobre la renta y complementarios sobre personas jurídicas se destinarán a la financiación de los programas de inversión social, que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Este resultado fiscal guarda consistencia¹¹ con el balance estructural del GNC que el MFMP 2018 fijó en -1,8% del PIB para el año 2019, cumpliendo así con la tendencia decreciente que debe tener respecto de la meta fija establecida en la Ley 1473 de 2011¹². En cuadro 6 se observa el balance total del GNC que es consistente con el monto de gastos señalado en el cuadro 5 y el nivel del balance cíclico que se resta para determinar el balance estructural.

Cuadro 6
Balance Total y Estructural GNC 2019

Miles de millones de pesos

Resultados	MM\$	% PIB
A - Balance GNC	(24.935)	(2,4)
B - Balance Cíclico	(5.392)	(0,5)
C=(A)-(B) Balance Estructural	(19.543)	(1,8)

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica

De acuerdo con este cuadro, el balance total del GNC para 2019, consistente con el resultado esperado de regla fiscal se estima en (\$24.935 mm), -2,4% del PIB el balance del GNC y en (\$19.543 mm), -1,8% del PIB el balance estructural.

¹¹ Ley 1473 de 2011 por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones, Artículo 4°. *Coherencia. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

¹² Artículo 5° (...) Parágrafo Transitorio. *El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022.*

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2018 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015, Artículo 2.8.1.4.1., en este capítulo se resumen los resultados de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2018, con corte al 30 de junio del mismo año¹.

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

(...)

3. Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.

(...)

1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2018

Al primer semestre de 2018, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a \$235,6 billones, de los cuales el 94,0% (\$221,6 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 6,0% (\$14,0 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

Cuadro 1

Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 18/17 (5)	Porcentaje del PIB	
			2017 (3)	2018 (4)=(2/1)		2017 (6)	2018 (7)
	(1)	(2)					
Ingresos Corrientes	139.988	70.016	55,5	50,0	4,5	6,7	6,6
Recursos de Capital	68.272	34.739	52,6	50,9	(5,8)	3,7	3,3
Fondos Especiales	11.372	4.462	44,7	39,2	(40,5)	0,8	0,4
Rentas Parafiscales	1.934	979	52,5	50,6	12,3	0,1	0,1
Total Presupuesto Nación	221.565	110.196	53,5	49,7	(1,8)	11,3	10,4
Establecimientos Públicos	14.036	8.743	56,5	62,3	6,6	0,8	0,8
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	235.601	118.939	53,7	50,5	(1,2)	12,1	11,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De acuerdo con los registros de ejecución de las entidades del PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación y en las cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional-DGCPTN, la ejecución del presupuesto de ingresos a junio de 2018 ascendió a \$119,0 billones, equivalente al 50,5% del aforo, 11,2% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$70,1 billones, recursos de capital por \$34,7 billones, fondos especiales por \$4,5 billones, rentas parafiscales por \$979 mil millones (mm), y recursos de los establecimientos públicos por \$8,7 billones (Cuadro 1).

¹ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

El recaudo acumulado a junio de 2018 de los ingresos corrientes alcanzó el 50,0% del aforo, 6,6% del PIB, 0,1% por debajo al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 50,9% del aforo, 3,3% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 39,2% del aforo, 0,4% del PIB y las Rentas Parafiscales el 50,6 del aforo, 0,1% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a junio de 2018 refleja una caída nominal de 1,2% respecto al mismo período del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2017 disminuye su participación porcentual en 0,9%, para ubicarse en 11,2%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales participa en 0,8% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 10,4%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es inferior en términos del PIB al período anterior, sin embargo, nominalmente crece en 4,5%, mientras que la situación con los recursos de capital, muestra una participación en términos de PIB en 3,3% y disminuyendo nominalmente en 5,8%, los fondos especiales se reducen nominalmente en 40,5%², aportando 0,4% del PIB, inferior al año anterior; y las rentas parafiscales crecen en 12,3%, participando como porcentaje del PIB en 0,1%.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, registran un recaudo del 62,3% del aforo vigente, cuyo monto alcanzó \$8,7 billones, manteniendo su participación en términos de PIB en 0,8%, al cierre de junio.

1.1 Ingresos Corrientes

De un aforo definitivo por \$140,0 billones, a junio de 2018 se recaudaron \$70,0 billones, con una variación nominal respecto a 2017 de 4,5%, representando 6,6% del PIB, inferior en 0,1% al observado en 2017. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,4% del total de ingresos recaudados, \$69,6 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,6% del total, \$444 mm del recaudo observado.

La reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, incluyó diferentes beneficios tributarios como las menores tarifas sobre utilidades de las empresas, la deducibilidad plena del IVA a los bienes de capital para nuevas inversiones en el sector minero energético, que se reflejan en el recaudo tributario, compensada con la ampliación de la base de contribuyentes obligada a tributar y en el incremento de la tarifa general del IVA.

Al interior de los ingresos tributarios, los impuestos internos que recaen sobre la renta y el consumo, tales como Impuesto de Renta, IVA y Consumo, mejoran su participación en términos del PIB en 0,3%. En particular los relacionados con la renta que incrementan la participación en cerca de un 0,2%, pp-puntos porcentuales, lo cual compensa la reducción en los recaudos por Gravamen a los Movimientos Financieros, que reducen su participación en términos de PIB en 0,1%, con una caída nominal de 0,5%. El impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un incremento nominal de recaudo de 18,0%, respecto a lo observado en el año anterior para el mismo período, debido al efecto de la reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, que desligó el IVA que estaba fusionado con el impuesto sobre del combustible, regresando al esquema inicial del Impuesto Global a la Gasolina y ACPM. De otro lado, se registra el recaudo del nuevo impuesto, impuesto nacional al carbono, que logra una ejecución del 21,1%, con un monto de \$136,0 mm,

² Dicha variación obedece al menor recaudo respecto a lo programado por retención en la fuente del fondo CREE, recaudados de los FE, derogado en el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016, posterior a la Ley 1815 de 2016, por la que se fijó el presupuesto de la vigencia 2017.

que es bajo por proceso implementación, ya que solo ha recaído en el consumo de combustibles, como gasolina motor y el ACPM, quedando pendiente el resto del espectro de contribuyentes que emiten CO².

Los recursos recaudados por concepto de actividad externa mantienen su participación porcentual en términos de PIB en 0,9%, su porcentaje de ejecución se reduce situándose en 42,6% frente 47,9% del 2017 y aporta por tanto cerca del 13,7% del recaudo observado a junio, en los ingresos tributarios. Comportamiento favorable en las importaciones, que al cierre de 2017, tienen una variación positiva, 2,6%³ y en lo observado a junio muestra un incremento nominal de 6,9%, a pesar de la revaluación de cerca de 2,0% de la moneda nacional en el primer semestre.

La economía colombiana ha registrado una desaceleración desde 2014, toda vez que en el 2015 creció 3,1%, en el 2016 un 2,0% y para el 2017 se observó un crecimiento de solo 1,76%. Sin embargo, para lo corrido de este año se ha observado un crecimiento de 2,2% del PIB al primer trimestre.

Lo observado en el recaudo tributario a junio de 2018, refleja esa recuperación de la actividad económica en los ingresos fiscales y su participación como porcentaje del PIB frente a igual período del año anterior. Con lo que la actividad económica, en particular la industria manufacturera, dentro de las ramas por actividad económica experimenta una variación de la producción real al cierre de mayo de 2,7%, frente a -0,9%⁴ del año anterior. En la producción se observa un incremento a mayo de 2018 de la producción real fabril que se sitúa en 2,0%, sin incorporar la actividad de refinación, que creció nominalmente en 3,6% y aporta al crecimiento global en 0,7%. El indicador muestra el mantenimiento positivo de la actividad industrial que afecta fiscalmente el recaudo del gobierno nacional, veintinueve (29) actividades muestran comportamiento positivo, liderando la actividad de refinación de petróleo con una contribución de 0,7%, el resto de actividades aporta solo el 2,0%. Entre ellas aparecen; Elaboración de bebidas; Procesamiento y conservación de carne, pescado, crustáceos y moluscos; Industrias básicas de hierro y de acero; Elaboración de azúcar y panela; Fabricación de sustancias químicas básicas y sus productos; Fabricación de productos elaborados de metal; Fabricación de papel, cartón, y sus productos; Elaboración de productos de molinería, almidones y sus derivados; Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería; Otras industrias manufactureras; Fabricación de productos de plástico; Fabricación de productos de caucho; Elaboración de alimentos preparados para animales y Confección de prendas de vestir, como los más importantes de resultado positivo; esas catorce (14) actividades contribuyen positivamente al desempeño de la actividad fabril, observado a mayo. Mientras que solo diez (10) actividades las que muestran resultado negativo en la producción manufacturera mostrando un comportamiento negativo de -0,7%⁵. Donde se destacan actividades como: Fabricación de productos minerales no metálicos con -0,3%; Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal con -0,1%; Fabricación de maquinaria y equipos con 0,1%; Transformación de la madera y sus productos con -0,1% y Fabricación de calzado con -0,1%.

Otro de los sectores económicos que inciden en el nivel de recaudo de los ingresos tributarios son las ventas del comercio al por menor, las cuales registran un incremento de 5,6% a mayo de 2018, (y sin vehículos crecen las ventas en 4,6%) frente al mismo periodo del año anterior que registró una caída de -1,8% y -1,3%, respectivamente, afectada por el último bimestre del año anterior que se registra en el primer

³ Comercio exterior: Importaciones (IMPO). Comunicado de prensa. 14 de febrero de 2018. www.dane.gov.co.

⁴ Boletín Técnico – Encuesta Mensual Manufacturera. 12 de julio de 2018. www.dane.gov.co.

⁵ Boletín Técnico, Muestra Mensual Manufacturera, 12 de julio de 2018. Pág. 8. www.dane.gov.co.

bimestre de la presente vigencia. El componente del recaudo correspondiente a retención muestra un buen comportamiento, lo que refuerza la observación sobre reactivación de las ventas en grupos de mercancías que contribuyen de manera importante al recaudo, entre ellos; Alimento y bebidas no alcohólicas, con 1,8%; Vehículos automotores y motocicletas con 1,5%; Equipos de informática y telecomunicaciones para uso personal doméstico, con 1,2%; Combustibles para vehículos automotores, con 0,4%; Productos para el aseo del hogar, con 0,3% y prendas de vestir y textiles, con 0,3%, esos seis (6) grupos de mercancías, de doce (12), contribuyen con 5,6 pp al crecimiento de las ventas al cierre de junio de 2018. Y por tanto repercuten en el recaudo por actividad comercial, afectado parcialmente con la contribución negativa de cuatro (4) grupo de mercancías, tales como Repuestos, partes, accesorios y lubricantes para vehículo, con -0,4%; Productos farmacéuticos y medicinales, con -0,1%⁶, aquí también se resalta el hecho que son más los grupos de mercancías con comportamiento positivo. El recaudo por IVA interno presenta una variación nominal de 15,6% respecto a 2017, incrementa de 1,7% a 1,9% su participación en el PIB, en línea con la reactivación de la actividad comercial.

En el caso del Impuesto sobre la Renta y Complementarios se presenta una variación nominal del 12,7%, elevando su participación en el PIB de 3,1% a 3,3%. El impuesto a la Riqueza y los recursos de la Sobretasa CREE, si bien no tienen aforo generaron recaudo que alcanzan \$449 mm, frente a lo observado en 2017 de \$3,9 billones, por rezago de pago de los contribuyentes, y se registran dentro de los impuestos directos. El impuesto de timbre nacional, que igualmente se encuentra dentro de impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de \$37,9 mm, 32,7% del aforo⁷. En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

Cuadro 2
Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 18/17 (5)	Porcentaje del PIB	
			2017 (3)	2018 (4)=(2/1)		2017 (6)	2018 (7)
I.- Ingresos Tributarios	139.248	69.572	55,4	50,0	4,6	6,7	6,6
Impuestos Directos	61.712	34.594	62,9	56,1	0,1	3,5	3,3
Renta y Complementarios *	61.712	34.594	68,9	56,1	12,7	3,1	3,3
Impuestos Indirectos internos	55.169	25.445	49,7	46,1	12,2	2,3	2,4
IVA	42.399	19.778	53,5	46,6	15,6	1,7	1,9
Ipoconsumo	2.542	1.013	47,5	39,9	4,0	0,1	0,1
GMF	7.992	3.550	46,4	44,4	(0,5)	0,4	0,3
Gasolina y ACPM	1.132	746	23,0	65,9	18,0	0,1	0,1
Impuesto al Carbono	644	136	28,3	21,1	N.A.	0,0	0,0
Resto	459	222	46,5	48,3	12,0	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	22.368	9.532	47,9	42,6	3,0	0,9	0,9
II.- Ingresos No Tributarios	740	444	76,3	60,0	(10,5)	0,0	0,0
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	740	444	76,3	60,0	(10,5)	0,0	0,0
III- TOTAL (I +II)	139.988	70.016	55,5	50,0	4,5	6,7	6,6

*. Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El Impuesto Nacional al Consumo, creado por la Ley 1607 de 2012, Artículo 71 y vigente desde 2013, con el propósito de reactivar el consumo de algunos bienes y servicios, al igual que facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y disminuir el alto nivel de evasión que se presentaba en el

⁶ Tomado de la Tabla 1.1. Variación porcentual de las ventas minoristas, según grupos de mercancías - Total nacional-. Boletín técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. 12 de julio de 2018. www.dane.gov.co.

⁷ Tomado de reporte de la DIAN Conciliación DIAN-DGCPN del 16 de julio de 2018.

sector de restaurantes y bares, con bienes gravados a las tarifas del 8% y 16% y para servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil de 4%, con aforo de \$2.542 mm⁸, al cierre de junio 2018 registra una ejecución de 39,9%, por debajo de expectativa de programación de recaudo en \$68,6 mm⁹, manteniendo su participación en términos de PIB de 0,1%, respecto al mismo período del año anterior, variando nominalmente 4,0%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$3,6 billones, 44,4% del aforo programado y 0,3% del PIB, con una dinámica menor a la vigencia anterior, por lo que su variación nominal fue de -0.5%. El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un comportamiento importante al cierre de junio de 2018 con un recaudo de \$746,0 mm, 65,9% del aforo¹⁰, alcanzando 0.1% del PIB y una variación nominal de 18,0. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa se realiza el 1º de febrero de cada año de acuerdo con la inflación observada año anterior. De otro lado, se registra el ingreso del Impuesto Nacional al Carbono, cuyo recaudo se registró a partir del segundo trimestre del 2017, por lo que no es comparable su comportamiento y muestra para la presente vigencia una ejecución de \$136,0 mm, correspondiente a 21,1% del aforo.

Los impuestos sobre las importaciones, (a la actividad externa), IVA externo y Aduanas y recargo (arancel), mantienen su participación como porcentaje del PIB, de 0,9 pp, con ejecución de 42,6% sobre el aforo, con una variación de 3,0% nominal respecto al observado en la vigencia 2017. Durante lo corrido del año se experimentó una revaluación de 2,0% y la variación del monto de las importaciones CIF¹¹ de 6,9% en valor y -8,4%¹² en peso (kgs) en 2018, respecto al mismo período de 2017, mejorando un poco la relación de precios implícitos¹³ en alrededor de 16,6%, al pasar de US\$1,16 en el 2017 a US\$1,35 en el 2018 por cuanto varían al cierre del primer semestre de 2018, más en valor (6,9%) que en volumen (-8,4%).

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 48,3% del aforo, entre estos se encuentran el impuesto de timbre sobre salida al exterior, el impuesto al oro y al platino y el impuesto al turismo, cuyos montos no impactan significativamente en términos del PIB, pero muestran una buena ejecución junto a los otros conceptos rentísticos de ingresos corrientes.

Los recaudos de ingresos no tributarios, al cierre de junio presentan una ejecución de \$444 mm, 60,0% de lo programado para la vigencia. Dentro de estos ingresos, concurren recursos generados por diversos conceptos registrados y consignados en los fondos comunes de las cuentas del Ministerio de Hacienda. Además de las multas impuestas por las entidades públicas del orden nacional, se incluyen los recursos que recaudan algunas entidades, tales como: los recursos por concepto de especies venales del Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los recursos de los contratos de seguridad jurídica, entre los más destacados.

⁸ La Ley 1819 de 2016 adicionó consumos gravados en: consumo de bolsas plásticas, que aplica a partir de julio de 2017 y el consumo de cannabis, sin mayor efecto en el recaudo total.

⁹ Memorando Subdirección de Tesorería, DGCPTN. 11 de julio de 2018.

¹⁰ El Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, creado por la Ley 1819 de 2016, separa el antiguo impuesto global a la gasolina y ACPM con el IVA.

¹¹ Cost, Insurance and Freight, Coste (seguro y flete, puerto de destino convenido). El vendedor se hace cargo de todos los costos, incluidos el transporte principal y el seguro, hasta que la mercancía llegue al puerto de destino. Aunque el seguro lo ha contratado el vendedor, el beneficiario del seguro es el comprador.

¹² Avance de Comercio Exterior No. 704 de julio 12 de 2018. Tomado de www.dian.gov.co. Estadística de Comercio Exterior.

¹³ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

1.2 Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$68,3 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹⁴. A junio de 2018, estos recursos registraron un recaudo del 50,9% respecto al monto aforado, inferior al observado en igual período de 2017, 33,0%, equivalente a \$18,6 billones. Con variación nominal de -5,8%, en relación a 2017. Los recursos del crédito, interno y externo, el 74,3% del total del aforo corresponden a \$50,7 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 25,7%, \$17,5 billones.

Cuadro 3

Presupuesto de la Nación – Recursos de Capital: aforo y recaudo 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2017	2018	18/17	2017	2018
			(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)
Recursos de Crédito Interno	39.000	24.481	73,7	62,8	(0,7)	2,5	2,3
Recursos de Crédito Externo	11.720	4.298	45,7	36,7	(48,3)	0,8	0,4
Otros Recursos de Capital	17.552	5.961	21,1	34,0	52,9	0,4	0,6
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	68.272	34.739	52,6	50,9	(5,8)	3,7	3,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$28,8 billones a junio de 2018, 56,7% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$24,5 billones, 62,8% del total del aforo y 70,5% del recaudo total, porcentaje que refleja la dinámica que ha mantenido la colocación de TES mediante subasta, que ha tenido en los inversionistas extranjeros un factor determinante en el crecimiento de la demanda de dichos papeles durante lo corrido de la vigencia, alcanzando cerca de 26,1% en el saldo de la deuda, con un promedio de \$2,8 billones por mes, al igual que los TES convenidos con las entidades públicas cumplen satisfactoriamente la meta programada de los \$9,0 billones de colocación. Con lo que se desarrolla con éxito la programación y mantenimiento de la dinámica que ha tenido el mercado interno de capitales y la confianza en lo que corresponde a los papeles del Gobierno, aún frente a la actual coyuntura interna y externa.

La política de manejo de deuda externa, ha permitido acudir con menor rigor al mercado internacional para acceder a los recursos en los últimos años, producto del buen desempeño en la obtención de los recursos de crédito interno. Sin embargo, a pesar de la lenta reactivación de la economía mundial que repercuten en el mercado de capital externo se ha podido acceder a la consecución de recursos frescos para atender los grandes proyectos de infraestructura en que el país ha estado abocado en los años recientes, por lo que a junio de 2018 se han obtenido recursos del orden de \$4,3 billones, recursos que aseguran financiamiento para la vigencia 2018.

Se resalta la obtención de fuentes externas de financiación que se acompaña con una aceptación importante de los bonos ofrecidos, reafirmando la percepción de confianza que tiene el mercado internacional con relación al comportamiento de nuestra economía.

¹⁴ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

En el resto de los recursos de capital se observa un comportamiento con mejor dinámica respecto a igual período del año anterior, que pasa de ejecutar el 21,1%, \$3,9 billones en 2017 a 34,0%, \$6,0 billones, una variación nominal de 52,9% en 2018. La buena ejecución del resto de recursos de capital recae en los excedentes financieros con una ejecución del 107,7% del aforo. Les sigue, los reintegros y recursos no apropiados, los cuales ejecutan el 241,7% del aforo. Al igual que el comportamiento de la Recuperación de cartera que registran un monto importante, al alcanzar el 86,6% del aforo. En cuanto a los rendimientos financieros, se ejecutaron el 43.8%. En cuanto a los Excedentes financieros, se registran recaudos por \$3,2 billones, discriminado por las entidades que aportan como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4
Presupuesto de la Nación - Excedentes financieros 2018
Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Ecopetrol	1.619	50,3
Banco de la República	761	23,6
Agencia Nacional de Hidrocarburos	270	8,4
Banco Agrario	180	5,6
Aeronáutica Civil	117	3,6
Otras entidades	271	8,4
TOTAL EXCEDENTES	3.219	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

La Recuperación de cartera registró \$174,1 mm, 86,6% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$59,4 mm, y Emcali por \$71,0, 34,1% y 40,7% del recaudo, respectivamente.

1.3 Rentas Parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a junio de 2018 recaudó \$968,0 mm, 50,8% del aforo vigente y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), muestra una ejecución de \$11,0 mm, 40,5% del aforo. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de \$979,1 mm y una variación nominal de 11,1%, respecto al mismo período del año anterior.

1.4 Fondos Especiales

En la ejecución de los Fondos Especiales, cuadro 5, se observa un nivel de recaudo de 39,2%, correspondiente a \$4,5 billones, respecto al aforo vigente de 2018. Mostrando una participación en términos del PIB de 0,4%, y su variación nominal muestra una reducción de -47,4% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior.

Fondos que registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo de Solidaridad Pensional, 67.8%; Fondo Internos de la Policía, 58,5%; Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, 54,3%; Fondos Internos de Defensa, 53,2%, entre los más destacados.

Cuadro 5

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 18/17	Porcentaje del PIB	
			2017	2018		2017	2018
			(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.555	844	43,7	54,3	8,0	0,1	0,1
Fondo de Solidaridad Pensional	1.236	838	50,2	67,8	139,8	0,0	0,1
Fondo de Salud de la Policía	855	434	24,5	50,8	9,6	0,0	0,0
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	835	431	50,5	51,6	10,0	0,0	0,0
Fondo pensiones Telecom y Telesociadas	799	403	49,7	50,4	3,5	0,0	0,0
Fondo Financiación del Sector Justicia	625	216	19,6	34,5	99,3	0,0	0,0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	383	204	51,2	53,2	13,3	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	309	118	48,2	38,2	(22,2)	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	298	141	63,2	47,3	0,5	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	191	112	49,9	58,5	22,0	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.524	722	50,3	20,5	(58,6)	0,6	0,1
TOTAL FONDOS ESPECIALES	11.372	4.462	44,7	39,2	(47,4)	0,9	0,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

2. PRESUPUESTO DE GASTOS 2018

El PGN para 2018 mantuvo las orientaciones de política formuladas por la actual administración, dirigidas a alcanzar las metas gubernamentales. Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guió por criterios de austeridad, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas, siempre con el propósito de garantizar la sostenibilidad fiscal del país. El monto aprobado fue de \$235,5 billones, \$221,5 billones financiados con recursos de la Nación y \$14 billones, con recursos propios¹⁵. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6

Presupuesto inicial de gastos 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación	Propios	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
I. FUNCIONAMIENTO	141.494	6.000	147.494	63,9	42,8	62,6
Gastos de Personal	29.478	1.920	31.399	13,3	13,7	13,3
Gastos Generales	7.159	708	7.867	3,2	5,1	3,3
Transferencias	104.811	2.080	106.891	47,3	14,9	45,4
Operación Comercial	46	1.292	1.338	0,0	9,2	0,6
II. SERVICIO DE LA DEUDA	48.005	1	48.007	21,7	0,0	20,4
Deuda Externa	11.174	0	11.175	5,0	0,0	4,7
Deuda Interna	36.831	1	36.832	16,6	0,0	15,6
III. INVERSION	32.047	8.006	40.053	14,5	57,2	17,0
IV. TOTAL (I + II + III)	221.546	14.008	235.554	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	173.541	14.006	187.547	78,3	100,0	79,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

¹⁵ Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017 y Decreto de Liquidación 2236 del 27 de diciembre de 2017.

2.1. Modificaciones Presupuestales

Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2018, se han efectuado modificaciones al PGN así: mediante convenios interadministrativos, \$48 mm y a través de ajustes, \$319 mm según Decretos 431 y 1021 de 2018. Con estas modificaciones, la apropiación vigente 2018 ascendió a \$235,6 billones, como se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7
Modificaciones presupuestales 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1873	20 de diciembre de 2017	235.554
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículos 25, Ley 1873 y Decreto 2236 de 2017)	Enero a junio de 2018	48
AJUSTE	Decretos 431 y 1021 (Artículo 103, Ley 1873 de 2017)	Marzo 5 y junio 14 de 2018	319
APROPIACION VIGENTE			235.601

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

2.1.1 Adición por convenios interadministrativos

Las adiciones por convenios interadministrativos son operaciones presupuestales firmadas entre entidades del PGN y están autorizadas en la Ley Anual de Presupuesto. Con ellas no se cambia el destino y aplicación de los recursos aprobados por el Congreso de la República en el presupuesto anual. Los convenios interadministrativos son un instrumento de carácter contractual que permiten hacer más eficiente la ejecución del presupuesto en virtud del principio de especialización. A junio se han adicionado \$48 mm y representan el 0,03% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8
Adiciones por Convenios Interadministrativos 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	7	22	28	0,02
Gastos de personal	0,03	0,00	0,03	0,00
Gastos generales	7	-	7	0,08
Transferencias	-	22	22	0,02
Operación comercial	-	-	-	-
II. INVERSION	12	7	19	0,05
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	19	28	48	0,03

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumulados al primer semestre de 2018.

2.1.2 Ajuste al Presupuesto General de la Nación

El artículo 103 de la Ley 1873 de 2017, establece: “...Así mismo, con el propósito de atender proyectos prioritarios del Sector Transporte, principalmente el Programa de Modernización del Parque Automotor de Carga y la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la red vial, el Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas, podrán reprogramar vigencias futuras autorizadas en los diferentes proyectos de inversión para la vigencia fiscal 2018.

El Gobierno Nacional hará los ajustes necesarios mediante decreto, sin cambiar, en todo caso, el monto total de gasto de inversión para la vigencia fiscal 2018 del sector.”

Con base en el artículo anterior, se expidieron los Decretos 431 y 1021 del 5 de marzo y 14 de junio de 2018, respectivamente, mediante los cuales se efectuaron traslados presupuestales por \$319 mm de la Agencia Nacional de Infraestructura al Ministerio de Transporte (\$165 mm) y al Instituto Nacional de Vías (\$154 mm).

2.1.3 Aplazamiento

De conformidad con los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, entre otros, cuando la coherencia macroeconómica así lo exija, cuando se estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas o cuando no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones. Un aplazamiento presupuestal implica que los gastos no pueden ejecutarse en la vigencia, hasta tanto no cambien las condiciones que lo generaron. Aunque el aplazamiento no reduce el monto del presupuesto, al congelar la ejecución, induce a pérdidas de apropiación.

Con base en las proyecciones del presupuesto de rentas y recursos de capital para el año 2018 realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se concluyó que los recaudos que se esperan percibir no serán suficientes para financiar los gastos autorizados en la ley anual del presupuesto para la vigencia fiscal de 2018.

Por este motivo, en abril del año en curso se decretó el aplazamiento de algunas apropiaciones presupuestales de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación por la suma de \$2 billones (Decreto 662 del 17 de abril de 2018). El aplazamiento por sectores se presenta en el cuadro 9.

Cuadro 9
Aplazamiento por sectores 2018
Miles de millones de pesos

Sector	Funcionamiento (1)	Inversión (2)	Total (3)=(1+2)
TOTAL	965	1.035	2.000
AGROPECUARIO	-	58	58
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	-	8	8
CIENCIA Y TECNOLOGIA	1	3	4
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	3	4	8
COMUNICACIONES	3	-	3
CONGRESO DE LA REPUBLICA	2	7	9
CULTURA	1	2	3
DEFENSA Y POLICIA	218	112	329
DEPORTE Y RECREACION	1	8	9
EDUCACION	72	26	98
EMPLEO PUBLICO	0	0	1
FISCALIA	49	9	59
HACIENDA	88	192	280
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	1	80	81
INFORMACION ESTADISTICA	-	9	9
INTELIGENCIA	2	0	2
INTERIOR	10	8	18
JUSTICIA ESPECIAL PARA LA PAZ	1	-	1
JUSTICIA Y DEL DERECHO	5	30	35
MINAS Y ENERGIA	-	56	56
ORGANISMOS DE CONTROL	11	18	28
PLANEACION	-	15	15
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	4	6	10
RAMA JUDICIAL	43	20	63
REGISTRADURIA	27	-	27
RELACIONES EXTERIORES	9	0	9
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	77	5	82
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL	77	-	77
TRABAJO	260	79	339
TRANSPORTE	-	250	250
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	2	29	31

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

2.1.4 Presupuesto de gastos vigente

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$235,6 billones, de los cuales \$221,6 billones se financian con recursos de la Nación y \$14 billones, con recursos propios de establecimientos públicos, como se resume en el cuadro 10.

Cuadro 10
Presupuesto de gastos vigente 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Vigente		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	141.494	6.000	147.494	7	22	28	141.501	6.022	147.523
Gastos de Personal	29.478	1.920	31.399	0	0	0	29.478	1.920	31.399
Gastos Generales	7.159	708	7.867	7	-	7	7.166	708	7.874
Transferencias	104.811	2.080	106.891	-	22	22	104.811	2.102	106.913
Operación Comercial	46	1.292	1.338	-	-	-	46	1.292	1.338
II. SERVICIO DE LA DEUDA	48.005	1	48.007	-	-	-	48.005	1	48.007
Deuda Externa	11.174	0	11.175	-	-	-	11.174	0	11.175
Deuda Interna	36.831	1	36.832	-	-	-	36.831	1	36.832
III. INVERSION	32.047	8.006	40.053	12	7	19	32.059	8.013	40.072
IV. TOTAL (I + II + III)	221.546	14.008	235.554	19	28	48	221.565	14.036	235.601
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	173.541	14.006	187.547	19	28	48	173.560	14.035	187.595

1 Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2018¹⁶

Hasta junio de 2018, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$115,1 billones, correspondientes al 48,8% de la apropiación vigente para 2018. Las **obligaciones**, por su parte, sumaron \$91,1 billones, correspondientes al 38,7% de la apropiación vigente y al 79,2% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$88,7 billones, correspondientes al 37,6% de la apropiación vigente y al 97,3% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 11¹⁷.

Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda¹⁸, señalan que a junio se ha comprometido el 54,3% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$101,9 billones de unas apropiaciones totales, sin Deuda, de \$187,6 billones; en el caso de las obligaciones, éstas equivalen a 41,6%, \$78 billones y los pagos suman \$76,7 billones, que equivalen al 40,9%.

Cuadro 11
Ejecución vigencia fiscal 2018 – Primer Semestre
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (3)	Obligaciones (4)	Pagos (5)	Apropiación sin comprometer (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (7)=(3/1)	Oblig./Apro. (9)=(4/1)	Pago/Apro. (11)=(5/1)	Oblig./Comp. (12)=(4/3)	Pago/Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	147.523	75.187	65.654	64.503	72.336	51,0	44,5	43,7	87,3	98,2
Gastos de Personal	31.855	14.796	14.106	13.853	17.059	46,4	44,3	43,5	95,3	98,2
Gastos Generales	8.430	5.543	2.889	2.791	2.887	65,8	34,3	33,1	52,1	96,6
Transferencias	105.901	53.847	48.109	47.393	52.054	50,8	45,4	44,8	89,3	98,5
Operación Comercial	1.337	1.001	550	466	336	74,9	41,2	34,9	55,0	84,7
II. SERVICIO DE LA DEUDA	48.007	13.144	13.118	11.962	34.862	27,4	27,3	24,9	99,8	91,2
Deuda Externa	11.174	4.869	4.843	4.716	6.306	43,6	43,3	42,2	99,5	97,4
Amortizaciones	2.915	1.394	1.386	1.349	1.521	47,8	47,6	46,3	99,4	97,3
Intereses	8.260	3.475	3.457	3.367	4.785	42,1	41,9	40,8	99,5	97,4
Deuda Interna	36.832	8.275	8.275	7.246	28.557	22,5	22,5	19,7	100,0	87,6
Amortizaciones	16.115	846	846	727	15.268	5,3	5,2	4,5	100,0	85,9
Intereses	20.718	7.429	7.429	6.519	13.288	35,9	35,9	31,5	100,0	87,7
III. INVERSIÓN	40.072	26.743	12.354	12.195	13.329	66,7	30,8	30,4	46,2	98,7
IV. TOTAL (I + II + III)	235.601	115.074	91.127	88.659	120.528	48,8	38,7	37,6	79,2	97,3
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	187.595	101.930	78.009	76.698	85.665	54,3	41,6	40,9	76,5	98,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.1. Ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento

De una apropiación total de \$147,5 billones para funcionamiento, acumulada a junio de 2018, se comprometió \$75,2 billones, correspondiente al 51% del total de la apropiación para funcionamiento; se obligó \$65,7 billones (el 44,5%) y se pagó \$64,5 billones, el 43,7% de la apropiación. (Gráfico 1).

Respecto a los compromisos, se destacan aquellos adquiridos por concepto de transferencias, que ascienden a \$53,8 billones, representando el 71,5% del total de los compromisos para funcionamiento. Le

¹⁶ Las cifras del presente informe corresponden a la ejecución registrada por las entidades que conforman el PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación.

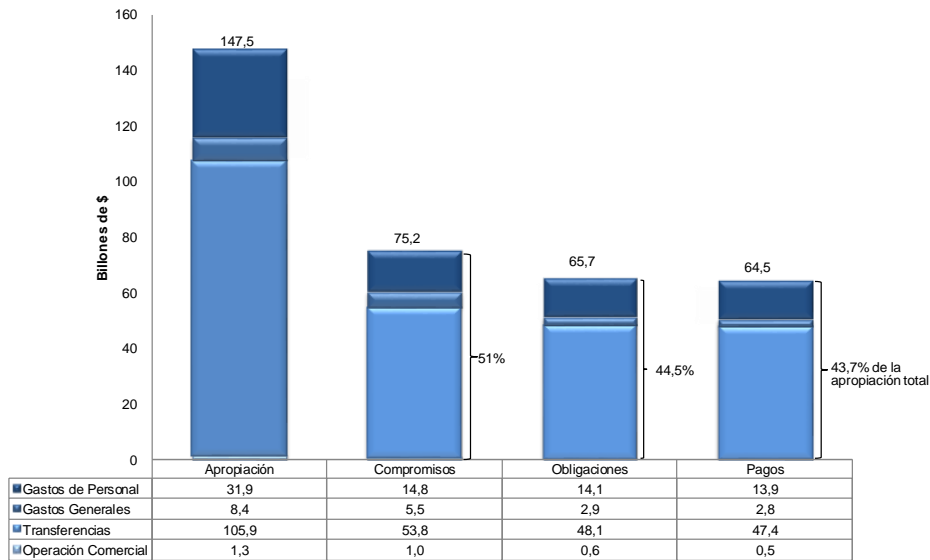
¹⁷ Se entiende por **compromisos** los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las **obligaciones**, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

¹⁸ Excluye el Servicio de la Deuda para analizar la eficiencia con la que las entidades que hacen parte del PGN ejecutan y cumplen con la programación de las diferentes políticas públicas.

siguen en orden descendente los gastos de personal por \$14,8 billones o el 19,7%, los gastos generales por \$5,5 billones o el 7,3%, y los gastos de operación comercial por \$1 billón o el 1,3% del total de compromisos en gastos de funcionamiento.

Así mismo, y al igual que los compromisos, las obligaciones están concentradas en el rubro de transferencias, las cuales ascendieron a \$48,1 billones y corresponden al 73,2% del total de obligaciones por concepto de gastos de funcionamiento. Les siguen las obligaciones correspondientes a gastos de personal (\$14,1 billones), gastos generales (\$2,9 billones) y operación comercial (\$550 mm).

Gráfico 1
Ejecución presupuestal de Funcionamiento – Primer Semestre 2018
 Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Igualmente, se realizaron **pagos** por \$64,5 billones, correspondientes al 43,7% del total de la apropiación para funcionamiento y al 98,2% del total de las obligaciones adquiridas. Se destaca el pago por concepto de transferencias por \$47,4 billones, correspondientes al 98,5% de la obligación por esta cuenta y al 32,1% de la apropiación total para funcionamiento.

En el cuadro 12 se presenta la concentración del presupuesto de funcionamiento por cuenta y principales sectores y/o concepto de gasto.

La ejecución del presupuesto de funcionamiento mantiene consistencia con su tendencia histórica ya que estos gastos en su mayoría son de carácter recurrente y la periodicidad de los pagos está regulada por la ley, como es el caso del pago de la nómina de cerca de 643 mil funcionarios, que se concentra en 6 sectores: Defensa con \$14,8 billones, Rama Judicial, \$3,4 billones, Fiscalía y Hacienda, \$3 billones cada uno, Organismos de Control, \$1,1 billón y Justicia y del Derecho, \$1 billón.

De manera similar, también muestran una regularidad los pagos por concepto de mesadas pensionales para cerca de dos millones ciento diecisiete mil pensionados, los aportes a las universidades públicas, los pagos de servicios públicos, los de vigilancia y aseo, las transferencias a las entidades territoriales correspondientes al Sistema General de Participaciones, entre otras definidas por la ley.

Cuadro 12

Concentración Funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO (1+2+3+4)	147.523	75.187	65.654	64.503	72.336	51,0	44,5	43,7	87,3	98,2
1. Gastos de personal	31.855	14.796	14.106	13.853	17.059	46,4	44,3	43,5	95,3	98,2
Sector Defensa	14.842	7.221	6.932	6.737	7.621	48,7	46,7	45,4	96,0	97,2
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	9.089	4.391	4.285	4.266	4.698	48,3	47,1	46,9	97,6	99,6
Rama Ejecutiva	7.924	3.184	2.889	2.850	4.740	40,2	36,5	36,0	90,7	98,7
2. Gastos generales	8.430	5.543	2.889	2.791	2.887	65,8	34,3	33,1	52,1	96,6
Sector Defensa	4.780	2.988	1.366	1.298	1.792	62,5	28,6	27,2	45,7	95,0
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	1.454	961	619	611	493	66,1	42,6	42,0	64,4	98,7
Rama Ejecutiva	2.197	1.595	904	882	602	72,6	41,2	40,2	56,7	97,6
3. Transferencias	105.901	53.847	48.109	47.393	52.054	50,8	45,4	44,8	89,3	98,5
Sistema General de Participaciones SGP	36.748	18.132	17.967	17.573	18.616	49,3	48,9	47,8	99,1	97,8
Pensiones	32.928	12.874	12.845	12.829	20.055	39,1	39,0	39,0	99,8	99,9
Aseguramiento en Salud	14.104	7.279	7.279	7.279	6.825	51,6	51,6	51,6	100,0	100,0
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	8.477	6.860	4.312	4.154	1.617	80,9	50,9	49,0	62,9	96,3
Universidades sin pensiones	3.119	3.018	1.613	1.613	101	96,8	51,7	51,7	53,5	100,0
Sentencias y Conciliaciones	960	478	447	438	483	49,7	46,5	45,6	93,5	98,0
Recursos a transferir a la Nación	695	446	446	425	250	64,1	64,1	61,2	100,0	95,4
Resto de transferencias	8.868	4.760	3.201	3.081	4.108	53,7	36,1	34,7	67,2	96,3
4. Operación comercial	1.337	1.001	550	466	336	74,9	41,2	34,9	55,0	84,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.2. Ejecución presupuestal del servicio de la deuda

Al primer semestre de 2018 se han atendido los vencimientos del Servicio de la Deuda Pública, conforme a los compromisos contractuales que la Nación ha adquirido con los prestamistas y para lo que resta de la presente vigencia, los vencimientos programados cuentan con recursos suficientes, para ser atendidos en su totalidad y con puntualidad.

Al primer semestre de 2018, de una apropiación total de \$48 billones, se comprometió y obligo la suma de \$13,1 billones equivalente al 27,4% por concepto de servicio de deuda. En lo que respecta a los pagos, estos alcanzaron a \$12,0 billones que correspondieron al 91,6% del total de las obligaciones adquiridas (Gráfico 2).

En el gráfico 2 se diferencia el servicio de la deuda entre deuda externa e interna. De una apropiación para servicio de la deuda externa por \$11,2 billones, hasta abril se han comprometido \$3,2 billones el 28,3% y obligado \$3,1 billones, el 28,1% de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación de \$36,8 billones, se comprometieron y obligaron \$6,5 billones, correspondientes al 17,8% para compromisos y obligaciones y se pagaron \$4,2 billones, el 11,3% de la apropiación vigente.

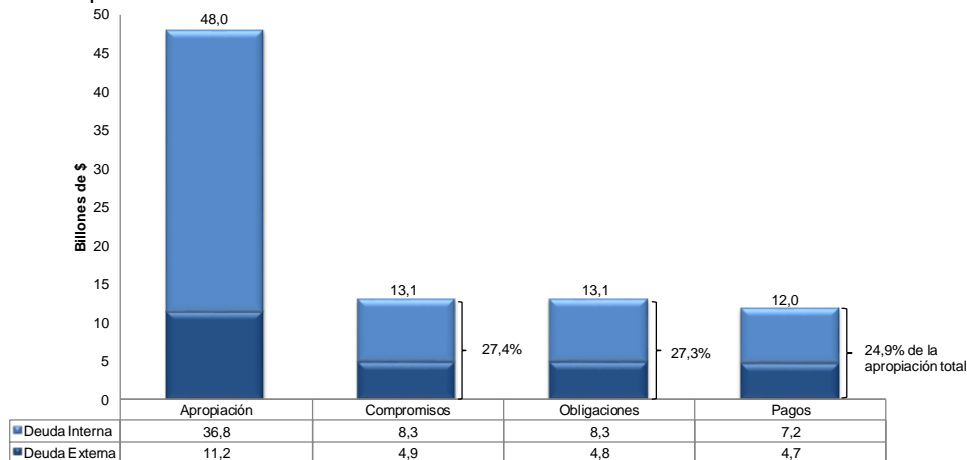
Transcurrida la primera mitad del año 2018, la velocidad de la ejecución del Servicio de la Deuda Pública Nacional es del 61%, representada en \$12,6 billones, de los \$47,3 billones apropiados en la presente vigencia fiscal; la mayor parte de esta velocidad, igual que al mismo corte del año inmediatamente anterior, está dada en el servicio de la deuda interna, principalmente por los \$7 billones obligados en títulos valores de tesorería como pagos de intereses de este servicio. Adicionalmente, es de resaltar el monto de las obligaciones por \$2 billones, generadas por concepto de Organismos Multilaterales. Aspecto de señalar es la

relación de pagos entre intereses y amortizaciones: al 30 de junio, ésta es de 5,7:1, es decir, por cada peso pagado por amortizaciones se viene pagando 5,7 pesos por intereses. Por último, es de mencionar que, mediante Decreto No. 662 del 17 de abril de 2018, el Gobierno Nacional aplazó apropiación del Servicio de la Deuda Pública Nacional por \$76.600 millones.

Gráfico 2

Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – Primer Semestre de 2018

Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

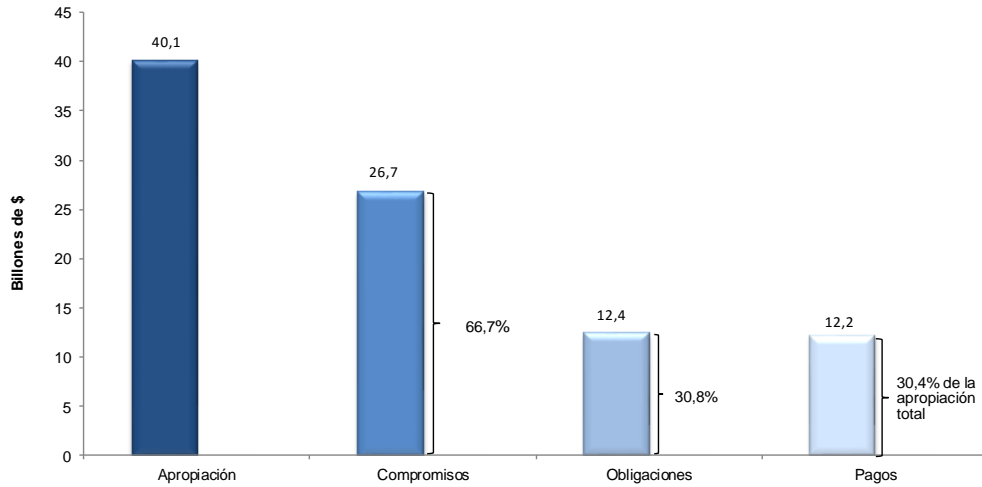
3.3. Ejecución presupuestal de la inversión

Los resultados que arroja la ejecución del presupuesto de inversión reflejan de manera directa el avance con el cual las entidades que hacen parte del PGN traducen, en bienes y servicios a la comunidad, las autorizaciones de gasto que el Congreso de la República entrega a las diferentes entidades públicas con la aprobación del presupuesto.

Basado en esta premisa, el actual Gobierno ha hecho énfasis en un seguimiento periódico al presupuesto de inversión de cada una de las entidades públicas con el propósito de lograr que al cierre de la vigencia fiscal se cumpla en su totalidad con las metas que se han fijado para cada uno de los sectores. La herramienta que permite hacer este seguimiento está disponible en el Portal de Transparencia Económica (www.pte.gov.co), el cual puede ser consultado por todos los ciudadanos.

De una apropiación vigente para inversión de \$40,1 billones, a junio de 2018 se comprometieron \$26,7 billones, es decir el 66,7% de la apropiación vigente para este concepto de gasto. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$12,4 billones, el 30,8% de la apropiación total y el 46,4% de los compromisos adquiridos. Así mismo, el total de pagos ascendió a \$12,2 billones, correspondientes al 30,4% de la apropiación total y el 98,4 % del total de la obligación adquirida (Gráfico 3).

Gráfico 3
Ejecución presupuestal de la inversión – Primer Semestre de 2018
 Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En el cuadro 13 se presenta la ejecución de los principales programas realizada hasta junio, a nivel de sector.

Cuadro 13
Ejecución inversión Principales Programas – Primer Semestre 2018
 Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Aprobación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Aprobación sin	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9.813	6.254	3.966	3.964	3.559	63,7	40,4
Asistencia Primera Infancia	3.958	2.491	1.923	1.923	1.467	62,9	48,6
Familias en Accion	1.721	746	699	698	975	43,4	40,6
Programas dirigidos a poblacion pobre, vulnerable, desplazada, victima	1.538	874	551	550	665	56,8	35,8
Apoyo A La Niñez y La Familia	1.125	792	489	489	333	70,4	43,5
Obras para la prosperidad	757	757	40	39	0	99,9	5,2
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Inclusión Social y Reconciliación	391	306	166	166	85	78,3	42,4
Red de Seguridad Alimentaria	256	230	88	88	27	89,6	34,2
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	65	59	12	11	7	89,5	17,6
TRABAJO	4.850	3.503	1.837	1.834	1.347	72,2	37,9
Formación para el trabajo	2.096	1.379	800	800	717	65,8	38,2
Protección Social	1.503	1.275	717	717	227	84,9	47,7
Fomento y fortalecimiento del empleo	953	599	185	183	354	62,9	19,4
Apoyo al emprendimiento laboral	133	133	75	75	0	100,0	56,4
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Trabajo	122	85	46	45	37	69,8	37,6
Promoción y fortalecimiento del sistema solidario y las políticas laborales	44	32	14	14	12	72,3	32,4
TRANSPORTE	4.620	3.645	823	761	975	78,9	17,8
Aporte estatal proyectos APP 4 Generación	904	904	-	-	-	100,0	-
Mejoramiento y mantenimiento vías para la Conectividad Regional	683	596	142	123	87	87,3	20,9
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria	506	242	29	28	264	47,9	5,8
Construcción túnel del segundo centenario (Túnel de la Línea)	460	450	165	159	9	97,9	36,0
Vías para la Equidad	396	387	98	77	8	97,9	24,8
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector transporte	317	160	91	90	157	50,4	28,6
Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	303	176	58	53	127	58,0	19,1
Aporte estatal concesión Ruta del Sol (II y III)	274	180	-	-	94	65,6	-
Construcción, mejoramiento y mantenimiento fluvial, férreo y marítimo	213	125	63	59	88	58,7	29,6
Seguridad y señalización vial	187	160	142	142	27	85,8	76,3
Construcción puentes de la red vial	183	171	11	9	12	93,2	5,9
Seguridad aeronáutica y aeroportuaria	66	30	18	16	36	46,0	27,1
Aporte estatal obras complementarias concesiones viales	58	46	1	1	12	79,5	2,1
Construcción de infraestructura vial no concesionada	49	15	4	4	34	31,5	7,9
Vías terciarias	21	1	-	-	20	3,3	-

Cuadro 13 (Continuación)
Ejecución inversión Principales Programas – Primer Semestre 2018
Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación	Porcentaje de ejecución	
	Vigente				sin	Comp./Apro.	Oblig./Apro.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)
MINAS Y ENERGIA	3.656	2.018	1.520	1.516	1.638	55,2	41,6
Programas, Proyectos y Subsidios dirigidos a Soluciones energéticas alternativas y ZNI	1.870	853	843	834	1.017	45,6	45,1
Asistencia Técnica, Asesoría y Subsidios para el Acceso al Servicio Público de Gas	849	197	184	76	652	23,3	21,7
FAER, FAZNI, FENOGE, FOES, PRONE	423	265	40	39	158	62,6	9,5
Exploración de hidrocarburos	256	121	2	2	135	47,2	1,0
Ampliación del conocimiento geológico y competitividad minera	127	53	12	11	74	41,9	9,5
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Minas y Energía	65	18	6	6	47	27,9	8,9
Consolidación productiva del sector hidrocarburos	65	10	9	9	55	14,9	14,1
EDUCACION	3.445	2.746	1.526	1.521	699	79,7	44,3
Calidad Educación Superior	1.689	1.191	795	794	498	70,5	47,0
Alimentación Escolar	725	628	292	292	97	86,6	40,3
Infraestructura educativa	552	464	2	2	88	84,1	0,4
Calidad Educación Preescolar, Básica y Media	257	155	61	60	102	60,2	23,7
Financiamiento Universidades Públicas	159	159	74	74	-	100,0	46,8
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Educación	51	33	13	12	18	64,4	24,9
Mejoramiento y Modernización de La Educación	12	7	2	2	4	62,6	18,9
HACIENDA	2.565	611	132	131	1.954	23,8	5,1
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	1.071	2	2	2	1.068	0,2	0,2
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	700	-	-	-	700	-	-
Sistemas de Transporte Masivo	294	294	41	41	-	100,0	13,8
Fortalecimiento del recaudo y tributación	224	86	28	28	138	38,5	12,6
Cobertura Tasa de Interés Vivienda	176	176	40	40	-	100,0	22,9
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	53	22	10	10	31	41,0	18,2
Desarrollo y gestión económico-fiscal	39	23	8	8	15	60,2	20,8
Inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos	8	7	3	3	2	81,8	33,8
AGROPECUARIO	1.881	1.270	429	419	611	67,5	22,8
Inclusión productiva a productores rurales	392	305	96	96	87	77,8	24,5
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	300	109	40	40	190	36,5	13,3
Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	251	182	54	54	70	72,3	21,5
Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto arr	251	190	95	91	61	75,7	37,8
Subsidio de vivienda rural	204	198	1	1	5	97,3	0,7
Control y prevención agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	188	137	82	80	51	72,8	43,7
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Agropecuario	122	72	34	32	49	59,6	27,7
Infraestructura productiva y comercialización	97	51	17	16	46	52,2	17,8
Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	77	25	10	10	51	33,2	13,4
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.861	1.763	143	142	98	94,7	7,7
Subsidio de vivienda desplazados	500	500	-	-	-	100,0	-
Subsidio familiar de vivienda	499	461	6	5	38	92,4	1,1
Agua potable y saneamiento básico	419	382	6	6	37	91,1	1,5
FRECH	412	404	122	122	8	98,0	29,7
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	16	7	4	4	9	45,8	24,4
Ordenamiento territorial, desarrollo y vivienda urbana	15	9	5	5	6	63,1	36,8
COMUNICACIONES	1.079	875	498	444	203	81,1	46,2
Facilitar el acceso y uso de las TIC's en el territorio nacional	535	445	172	137	90	83,2	32,1
Desarrollo y fortalecimiento de Contenidos y TV pública	278	241	223	219	38	86,4	80,0
Fomento y apoyo al desarrollo de las TICs	149	112	76	63	37	75,2	50,7
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Comunicaciones	79	62	26	24	17	78,2	33,3
Mejoramiento y Modernización de La Educación	36	15	1	1	21	41,6	3,7
SUBTOTAL	33.770	22.685	10.875	10.733	11.085	67,2	32,2
RESTO DE SECTORES	6.301	4.057	1.479	1.462	2.244	64,4	23,5
TOTAL	40.072	26.743	12.354	12.195	13.329	66,7	30,8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el cuadro 14 se presenta las principales inversiones y beneficiarios de las mismas, establecidas por el Gobierno Nacional para la vigencia 2018.

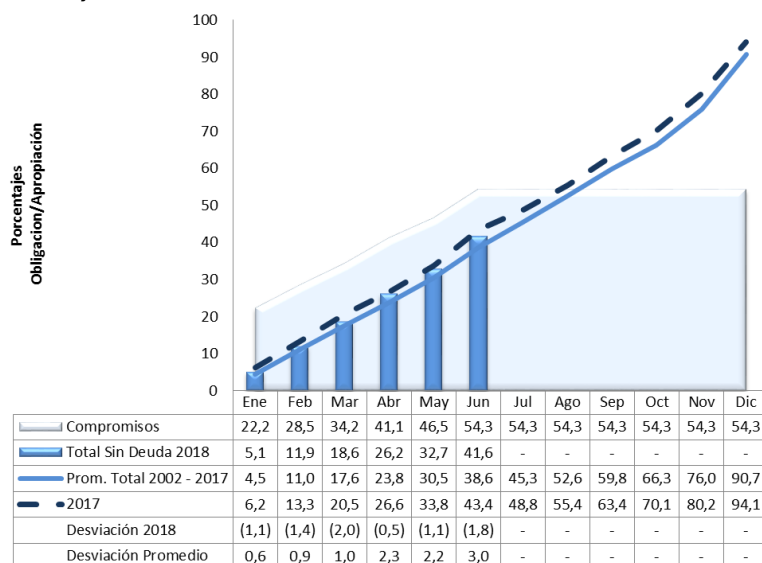
Cuadro 14 Metas inversión 2018

Metas programas de Inversión	Número de personas (excepto cuando se especifica)	Billones \$
1. Infraestructura de Transporte		4,1
2. Formación Técnica y Superior (SENA)	7.077.412	3,0
3. Subsidio de energía y gas	11.352.517 (hogares)	2,6
4. De Cero a Siempre	1.014.026	2,6
5. Posconflicto		2,4
6. Asistencia a la primera infancia (Tradicional)	691.265	2,4
7. Inversión Sector Agropecuario		1,8
8. "Familias en Acción"	2.550.000 (Familias)	1,7
9. Agencación y ayuda humanitaria a víctimas		1,6
10. "Colombia Mayor"	1.668.080	1,5
11. "Programas de Alimentación Escolar" (PAE)	5.423.005 (raciones diarias)	1,0
12. Créditos, becas y sostenimiento de universidades	423.181	0,9
13. "Ser Pilo Paga"	38.207	0,8
14. Reconstrucción zonas afectadas por Ola Invernal		0,7
15. Indemnización a víctimas del conflicto	169.000	0,6
16 Subsidios a la tasa de interés para vivienda	53.500	0,6
17 Acceso y uso de las TIC's		0,6
18 Vivienda Gratuita	10.0000 (familias)	0,5
19. "Mi Casa Ya" (cuota Inicial)	24.170 (familias)	0,5
20. Vivienda rural	4.314 (familias)	0,2
TOTAL		30,1

3.4 Velocidad de ejecución

En el gráfico 4 se presentan las obligaciones como porcentaje de la apropiación vigente, sin deuda, al primer semestre, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido como porcentaje del valor total de las apropiaciones asignadas¹⁹.

Gráfico 4
Velocidad de Ejecución – Primer Semestre de 2018
Porcentaje



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

¹⁹ "Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago" (Art. 2.8.1.7.6 Decreto 1068/2015).

Al primer semestre de 2018, los compromisos representan el 54,3% del total de las apropiaciones sin deuda. Estos resultados, si se comparan con el mismo periodo de la vigencia 2017, muestran el comportamiento de las obligaciones, las cuales pasan de 43,4% en 2017 a 41,6% en 2018, es decir, un 1,8pp de menor ejecución.

En el cuadro 14 se presenta la ejecución sectorial, sin servicio de la deuda, hasta el primer semestre del 2018.

Cuadro 14
Ejecución Sectorial sin Deuda – Primer Semestre de 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin	Porcentaje de ejecución	
	Vigente				comprometer	Comp./Apro.	Oblig./Apro.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	187.595	101.930	78.009	76.698	85.665	54,3	41,6
AGROPECUARIO	2.456	1.655	676	664	801	67,4	27,5
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	700	375	246	237	324	53,7	35,1
CIENCIA Y TECNOLOGIA	338	267	56	56	71	79,1	16,6
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	854	604	335	322	250	70,7	39,3
COMUNICACIONES	1.605	1.043	639	562	563	64,9	39,8
CONGRESO DE LA REPUBLICA	552	268	229	227	285	48,5	41,5
CULTURA	401	309	188	175	92	77,1	46,8
DEFENSA Y POLICIA	30.749	16.268	13.471	13.061	14.480	52,9	43,8
DEPORTE Y RECREACION	561	509	217	217	52	90,8	38,6
EDUCACION	37.586	23.717	18.167	18.001	13.869	63,1	48,3
EMPLEO PUBLICO	561	301	155	154	261	53,6	27,6
FISCALIA	3.658	1.684	1.499	1.487	1.974	46,0	41,0
HA CIENDA	15.672	6.296	5.500	5.112	9.376	40,2	35,1
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	11.276	7.017	4.616	4.615	4.259	62,2	40,9
INFORMACION ESTA DISTICA	594	465	285	283	129	78,3	48,0
INTELIGENCIA	94	53	43	42	41	56,4	46,3
INTERIOR	1.233	1.004	512	495	229	81,4	41,5
JUSTICIA ESPECIAL PARA LA PAZ	112,3	29	22	22	83	25,7	19,9
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.579	1.254	833	810	1.325	48,6	32,3
MINAS Y ENERGIA	4.321	2.485	1.927	1.921	1.837	57,5	44,6
ORGANISMOS DE CONTROL	1.846	983	722	717	863	53,3	39,1
PLANEACION	537	400	138	135	137	74,4	25,7
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1.078	781	293	247	297	72,5	27,2
RAMA JUDICIAL	4.094	1.942	1.819	1.803	2.152	47,4	44,4
REGISTRADURIA	1.784	1.173	920	920	611	65,7	51,5
RELACIONES EXTERIORES	906	503	402	400	403	55,5	44,4
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	24.680	12.541	12.305	12.300	12.139	50,8	49,9
TRABAJO	27.407	11.122	9.415	9.411	16.285	40,6	34,4
TRANSPORTE	5.532	4.159	1.282	1.216	1.372	75,2	23,2
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.827	2.721	1.098	1.084	1.106	71,1	28,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.5. Ejecución Presupuestal menos Aplazamiento

Por otra parte, teniendo en cuenta que a la fecha se encuentra aplazado un monto de \$2 billones de los gastos de la actual vigencia (Decreto 662 de 2018)²⁰, la ejecución a junio, descontando dicho aplazamiento, se presenta en el cuadro 15.

²⁰ El Decreto 662 de 2018 se encuentra publicados en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el siguiente link: http://minhacienda.gov.co/Gestion_Misional / Presupuesto_General_de_la_Nación / Programación_ejecución_y_seguimiento_PGN / Ejecución_Presupuestal_2018/Modificaciones

Cuadro 15
Ejecución Presupuesto General de la Nación menos Aplazamiento 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación menos Aplazamiento (1)	Compromisos (3)	Obligaciones (4)	Pagos (5)	Apropiación sin comprometer (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (7)=(3/1)	Oblig./Apro. (9)=(4/1)	Pago/Apro. (11)=(5/1)	Oblig./Comp. (12)=(4/3)	Pago/Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	146.634	75.187	65.654	64.503	71.448	51,3	44,8	44,0	87,3	98,2
Gastos de Personal	31.802	14.796	14.106	13.853	17.006	46,5	44,4	43,6	95,3	98,2
Gastos Generales	8.247	5.543	2.889	2.791	2.704	67,2	35,0	33,8	52,1	96,6
Transferencias	105.250	53.847	48.109	47.393	51.403	51,2	45,7	45,0	89,3	98,5
Operación Comercial	1.336	1.001	550	466	335	75,0	41,2	34,9	55,0	84,7
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.930	13.144	13.118	11.962	34.786	27,4	27,4	25,0	99,8	91,2
Deuda Externa	11.174	4.869	4.843	4.716	6.306	43,6	43,3	42,2	99,5	97,4
Amortizaciones	2.915	1.394	1.386	1.349	1.521	47,8	47,6	46,3	99,4	97,3
Intereses	8.260	3.475	3.457	3.367	4.785	42,1	41,9	40,8	99,5	97,4
Deuda Interna	36.755	8.275	8.275	7.246	28.480	22,5	22,5	19,7	100,0	87,6
Amortizaciones	16.115	846	846	727	15.268	5,3	5,2	4,5	100,0	85,9
Intereses	20.641	7.429	7.429	6.519	13.212	36,0	36,0	31,6	100,0	87,7
III. INVERSION	39.037	26.743	12.354	12.195	12.294	68,5	31,6	31,2	46,2	98,7
IV. TOTAL (I + II + III)	233.601	115.074	91.127	88.659	118.528	49,3	39,0	38,0	79,2	97,3
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	185.671	101.930	78.009	76.698	83.742	54,9	42,0	41,3	76,5	98,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Igualmente, la ejecución por sector acumulada funcionamiento más inversión, descontando el aplazamiento, se presenta en el cuadro 16.

Cuadro 16
Ejecución Presupuesto de Funcionamiento e Inversión menos aplazamiento por Sectores 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación menos Aplazamiento (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	185.671	101.930	78.009	76.698	83.742	54,9	42,0
AGROPECUARIO	2.399	1.655	676	664	743	69,0	28,2
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBL	692	375	246	237	316	54,3	35,5
CIENCIA Y TECNOLOGIA	334	267	56	56	67	80,0	16,8
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	847	604	335	322	242	71,4	39,6
COMUNICACIONES	1.603	1.043	639	562	560	65,1	39,9
CONGRESO DE LA REPUBLICA	544	268	229	227	276	49,3	42,2
CULTURA	398	309	188	175	89	77,7	47,2
DEFENSA Y POLICIA	30.419	16.268	13.471	13.061	14.151	53,5	44,3
DEPORTE Y RECREACION	552	509	217	217	43	92,3	39,3
EDUCACION	37.488	23.717	18.167	18.001	13.771	63,3	48,5
EMPLEO PUBLICO	561	301	155	154	260	53,6	27,7
FISCALIA	3.600	1.684	1.499	1.487	1.915	46,8	41,6
HACIENDA	15.391	6.296	5.500	5.112	9.095	40,9	35,7
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	11.196	7.017	4.616	4.615	4.179	62,7	41,2
INFORMACION ESTADISTICA	585	465	285	283	120	79,4	48,7
INTELIGENCIA	92	53	43	42	39	57,4	47,1
INTERIOR	1.215	1.004	512	495	211	82,6	42,1
JUSTICIA ESPECIAL PARA LA PAZ	111	29	22	22	82	26,0	20,1
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.545	1.254	833	810	1.291	49,3	32,7
MINAS Y ENERGIA	4.265	2.485	1.927	1.921	1.780	58,3	45,2
ORGANISMOS DE CONTROL	1.818	983	722	717	835	54,1	39,7
PLANEACION	522	400	138	135	122	76,6	26,4
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1.068	781	293	247	287	73,1	27,4
RAMA JUDICIAL	4.031	1.942	1.819	1.803	2.089	48,2	45,1
REGISTRADURIA	1.757	1.173	920	920	584	66,8	52,3
RELACIONES EXTERIORES	897	503	402	400	394	56,1	44,8
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	24.598	12.541	12.305	12.300	12.057	51,0	50,0
TRABAJO	27.068	11.122	9.415	9.411	15.946	41,1	34,8
TRANSPORTE	5.282	4.159	1.282	1.216	1.122	78,7	24,3
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.796	2.721	1.098	1.084	1.075	71,7	28,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4. EJECUCIÓN DE GASTOS DEL REZAGO DEL AÑO 2017 QUE SE EJECUTA EN 2018

El rezago de 2017 que se ejecuta este año asciende a \$18,1 billones. De éste, hasta el mes de junio se pagaron \$13,3 billones, correspondientes al 73,7% del total. En cuanto al rezago de funcionamiento, se han ejecutado \$7 billones, el 95,1% del total del rezago por este concepto. En lo que respecta al servicio de la deuda, se han pagado \$15 mm, el 71,5% de su respectivo rezago y en inversión se ha ejecutado un total de \$6,3 billones, el 58,9% del total de su rezago, cuadro 17.

Cuadro 17

Ejecución del rezago de 2017 que se ejecuta en 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pagos (2)	Rezago por pagar (3)=(1-2)	Porcentaje de Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	7.376	7.016	360	95,1
Gastos de Personal	574	563	11	98,1
Gastos Generales	1.390	1.265	125	91,0
Transferencias	5.192	5.007	185	96,4
Operación Comercial	220	180	40	81,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	21	15	6	71,5
Deuda Externa	6	0	6	5,6
Intereses	6	0	6	5,6
Deuda Interna	15	15	0	100,0
Intereses	15	15	0	100,0
III. INVERSION	10.676	6.291	4.386	58,9
IV. TOTAL (I + II + III)	18.074	13.322	4.752	73,7
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	18.052	13.306	4.746	73,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

ANEXO 1

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2018 Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						47.507.553.053,00
Resolución	006	9-ene	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Fortalecimiento de la función pública en las entidades nacionales y territoriales	10.000.000.000,00
Resolución	1107	11-ene	Superintendencia de Industria y Comercio	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ejercer las funciones de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones.	3.800.621.579,00
Resolución	0275F	31-ene	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Registraduría General del Estado Civil	Procesos electorales de las circunscripciones en el exterior para el año 2018.	4.000.000.000,00
Acuerdo	0001	9-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pensiones causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1993 a favor de los ex funcionarios del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	21.750.000.000,00
Acuerdo	001	16-feb	Servicio Geológico Colombiano	Ministerio de Minas y Energía	Realizar documentos técnicos que permitan orientar a la población minera frente a las operaciones de recuperación del mineral aurífero sin el uso del mercurio, en el marco de la Ley 1658 de 2013.	1.500.000.000,00
Acuerdo	002	16-feb	Servicio Geológico Colombiano	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Actualización del estudio de zonificación de amenaza por movimientos en masa en el municipio de Villavicencio - Meta	540.896.723,00
Acuerdo	02	1-mar	Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Ki we	Ministerio del Interior-Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Promover la convivencia ciudadana, a través de la ejecución de un Centro de Integración Ciudadana-CIC, en el Cabildo Indígena de Pueblo Nuevo en el Municipio del Caldoño, departamento del Cauca.	789.400.000,00
Resolución	0896	3-abr	Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (3 entidades)	Obtener resultados efectivos, para optimizar la identificación y caracterización de la población con discapacidad que se incluya en a recolección presencial del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.	1.580.000.000,00
Resolución	01631	6-abr	Policía Nacional	Unidad Nacional de Protección - UNP	Obtener resultados efectivos, en el cumplimiento de lo estipulado en el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, integral, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades (Decreto 1066 de 2015).	2.157.916.180,00
Acuerdo	008	17-may	Instituto Nacional de Vías-INVIAS	Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	Realizar estudios y diseños de unas órdenes judiciales.	238.120.700,00
Acuerdo	009	17-may	Instituto Nacional de Vías-INVIAS	Agencia de Renovación del Territorio - ART	Proyecto de red de vías terciarias para la paz y el postconflicto en los municipios priorizados or la ART.	624.232.467,00
Resolución	674	28-may	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Registraduría General del Estado Civil	Procesos electorales de las circunscripciones en el exterior para el año 2018.	526.365.404,00

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

V. INFORME DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2017

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (Artículo 14 del Decreto 4730 de 2005) en este capítulo se presenta el informe sobre los resultados de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal de 2017.

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

(...)

2. *Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.*

(...)

1. INTRODUCCIÓN

De las dificultades por las que atravesó la economía global, originadas por el derrumbe en los precios internacionales de las materias primas a mediados de 2014, se ha pasado a un crecimiento del producto, que en 2017 llegó al 3,8%. En las estimaciones del FMI se espera que este proceso de expansión continúe en el mediano plazo, sin embargo, no deja de señalar este organismo que la persistente tendencia aislacionista de los EEUU, junto con los múltiples riesgos geopolíticos en diferentes zonas del planeta, siembran dudas sobre la sostenibilidad de la reciente recuperación del precio internacional del petróleo, y sobre la misma fortaleza de la recuperación económica global.

En lo interno, por otra parte, hay consenso entre analistas y autoridades respecto a que la economía colombiana ha tocado fondo. De acuerdo con la información del DANE, el crecimiento del PIB fue de 1,8% en 2017. Nivel que estuvo en línea con las proyecciones del Gobierno. Se prevé que 2018 marque un proceso de recuperación que lleve a la economía a un crecimiento del PIB del 2,7% en este año y del 3,2%, el próximo. Al mejorar la dinámica económica en los próximos meses, como se espera que ocurra, se abren perspectivas favorables para continuar avanzando en el proceso de ajuste fiscal.

Por lo anterior, se considera que desde mediados de 2017 el país superó uno de los choques más fuertes que ha tenido que enfrentar su economía. La caída en 2014 del precio internacional del crudo y de otras materias primas afectó la situación fiscal del país como no había ocurrido antes en nuestra historia cercana y trajo consigo en los siguientes años una reducción considerable en los ingresos fiscales de la Nación y en la disponibilidad de recursos de las entidades regionales por concepto de regalías.

Para enfrentar esta situación el Gobierno hizo uso de las herramientas de política disponibles, que en buena parte se crearon o fortalecieron durante este mismo decenio. Su empleo permitió incrementar los ingresos fiscales de la Nación, diferentes a los minero-energéticos, gracias a la aprobación de dos reformas tributarias, una de ellas estructural; se redujo el gasto, aprovechando las herramientas presupuestales, y se aumentó el endeudamiento, y en consecuencia el déficit fiscal, haciendo uso de las autorizaciones concedidas al Gobierno nacional por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal que al tener en cuenta el ciclo energético y el ciclo económico flexibiliza el manejo fiscal, sin que se incumpla la meta de déficit estructural prevista en la Ley 1473 de 2011.

Para alcanzar estos logros fue muy importante la implementación de la estrategia denominada de *austeridad inteligente*. Esta permitió distribuir racionalmente el peso del ajuste entre las diferentes políticas disponibles, sin sobrecargar ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y endeudamiento. Para desarrollarla se priorizó la asignación de los recursos, buscando que la ejecución del gasto generase impactos positivos sobre la economía y sobre los ingresos de los colombianos, en especial de aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad y de las regiones más necesitadas del apoyo estatal.

Esta ha sido una decisión acertada en tanto que ha posibilitado que se lleve a cabo con éxito el proceso de ajuste y consolidación fiscal, manteniendo el gasto público social en niveles que protegen a la más población vulnerable, sin afectar las coberturas de los programas que atienden a los colombianos que más lo necesitan (entre otros: gratuidad en la educación, Más Familias en Acción, De Cero a Siempre y Colombia Mayor).

La ejecución de esta estrategia ha contribuido al crecimiento inclusivo al traducirse en proyectos que le han permitido a la economía mejorar su dinámica en el corto plazo, complementando a su vez políticas sociales dirigidas a educación, salud e inclusión social. Esta estrategia, además, ha sentado las bases para un mayor crecimiento en el mediano y largo plazo, y una reducción en las brechas sociales y regionales.

En consecuencia, se puede aseverar que Colombia prácticamente finalizó el proceso de ajuste a los fuertes choques externos, al tiempo que avanzó en un crecimiento inclusivo. Así lo manifestaron los miembros del Directorio del FMI el pasado mes de abril al acoger favorablemente el Informe de la Misión, realizada en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. De igual manera, felicitaron al país y a sus autoridades económicas por la forma como han manejado una situación internacional compleja y adversa, mediante la adopción de un sólido marco de política económica y la ejecución adecuada de políticas de ajuste que han sido cruciales para hacer frente a estos *shocks*. El impacto combinado de la reforma tributaria estructural, la mejora de las perspectivas de los precios del petróleo y el programa de infraestructura 4G emprendido por las autoridades apuntalarán la inversión y reducirán al mismo tiempo la brecha relativamente grande de infraestructura del país.

Así, pues, es el momento de aprovechar las condiciones favorables para avanzar hacia el equilibrio fiscal aprovechando el sólido marco institucional con que cuenta el país en materia fiscal y macroeconómica. La reforma tributaria estructural y la recuperación de los precios internacionales de las materias primas son un apoyo importante en esta dirección, sin embargo, aún hay pendientes en materia de gestión del gasto. El cumplimiento de las metas de la regla fiscal exige una mayor reducción del gasto y el desarrollo de mecanismos que permitan reducir las inflexibilidades que caracterizan la estructura presupuestal, como lo ha señalado recientemente el informe final de la Comisión de Estudios del Gasto y de la Inversión Pública.

Además, en Colombia se ha ido creando el consenso de que así mejoren las rentas petroleras y mineras, como ha venido ocurriendo desde hace algunos meses, el país no puede continuar dependiendo exclusivamente de ellas, la experiencia reciente ha mostrado lo costoso que esto puede resultar en materia económica y fiscal.

Teniendo esto como marco de referencia, a continuación se hace un resumen de los resultados de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones en la vigencia fiscal de 2017, con corte a 31 de diciembre del mismo año¹. En el próximo capítulo se presentará el resumen correspondiente al primer semestre de 2018.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2017

Al cierre de la vigencia de 2017, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a \$229,3 billones, de los cuales el 93,6% (\$214,7 billones) correspondió al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 6,4% (\$14,6 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales - EPN.

Cuadro 1
Presupuesto General de la Nación - Rentas y Recursos de Capital 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 17/16 (5)	Porcentaje del PIB	
			2016 (3)	2017 (4)=(2/1)		2016 (6)	2017 (7)
Presupuesto Nación	214.699	206.801	95,4	96,3	9,8	21,8	22,6
Ingresos Corrientes	125.142	128.372	93,2	102,6	17,6	12,7	14,0
Recursos de Capital	73.748	63.170	99,6	85,7	5,4	7,0	6,9
Fondos Especiales	14.149	13.504	96,5	95,4	(23,1)	2,0	1,5
Rentas Parafiscales	1.660	1.755	104,8	105,7	7,4	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	14.617	16.067	110,7	109,9	8,6	1,7	1,8
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	229.316	222.868	96,3	97,2	9,7	23,5	24,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De acuerdo con los registros de ejecución de las entidades del PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación y en las cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional-DGCPTN, el recaudo del presupuesto de ingresos a diciembre de 2017 ascendió a \$222,9 billones, equivalente al 97,2% del aforo, 24,3% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$128,3 billones, recursos de capital por \$63,2 billones, fondos especiales por \$13,5 billones, rentas parafiscales por \$1.755 mil millones (mm), y recursos de los establecimientos públicos por \$16,1 billones (Cuadro 1).

El recaudo acumulado a diciembre de 2017 de los ingresos corrientes alcanzó el 102% del aforo, 14,0% del PIB, 1,3% superior al observado en el mismo periodo del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 85,7% del aforo, 6,9% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 95,4% del aforo, 1,5% del PIB y las Rentas Parafiscales el 105,7 del aforo, 0,2% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a diciembre de 2017 refleja un incremento nominal de 9,7% respecto al mismo periodo del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2016

¹ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

incrementa su participación porcentual, 0,8%, para ubicarse en 24,3%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales participa en 1,8% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 22,6%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es superior en términos del PIB al periodo anterior, y nominalmente crece en 17,6%, mientras que la situación con los recursos de capital, muestra una participación en términos de PIB en 6,9% y crecen nominalmente en 5,4%, los fondos especiales se reducen nominalmente en 23,1%², aportando 1,5% del PIB, inferior al año anterior; y las rentas parafiscales crecen en 7,4%, participando como porcentaje del PIB en 0,2%.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, registran un recaudo del 109,9% del aforo definitivo, cuyo monto alcanzó \$16,1 billones, aumentando su participación en términos de PIB en 0,1%, para ubicarse en 1,8% al cierre de diciembre.

2.1 Ingresos Corrientes

De un aforo definitivo por \$125,1 billones, a diciembre de 2017 se recaudaron \$128,4 billones, con una variación nominal respecto a 2016 de 17,6%, representando 14,0% del PIB, superior al observado en 2016. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 95,8% del total de ingresos recaudados, \$122,9 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 4,2% del total, \$5,5 billones del recaudo observado.

Los ingresos tributarios se ubican en 13,4% del PIB respecto al mismo período del año anterior que fue de 12,6. Este resultado incluye incremento en la participación del Impuesto sobre la Renta que pasa de 4,6% a 5,8%, el IVA incrementa su participación a 3,8% y caídas en los conceptos de Sobretasa CREE y Gasolina, mientras los demás mantienen similar participación en términos del PIB. El incremento en renta se neutraliza con la caída en Sobretasa CREE por efecto de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016.

Al interior de los ingresos tributarios, los impuestos internos que recaen sobre la renta y el consumo, tales como Impuesto de Renta, IVA y Consumo, mejoran su participación en términos del PIB en 1,2%. En particular los relacionados con la renta que incrementan la participación en más de un punto porcentual-pp, 1,06%. Lo mismo sucede con los recursos del impuesto a la riqueza, a pesar que para la vigencia reduce la tarifa, desde 0,05% hasta el 0,40%, mientras en el período anterior era desde 0,15% hasta el 1,0%. Sin embargo, a pesar de ello y de haberse estimado un recaudo conforme a la reducción de tarifa, la ejecución mostró un nivel de 136,1%. Los recaudos por Gravamen a los Movimientos Financieros reducen su participación en términos de PIB en 0,1%, con caída nominal de 4,1%. El impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra una reducción de recaudo de -59,5%, respecto a lo observado en el año anterior para el mismo período, debido al efecto de la reforma tributaria que desligó el IVA que estaba fusionado con el impuesto sobre el combustible, regresando al esquema inicial del Impuesto Global a la Gasolina y ACPM. Sin embargo, en relación a lo estimado por la autoridad recaudadora se supera la ejecución en 140,3%. De otro lado, se registra el recaudo del nuevo impuesto, impuesto nacional al carbono contenido en la reforma tributaria Ley 1819 de 2016, artículo 221, el cual logra una ejecución del 69,3%, con un monto de \$475,0 mm,

² Dicha variación obedece a la regularización y buen comportamiento de los pagos por cuota y retención desde comienzo del año de los recursos del fondo CREE, para financiación parcial sustituida de parafiscales para el SENA, ICBF y aportes salud de asalariados que devengan menos de 10 smlmv, fondo que representan cerca del 58,6% de los recursos recaudados de los FE.

el bajo registro del recaudo del impuesto obedece a la entrada en vigencia y aplicación en la segunda mitad del primer semestre.

La reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, incluyó diferentes beneficios tributarios al sector privado como las menores tarifas sobre utilidades de las empresas, la deducibilidad plena del IVA a los bienes de capital para nuevas inversiones en el sector minero energético, que empiezan a reflejarse en el recaudo tributario, compensada con la ampliación de la base de contribuyentes obligada a tributar y en la tarifa general del IVA.

Los recursos recaudados por concepto de actividad externa aumentan su participación porcentual en términos de PIB en 2,1%, su porcentaje de ejecución mejora situándose en 103,2% frente 78,5% del 2016 y aporta por tanto cerca del 15,6% del recaudo observado al cierre de 2017, en los ingresos tributarios. Comportamiento favorable, toda vez que en las vigencias anteriores, las importaciones habían mostrado indicadores negativos de dos (2) dígitos y al cierre de 2017 muestra una variación positiva, 2,6%³.

La economía colombiana ha venido registrando una desaceleración desde 2014, toda vez que en el 2015 creció 3,1%, en el 2016 un 2,0% y para el 2017 se observó un crecimiento de solo 1,8%.

Lo observado en el recaudo tributario a diciembre de 2017, muestra una recuperación de la participación como porcentaje del PIB frente a igual período del año anterior. A pesar que la actividad económica, en particular la industria manufacturera, dentro de las ramas de la actividad económica experimenta una variación de la producción al cierre de 2017 de -1,0%, frente a 2,0%⁴ del año anterior. En la producción real fabril se observa una reducción al cierre de 2017 de 0,6%, mientras que en el 2016 fue positivo en 3,7%. Sin incorporar la actividad de refinación, la cual creció en 4,9% y aporta al crecimiento global en 0,9%, la reducción de la producción fabril se situaría en -1,5%. El indicador muestra el mantenimiento negativo de la actividad industrial que afecta fiscalmente el recaudo del gobierno nacional, solo 13 actividades muestran comportamiento positivo, liderando la actividad de refinación de petróleo con una contribución de 0,9%, el resto de actividades aporta solo el 0,9%. Entre ellas aparecen; Fabricación de sustancias químicas básicas, y sus productos; Fabricación de papel, cartón, y sus productos; Elaboración de productos de molinería, almidones y sus derivados; Industrias básicas de hierro y de acero; Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal, cada uno con aporte de un poco más de 0,1%; Elaboración de otros productos alimenticios; Procesamiento y conservación de carne, pescado, crustáceos y moluscos; Fabricación de otros productos químicos y Fabricación de productos de caucho, cada uno con aporte de menos de 0,1%, esas trece (13) actividades contribuyen positivamente al desempeño de la actividad fabril. Mientras que son veintiséis (26) actividades las que muestran resultado negativo en la producción manufacturera mostrando un comportamiento negativo de -2,4%. Donde se destacan actividades como: Elaboración de bebidas con -0,5%; Confección de prendas de vestir con -0,3%; Fabricación de vehículos automotores y sus motores, Fabricación de productos minerales no metálicos y Fabricación de máquinas y equipo con -0,2% cada una. Fabricación de jabones y detergentes, perfumes y preparados de tocador con

³ Comercio exterior: Importaciones (IMPO). Comunicado de prensa. 14 de febrero de 2018. www.dane.gov.co.

⁴ Cuentas Trimestrales - Colombia Producto Interno Bruto (PIB) Cuarto Trimestre de 2017-2016. 15 de febrero de 2018. www.dane.gov.co.

0,1%. Esas seis actividades reducen la producción en -1,6%. Luego las veinte (20) actividades restantes aportan -0,9 pp⁵ a la producción fabril, a diciembre.

Otro de los sectores económicos que inciden en el nivel de recaudo de los ingresos tributarios son las ventas del comercio al por menor, las cuales registran una disminución de -0,9% al cierre de 2017, frente al mismo periodo del año anterior que registró un crecimiento de 1,6%, (y sin vehículos crecían las ventas en 1,9%). Lo que afectó la dinámica del recaudo en todo lo corrido del año. Su participación en términos de PIB se incrementó 0,5% respecto al año anterior, a pesar de la reforma tributaria o como resultado de esta. Es decir, el consumo se vio impactado negativamente, sin embargo, el recaudo mostró mejoría tanto en el nivel de recaudo frente al aforo como su participación en el PIB. El recaudo por IVA interno presenta una variación nominal de 21,9% respecto a 2016, creciendo de 3,3% a 3,8% su participación en el PIB. El componente del recaudo correspondiente a retención muestra un buen comportamiento, lo que termina compensando la caída de las ventas en grupos de mercancías que contribuyen de manera importante al recaudo, entre ellos; Vehículos automotores y motocicletas con -0,9% pp; Repuestos, partes, accesorios y lubricantes para vehículo con -0,7%; Artículos de ferretería, vidrios y pinturas con -0,2%; Productos de aseo personal, cosméticos y perfumería con -0,2%, esos cuatro (4) grupos de mercancías contribuyen con -2,0 pp a la caída de las ventas al cierre de 2017. Y por tanto repercuten en el recaudo de por actividad comercial, compensado parcialmente con la contribución del grupo de mercancías de Alimentos (víveres en general) y bebidas no alcohólicas con 0,9% pp y variación real de 4,2% y Electrodomésticos, muebles para el hogar y Equipo de informática y telecomunicaciones para uso personal o doméstico con 0,5% pp y variación real de 4,5⁶.

Al cierre de 2017, los impuestos directos recaudaron el 103,1% de lo aforado, porcentaje superior a lo ejecutado en igual período de 2016, y 0,5% más del PIB. Entre tanto, los impuestos indirectos internos, mejoran porcentaje de ejecución respecto al aforo, 92,3%, al igual que su participación en términos de PIB en 0,2%. Por el lado de los indirectos externos, se observa mejor comportamiento respecto al aforo, 103,2%. Los principales impuestos internos, tales como, impuesto sobre la renta, timbre nacional, impuesto a la riqueza, impuesto al consumo e IVA, alcanzaron un recaudo de \$94,7 billones, 73,7% del total del recaudo tributario.

En el caso del Impuesto sobre la Renta y Complementarios se presenta una variación nominal del 32,9%, elevando su participación en el PIB de 4,6% a 5,8%. El impuesto a la Riqueza que recae sobre los contribuyentes, personas naturales y jurídicas por la posesión al 1° de enero del año 2015, un valor patrimonial igual o superior a \$1,000 millones de acuerdo con la establecido en la Ley 1739 de 2014, cuya primera y segunda cuota se hizo efectiva el mes de mayo y septiembre respectivamente, registra un recaudo de \$3,828 mm, con una ejecución de 136,1%. El Impuesto sobre la renta y complementarios tuvo un nivel de ejecución superior en relación al año anterior. Incrementa su participación en términos del PIB, ubicándose a diciembre de 2017 en 5,8% del PIB. El impuesto de timbre nacional, que se encuentra dentro de impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de \$79,4 mm, 70,8% del aforo⁷. En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

⁵ Boletín Técnico, Muestra Mensual Manufacturera, 14 de febrero de 2018. Pág. 8. www.dane.gov.co.

⁶ Tomado de la Tabla 1.1. Variación porcentual de las ventas minoristas según grupos de mercancías - Total Nacional-. Boletín Técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. 14 de febrero de 2018. www.dane.gov.co.

⁷ Tomado de reporte de la DIAN Conciliación DIAN-DGCPN del 25 de enero de 2018.

Cuadro 2

Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2016 (3)	2017 (4)=(2/1)	17/16 (5)	2016 (6)	2017 (7)
I.- Ingresos Tributarios	124.449	122.921	93,1	98,8	13,3	12,6	13,4
Impuestos Directos	55.965	57.692	101,0	103,1	15,6	5,8	6,3
Renta y Complementarios *	53.153	52.882	98,9	99,5	32,9	4,6	5,8
Impuesto a la Riqueza	2.812	3.828	102,5	136,1	(13,7)	0,5	0,4
Sobretasa CREE	0	982	116,1	N.A.	(82,7)	0,7	0,1
Impuestos Indirectos internos	49.784	45.937	91,6	92,3	11,7	4,8	5,0
IVA	37.894	35.007	89,1	92,4	21,9	3,3	3,8
Ipoconsumo	2.314	1.952	85,3	84,3	15,2	0,2	0,2
GMF	7.497	6.747	96,5	90,0	(4,1)	0,8	0,7
Gasolina y ACPM	964	1.353	105,5	140,3	(59,5)	0,4	0,1
Impuesto al Carbono	686	475	-	69,3	N.A.	0,0	0,1
Resto	429	403	145,0	94,0	12,7	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	18.700	19.293	78,5	103,2	10,4	2,0	2,1
II- Ingresos No Tributarios	693	5.451	126,9	786,5	734,8	0,1	0,6
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	693	5.451	126,9	786,5	734,8	0,1	0,6
III- TOTAL INGRESOS CORRIENTES (I +II)	125.142	128.372	93,2	102,6	17,6	12,7	14,0

*. Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El Impuesto Nacional al Consumo, creado por la Ley 1607 de 2012, Artículo 71 y vigente desde 2013, con el propósito de reactivar el consumo de algunos bienes y servicios, al igual que facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y disminuir el alto nivel de evasión que se presentaba en el sector de restaurantes y bares, con bienes gravados a las tarifas del 8% y 16% y para servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil de 4%, con aforo de \$2,314 mm⁸, al cierre de diciembre 2017 registra una ejecución de 84,3%, por debajo de expectativa de programación de recaudo en \$359,0 mm⁹, manteniendo su participación en términos de PIB de 0,2%, respecto al mismo período del año anterior, variando nominalmente 15,2%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$6,7 billones, 90,0% del aforo programado y 0,7% del PIB, con una dinámica menor a la vigencia anterior, por lo que su variación nominal fue de -4.1% y reducción de 0,1% pp del PIB. El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un comportamiento sui generis al cierre de 2017 con una ejecución de \$1,4 billones, 140,3% del aforo¹⁰, 0,1% del PIB, y una variación nominal de -59,5%, al no reflejarse en el recaudo

⁸ La Ley 1819 de 2016 adicionó consumos gravados en: consumo de bolsas plásticas, que aplica a partir de julio de 2017 y el consumo de cannabis, sin mayor efecto en el recaudo total, aún no reportado por la DIAN.

⁹ Memorando Subdirección de Tesorería, DGCPNTN. 7 de febrero de 2018.

¹⁰ El Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, creado por la Ley 1607 de 2012, agrega el antiguo impuesto global a la gasolina y ACPM con el IVA.

efectivo el pago del componente del IVA general a los bienes y servicios, y solo contabilizarse el impuesto a los combustibles. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa se realiza el 1º de febrero de cada año de acuerdo con la inflación observada el año anterior. Se registra un ingreso nuevo denominado Impuesto Nacional al Carbono, como se expresó arriba, su recaudo se viene a registrar en el segundo trimestre, por lo que muestra una ejecución de \$475 mm, correspondiente a 69,3% del aforo.

De otro lado, el recaudo de los impuestos sobre las importaciones, (a la actividad externa), IVA externo y Aduanas y recargo (arancel), observaron un incremento de su nivel de ejecución, mejorando su participación como porcentaje del PIB, de 2,1 pp. Su ejecución fue de 103,2% sobre el aforo, con una variación de 10,4% nominal respecto al observado en la vigencia 2016. Durante lo corrido del año se experimentó una revaluación de 0,6% y la variación del monto de las importaciones CIF¹¹ de 2,6% en valor y -5,9%¹² en peso (kgs) en 2017, respecto al mismo período de 2016, mejorando un poco la relación de precios implícitos¹³ en alrededor de 0,1%, al pasar de US\$1,15 en el 2016 a US\$1,25 en el 2017 por cuanto varían al cierre del 2017, más en valor (2,6%) que en volumen (-5,9%).

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 94,0% del aforo, entre estos se encuentran el impuesto de timbre sobre salida al exterior, el impuesto al oro y al platino y el impuesto al turismo, cuyos montos no impactan significativamente en el PIB, pero muestran una buena ejecución junto a los otros conceptos rentísticos de ingresos corrientes.

Los recaudos de ingresos no tributarios, al cierre de 2017 presentan una ejecución de \$5,5 billones, 734,8% de lo programado para la vigencia. Dentro de estos ingresos, se incorporan los recursos por concepto de laudo arbitral contra Claro y Coltel, que suman cerca de \$4,3 billones. De igual manera, concurren recursos generados por diversos conceptos registrados y consignados en los fondos comunes de las cuentas del Ministerio de Hacienda. Además de las multas impuestas por las entidades públicas del orden nacional, se incluyen los recursos que recaudan algunas entidades, tales como: los recursos por concepto de especies venales del Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los recursos de los contratos de seguridad jurídica, entre los más destacados.

2.2 Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$73,7 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹⁴. Al cierre de 2017, estos recursos registraron un recaudo del 85,7% respecto al monto aforado, inferior al observado en igual período de 2016, 99,6%, equivalente a \$63,2 billones con variación nominal de 5,4%, en relación a 2016. Los recursos del crédito, interno y externo, el

¹¹ Cost, Insurance and Freight, Coste (seguro y flete, puerto de destino convenido). El vendedor se hace cargo de todos los costos, incluidos el transporte principal y el seguro, hasta que la mercancía llegue al puerto de destino. Aunque el seguro lo ha contratado el vendedor, el beneficiario del seguro es el comprador.

¹² Avance de Comercio Exterior No. 677 de enero 4 de 2018. Tomado de www.dian.gov.co. [Estadística de Comercio Exterior](#).

¹³ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

¹⁴ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

80,9% del total del aforo corresponden a \$59,7 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 19,1%, \$14,1 billones (cuadro 3).

Cuadro 3

Presupuesto de la Nación – Recursos de Capital: aforo y recaudo 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 17/16 (5)	Porcentaje del PIB	
			2016 (3)	2017 (4)=(2/1)		2016 (6)	2017 (7)
Recursos de Crédito Interno	41.442	37.287	93,7	90,0	1,9	4,2	4,1
Recursos de Crédito Externo	18.215	15.135	101,4	83,1	4,9	1,7	1,7
Otros Recursos de Capital	14.090	10.748	129,3	76,3	20,1	1,0	1,2
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	73.748	63.170	99,6	85,7	5,4	7,0	6,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$52,4 billones al cierre de 2017, 87,9% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$37,3 billones, 90,0% del total del aforo y 58,3% del recaudo, porcentaje que refleja la dinámica que ha observado la colocación de TES mediante subasta, que ha tenido en los inversionistas extranjeros un factor determinante en el crecimiento de la demanda de dichos papeles durante lo corrido de la vigencia, con un promedio de \$3,1 billones por mes, mientras que los TES convenidos con las entidades públicas cumplieron la meta reprogramada de los \$10,0 billones de colocación. Con lo que se desarrolla con éxito la programación y mantenimiento de la dinámica que ha tenido el mercado interno de capitales y la confianza en lo que corresponde a los papeles del Gobierno, aún frente a la actual coyuntura interna y externa.

La política de manejo de deuda externa, ha permitido acudir con menor rigor al mercado internacional para acceder a los recursos en los últimos años, producto del buen desempeño en la obtención de los recursos de crédito interno. Sin embargo, a pesar de la lenta reactivación de la economía mundial que repercuten en el mercado de capital externo se ha podido acceder a la consecución de recursos frescos para atender los grandes proyectos de infraestructura en que el país está abocado en los años recientes, por lo que al cierre de 2017 se han obtenido recursos del orden de \$15,1 billones, recursos que aseguraron financiamiento para la vigencia 2017.

Por tanto, los recursos externos han garantizado la puesta en marcha de los grandes proyectos de inversión. Se resalta que la obtención de fuentes externas de financiación que se acompaña con una aceptación importante de los bonos ofrecidos por el Gobierno, que se mantiene en la actualidad, reafirmando la percepción de confianza que tiene el mercado internacional con relación al comportamiento de nuestra economía.

En el resto de los recursos de capital se observa un comportamiento de menor dinámica al período del año anterior en el nivel de ejecución, dado que pasa de ejecutar el 55,3%, \$8,9 billones en 2016, a 82,2%, \$10,7 billones, con una variación nominal de 20,1% en 2017. La buena ejecución del resto de recursos de capital recae en los rendimientos financieros con una ejecución del 214,4% del aforo, producto de la recompra

de títulos del Gobierno, lo que ha permitido capturar los cupones generados durante el tiempo transcurrido antes del vencimiento de dichos títulos. Les sigue, los reintegros y recursos no apropiados, los cuales ejecutan el 203,2% del aforo, incorporan los recursos provenientes de la venta de Isagén, con destino a los proyectos de inversión en las zonas de influencia de la Empresa, por \$650 mm. Al igual que el comportamiento de la Recuperación de cartera que registran un monto importante, al alcanzar el 177,3% del aforo. De otra parte, los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado experimentan un incremento en relación a lo observado en el mismo período en el año anterior. Por este concepto de Excedentes financieros, se registran recaudos por \$ 2,5 billones, 119,3% del aforo, el detalle de las entidades que aportan se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4
Presupuesto de la Nación - Excedentes Financieros 2017

Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Ecopetrol	837	34,1
Banco de la República	407	16,6
ANH	371	15,1
ISA-Interconexión Eléctrica S.A.	223	9,1
Banagrario	167	6,8
Aeronáutica	160	6,5
Fondo Rotatorio Policía	100	4,1
ElectroHuila	35	1,4
Indumil	20	0,8
Otros	131	5,4
TOTAL EXCEDENTES	2.451	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

La Recuperación de cartera de \$356,6 mm, 117,3% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$119,4 mm, y Emcali por \$138,5, 37,2% y 43,2% del recaudo, respectivamente. Por último, se observa una importante ejecución en los otros de capital, diferentes a los descritos arriba, al registrar recaudo por cerca de \$3,2 billones, los cuales corresponden a los ingresos producto de la capitalización de Coltel, para amparar el pago de las mesadas pensionales de Telecom y telesociadas en el mediano plazo.

2.3 Rentas Parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a diciembre de 2017 recaudó \$1,8 billones, 105,7% del aforo definitivo y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), muestra una ejecución de \$22,2 mm, 101,9% del aforo. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de \$1.755,0 mm y una variación nominal de 7,4%, respecto al mismo período del año anterior.

2.4 Fondos Especiales

En la ejecución de los Fondos Especiales, cuadro 5, se observa un nivel de recaudo de 95,4%, correspondiente a \$13,5 billones, respecto al aforo definitivo de 2017, mostrando una participación en

términos del PIB de 1,5%, y su variación nominal muestra una reducción de -23,1% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, en especial explicado por el Fondo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, que recaudó \$3,9 billones, 119,9% del aforo y 28,8% del recaudo total por Fondos especiales, representa una variación nominal de negativa respecto a lo observado en el período del año anterior, por cuanto fue derogado expresamente por la Ley 1819 de 2016 de Reforma Tributaria¹⁵ y por tanto solo se recaudan valores de cuotas del impuesto.

Cuadro 5

Presupuesto General de la Nación - Fondos Especiales: aforo y recaudo 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2016	2017	17/16	2016	2017
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad	3.244	3.889	100,0	119,9	(54,0)	1,0	0,4
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.555	905	108,2	58,2	(37,7)	0,2	0,1
Fondo de Solidaridad Pensional	1.429	889	63,6	62,2	(1,8)	0,1	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	830	779	94,6	93,9	5,5	0,1	0,1
Fondo de Salud de la Policía	800	849	98,8	106,1	19,9	0,1	0,1
Fondo pensiones Telecom y Telesociadas	783	780	103,6	99,6	8,6	0,1	0,1
Fondo Financiación del Sector Justicia	756	405	67,1	53,5	17,0	0,0	0,0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	351	353	103,8	100,5	(3,2)	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	322	295	109,0	91,7	(1,5)	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	457	302	57,8	66,0	93,9	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	184	197	111,0	107,1	(2,7)	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.438	3.862	100,7	112,3	19,6	0,4	0,4
TOTAL FONDOS ESPECIALES	14.149	13.504	96,5	95,4	(23,1)	2,0	1,5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Debe observarse que el Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, representa 22,9% de los recursos aforados y su recaudo el 28,8% del total recaudado. Por consiguiente, pone un alto grado de participación en el aforo y recaudo, logrando una participación este último del 0,4% del PIB.

Otros fondos, registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondos Internos de la Policía, 107,1%; Fondo de Salud de la Policía, 106,1%; Fondos Internos Ministerio de Defensa 100,5%, entre los más destacados.

3. PRESUPUESTO DE GASTOS 2017

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2017 por cuantía de \$224,4 billones¹⁶, de los cuales \$210 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,4 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto se presenta en el cuadro 6.

¹⁵ La misma Ley 1819 de 2016 estableció como renta de destinación específica nueve (9) puntos del Impuesto de sobre la renta con destino a los mismos beneficiarios del anterior Fondo CREE que administraba los recaudos del impuesto del mismo nombre.

¹⁶ Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016 y Decreto de Liquidación 2170 del 27 de diciembre de 2016.

Cuadro 6 Presupuesto inicial de gastos 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	130.329	5.867	136.196	62,1	40,7	60,7
Gastos de Personal	26.129	1.612	27.741	12,4	11,2	12,4
Gastos Generales	6.551	628	7.179	3,1	4,4	3,2
Transferencias	97.616	2.252	99.868	46,5	15,6	44,5
Operación Comercial	32	1.375	1.407	0,0	9,5	0,6
II. SERVICIO DE LA DEUDA	52.362	2	52.363	24,9	0,0	23,3
Deuda Externa	16.073	0	16.073	7,7	0,0	7,2
Deuda Interna	36.289	1	36.290	17,3	0,0	16,2
III. INVERSION	27.308	8.554	35.863	13,0	59,3	16,0
IV. TOTAL (I + II + III)	209.999	14.423	224.422	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	157.637	14.421	172.059	75,1	100,0	76,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.1 Modificaciones Presupuestales

Durante la vigencia fiscal de 2017 se efectuaron modificaciones al PGN así: mediante convenios interadministrativos, \$290 mm; con donaciones \$40 mm; para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa (Putumayo) se expidió Decreto 733 de 2017 y se efectuaron traslados por \$16 mm. Se adicionaron \$8,6 billones, mediante Ley 1837 y Decreto 1238 de 2017, y se redujeron \$4 billones mediante Decreto 2118 de 2017. Considerando todas estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2017 ascendió a \$229,3 billones, \$4,9 billones más de lo aprobado inicialmente por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7 Modificaciones presupuestales 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1815	Diciembre 7 de 2016	224.422
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículos 26, Ley 1815 y Decreto 2170 de 2016)	Enero a diciembre de 2017	290
DONACION	Decretos 241, 858 1157, 1199, 1312 y 1313 de 2017	Febrero 14, mayo 23, julio 7 y 12, y agosto 4 de 2017	40
EMERGENCIA	Decreto 733 de 2017 (Traslados)	Mayo 5 de 2017	16
ADICION NETA	Ley 1837 y Decreto 1238 de 2017	Junio 30 y julio 19 de 2017	8.565
REDUCCION	Decreto 2118 de 2017	Diciembre 15 de 2017	(4.000)
APROPIACION DEFINITIVA			229.316

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.1.1. Adición por convenios interadministrativos

Estas operaciones se efectuaron en desarrollo de los artículos 26 de la Ley 1815 y Decreto 2170 del 2016.

“Artículo 26. Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, así como las señaladas en el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos...”

En la vigencia de 2017 se adicionaron apropiaciones por convenios interadministrativos por \$290 mm, que representan el 0,1% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8 Adiciones por convenios interadministrativos 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación porcentual Total/Aprop (4)
I. FUNCIONAMIENTO	4	265	269	0,2
Gastos de personal	-	0,1	0,1	0,0
Gastos generales	4	1	4	0,1
Transferencias	-	28	28	0,0
Operación comercial	-	236	236	14,9
II. INVERSION	9	12	21	0,1
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	13	277	290	0,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumuladas a diciembre de 2017.

3.1.2 Donaciones

Durante la vigencia fiscal de 2017, mediante decreto del Gobierno Nacional, se incorporaron al PGN donaciones por valor total de \$40 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Decreto 111 de 1996: Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se

incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. (...).

En el cuadro 9 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones realizadas por donaciones.

Cuadro 9 Adiciones por Donaciones 2017 Millones de pesos

No. Decreto	Fecha del Decreto	Entidad	Donante	Objeto de la Donación	Valor
241	14 de Febrero	Fiscalía General de la Nación	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID	Fortalecimiento de capacidades de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación para la atención de víctimas e investigación en casos de violencia sexual.	0,7
858	23 de Mayo	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Unión Europea	Superación de las desventajas sociales y económicas de las regiones marginadas y afectadas por el conflicto de Colombia, como un medio para alcanzar un país equitativo y una paz duradera.	9,6
1157	7 de Julio	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Unión Europea	"Programa de apoyo a la política de mejora de la competitividad del sub-sector lechero colombiano FASE II" Apoyo al gobierno colombiano en el fortalecimiento de la productividad y competitividad del sector lacteo	8,6
1199	12 de Julio	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Unión Europea	"Programa de apoyo a la política de mejora de la competitividad del sub-sector lechero colombiano FASE II"	11,0
1312	4 de Agosto	Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación -COLCIENCIAS	Unión Europea	Apoyo a la política de investigación e innovación en el marco del proyecto ALCUE-NET, entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, mediante una plataforma birregional para que los involucrados tengan acceso.	0,0
1313	4 de Agosto	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID	Traspaso de los remanentes no invertidos del proyecto "Apoyo a la implementación de la política integral de tierras en Colombia Fase III"	0,8
1757	27 de Octubre	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC - Colombia	Fundación Howard G Buffett	Fortalecer el deseminado humanitario en el país, a través de la adquisición de bienes y servicios para, en el marco del cumplimiento de Tratado de Ottawa a. Ley 759 de 2002.	8,8
TOTAL DONACIONES					39,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.1.3 Decreto de Emergencia

Mediante el Decreto 601 de 2017 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, tanto en el área urbana como en la rural. El artículo 3 del mismo decreto dispuso que el Gobierno Nacional realizara las operaciones presupuestales necesarias para subsanar los daños ocasionados por el desastre natural ocurrido en dicho municipio el 31 de marzo de 2017. De conformidad con lo anterior, se expidió el Decreto 733 del 5 de mayo del 2017, mediante el cual se trasladaron recursos del presupuesto nacional a varias entidades por \$16 mm, los cuales se ejecutaron en las zonas del municipio de Mocoa afectadas por el desastre, estrictamente para los propósitos encaminados a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

3.1.4 Ley de modificaciones

En el primer semestre del 2017, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley de modificaciones al PGN de 2017, radicado el 29 de marzo en la Cámara de

Representantes con el número 243/2017 y en el Senado de la República con el 223/2017. El proyecto surtió su trámite en el Legislativo y se aprobó mediante la Ley 1837 del 30 de junio de 2017, liquidada con el Decreto 1238 del 19 de julio de 2017.

Como se recordará, la aprobación del PGN para la vigencia fiscal de 2017 no incorporó los ingresos adicionales que podrían recaudarse durante 2017 por concepto de la aplicación de la Reforma Tributaria Estructural. Esto, porque la propuesta de reforma la presentó el Gobierno nacional en el último trimestre de 2016 aprobada por el Congreso solo al final de ese mismo año¹⁷, cuando el PGN para 2017 ya había surtido todos los trámites legales para su aprobación.

La Ley 1819 de 2016, o de reforma tributaria, estableció tributos y contribuciones como:

- Artículo 165. Monotributo
- Artículo 200. Impuesto nacional al consumo
- Artículo 207. Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas
- Artículo 209. Impuesto nacional al consumo de cannabis medicinal
- Artículo 221. Impuesto nacional al carbono
- Artículo 224. Contribución parafiscal al combustible
- Artículo 239. Contribución nacional de valorización
- Artículo 364. Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico

Esta reforma, entre otras medidas, también modificó tarifas del impuesto a la renta, aumentó la tarifa general del IVA a 19%, creó rentas con destinación específica¹⁸ y asignó recursos del IVA a financiar actividades y sectores específicos¹⁹ que no sólo favorecieron la productividad sino que, por sus características, tuvo un impacto positivo sobre la equidad y sobre la creación de condiciones favorables para continuar reduciendo la pobreza y la pobreza extrema.

De igual manera, la reforma eliminó el fondo especial CREE y la sobretasa CREE. Los recursos que amparaban gastos de las entidades beneficiadas, se fondean ahora con los recursos que genere el Impuesto de Renta y Complementarios.

Todas estas novedades tributarias de la Ley 1819 de 2016, por las razones mencionadas antes, no se incorporaron en la Ley 1815 de 2016 de PGN 2017. Por esta razón, la mayor parte de las modificaciones presupuestales propuestas en el mencionado proyecto, incorporaron en el presupuesto de rentas y recursos de capital los cambios rentísticos derivados de la reforma tributaria. Con esto, los nuevos

¹⁷ Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 *"por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones"*.

¹⁸ Artículo 243. 9% tarifa personas jurídicas (anterior CREE).

Artículo 142. Parágrafo 2. Impuesto tarifa única especial 20% a Cooperativas para Educación.

Artículo 165. Ley 1819/2016 Monotributo destinado a Salud y Riesgos Laborales (Artículo 916 ET.).

Artículo 223. al Fondo para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo rural sostenible de zonas afectadas por el conflicto.

Artículo 364. Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.

Artículo 224. Contribución parafiscal al combustible.

¹⁹ Artículo 184. 0,5 puntos para Salud y 0,5 puntos para Educación.

recursos que la norma crea, contarán con título legal claro para su recaudo y la programación por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales, como lo dispone la Constitución Política.

Las modificaciones en los ingresos, junto a otras operaciones presupuestales propuestas, permitieron financiar gastos adicionales para favorecer el crecimiento económico, el empleo y reforzar el gasto social, afectados por choques externos e internos que han reducido la tasa de crecimiento de las actividades económicas del país. Así, la ley de modificación al PGN de 2017, entre otros, persigue los siguientes propósitos:

- i. Asignar nuevos recursos a sectores con gran potencial de impacto sobre el crecimiento económico y la generación de empleo, en un entorno internacional de creciente incertidumbre. Por esta razón, esta administración ha considerado conveniente mantener una política activa (en la misma línea de los PIPE 1 y PIPE 2 y la más reciente en la estrategia *Colombia Repunta*), la cual apoya el crecimiento económico y busca generar 765 mil empleos a través de estímulos a sectores como vivienda, obras civiles y al sector privado en general. Con este fin se propusieron los ajustes correspondientes a la ley de presupuesto vigente.
- ii. Asignar recursos adicionales para reforzar el gasto social en educación, salud, y programas como Familias en Acción, De Cero a Siempre para la atención integral a la primera infancia, así como subsidios del servicio público de energía y gas, entre otros, para consolidar los logros obtenidos en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Vale la pena resaltar que las operaciones presupuestales aprobadas en la Ley 1837 de 2017, dada la forma como esta se financia, no modificaron el balance fiscal ni alteraron el cumplimiento de la regla fiscal de que trata la Ley 1473 de 2011.

En el cuadro 10 se registra el resumen de la Ley 1837 de 2017 que adicionó el presupuesto en un monto neto de \$8,6 billones, de los cuales \$7,7 billones correspondieron a recursos nación y \$837 mm a recursos propios (cuadro 10).

Cuadro 10
Ley 1837 de 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	3.837	374	4.211
Gastos de Personal	250	189	450
Gastos Generales	358	29	406
Transferencias	3.229	156	3.355
Operación Comercial	-	-	-
II. SERVICIO DE LA DEUDA	(975)	-	(975)
Deuda Externa	-	-	-
Amortizaciones	-	-	-
Intereses	-	-	-
Deuda Interna	(975)	-	(975)
Amortizaciones	(165)	-	(165)
Intereses	(810)	-	(810)
III. INVERSION	4.866	463	5.329
IV. TOTAL (I + II + III)	7.728	837	8.565
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	8.703	837	9.540

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Es importante mencionar que la ley de adición incluyó recursos por \$1,3 billones para atender las inversiones necesarias en el marco de la implementación de los acuerdos de paz y la finalización del conflicto armado. Como hemos divulgado ampliamente, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC), y refrendado por el Congreso de la República, contiene acciones alrededor de seis puntos principales. Estos son: 1. Reforma Rural Integral, 2. Participación política, 3. Fin del Conflicto, 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, 5. Víctimas y 6. Mecanismos de Implementación y Verificación²⁰.

3.1.5 Decreto de Reducción

En virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros, en la sesión del día 12 de diciembre de 2017, como una medida encaminada a garantizar el cumplimiento de las metas de déficit fiscal establecidas para la vigencia, el gobierno nacional expidió el Decreto 2118 de 2017 mediante el cual redujo algunas partidas presupuestales del PGN por \$4 billones, de los cuales \$1,8 billones correspondieron a gastos de funcionamiento; \$1,4 billones al servicio de la deuda y \$842 mm a inversión, como se presenta en el cuadro 11.

Cuadro 11 Reducción 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total
	(1)	(2)	(3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	1.185	605	1.790
Gastos de Personal	18	142	160
Gastos Generales	34	7	41
Transferencias	1.133	413	1.546
Operación Comercial	0	44	44
II. SERVICIO DE LA DEUDA	1.367	-	1.367
Deuda Externa	767	-	767
Amortizaciones	267	-	267
Intereses	500	-	500
Deuda Interna	600	-	600
Amortizaciones	300	-	300
Intereses	300	-	300
III. INVERSION	545	298	842
IV. TOTAL (I + II + III)	3.097	903	4.000
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	1.730	903	2.633

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.1.6 Presupuesto de gastos definitivo

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, el tamaño final del presupuesto de la vigencia 2017 es superior en un 2,18%, como resultado de las modificaciones descritas. El 94% del PGN se financió con recursos de la nación y el 6% restante, con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales, EPN.

²⁰ Para mayor detalle del Acuerdo Final: <http://www.acuerdodepaz.gov.co/acuerdos/acuerdo-final>

Considerando las modificaciones descritas antes, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2017 ascendió a \$229 billones, de los cuales \$215 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$15 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 12.

Cuadro 12
Presupuesto de gastos definitivo 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Definitivo		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	130.329	5.867	136.196	2.663	32	2.695	132.992	5.899	138.891
Gastos de Personal	26.129	1.612	27.741	250	50	300	26.379	1.661	28.041
Gastos Generales	6.551	628	7.179	748	68	816	7.300	696	7.995
Transferencias	97.616	2.252	99.868	1.666	(269)	1.397	99.282	1.983	101.265
Operación Comercial	32	1.375	1.407	(1)	183	182	31	1.558	1.589
II. SERVICIO DE LA DEUDA	52.362	2	52.363	(2.356)	-	(2.356)	50.005	2	50.007
Deuda Externa	16.073	0	16.073	(1.667)	-	(1.667)	14.406	0	14.406
Deuda Interna	36.289	1	36.290	(689)	-	(689)	35.600	1	35.601
III. INVERSION	27.308	8.554	35.863	4.394	162	4.556	31.702	8.716	40.419
IV. TOTAL (I + II + III)	209.999	14.423	224.422	4.700	194	4.894	214.699	14.617	229.316
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	157.637	14.421	172.059	7.056	194	7.251	164.694	14.615	179.309

1 Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, reducciones, convenios interadministrativos, etc.
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2017

A diciembre de 2017, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN²¹ ascendió a \$226,2 billones, correspondientes al 98,7% de la apropiación definitiva de 2017. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$217,7 billones, correspondientes al 94,9% de la apropiación definitiva y al 96,2% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$208,2 billones, correspondientes al 90,8% de la apropiación definitiva y al 95,6% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 13²².

Cuadro 13
Ejecución del presupuesto de gastos 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	138.891	137.692	133.314	130.316	1.199	99,1	96,0	93,8	96,8	97,8
Gastos de Personal	28.041	27.697	27.662	27.123	344	98,8	98,6	96,7	99,9	98,1
Gastos Generales	7.995	7.889	7.628	6.498	107	98,7	95,4	81,3	96,7	85,2
Transferencias	101.265	100.570	96.543	95.378	695	99,3	95,3	94,2	96,0	98,8
Operación Comercial	1.589	1.536	1.481	1.317	53	96,7	93,2	82,9	96,4	88,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	50.007	48.920	48.914	48.899	1.087	97,8	97,8	97,8	100,0	100,0
Deuda Externa	14.406	13.981	13.974	13.974	425	97,0	97,0	97,0	100,0	100,0
Amortizaciones	7.885	7.663	7.663	7.663	222	97,2	97,2	97,2	100,0	100,0
Intereses	6.521	6.318	6.312	6.312	203	96,9	96,8	96,8	99,9	100,0
Deuda Interna	35.601	34.939	34.939	34.924	662	98,1	98,1	98,1	100,0	100,0
Amortizaciones	17.106	17.064	17.064	17.064	42	99,8	99,8	99,8	100,0	100,0
Intereses	18.495	17.875	17.875	17.860	620	96,6	96,6	96,6	100,0	99,9
III. INVERSION	40.419	39.636	35.466	28.960	782	98,1	87,7	71,6	89,5	81,7
IV. TOTAL (I + II + III)	229.316	226.248	217.694	208.175	3.068	98,7	94,9	90,8	96,2	95,6
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	179.309	177.328	168.780	159.276	1.981	98,9	94,1	88,8	95,2	94,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

²¹ El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

²² Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Al final de la vigencia hubo pérdidas de apropiación por falta de compromisos por \$3,1 billones, de los cuales \$1,2 billones correspondieron a gastos de funcionamiento, \$1,1 billón al servicio de la deuda y \$782 mil millones a gastos de inversión. En el cuadro 14 se presenta el resumen de las pérdidas de apropiación del PGN.

Cuadro 14
Pérdidas de apropiación presupuesto 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	894	305	1.199
Gastos de personal	230	114	344
Gastos generales	72	35	107
Transferencias	591	104	695
Operación comercial	1	51	53
II. INVERSION	642	140	782
III. SUBTOTAL (I + II)	1.536	445	1.981
IV. SERVICIO DE LA DEUDA	1.087	0	1.087
V. TOTAL (III + IV)	2.623	445	3.068

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

De los \$3,1 billones de pérdidas de apropiación del PGN, \$2,6 billones (85,5%) correspondieron a recursos de la Nación y \$445 mm (14,5%), a gasto financiado con recursos de los establecimientos públicos nacionales.

El 78% de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Servicio de la Deuda (\$1,1 billones), Hacienda (\$597,1 mm), Justicia y del Derecho (\$195,9 mm), Transporte (\$156,7), Inclusión Social y Reconciliación (\$148,3 mm), Trabajo (\$107,6 mm), Minas y Energía (\$101,2 mm).

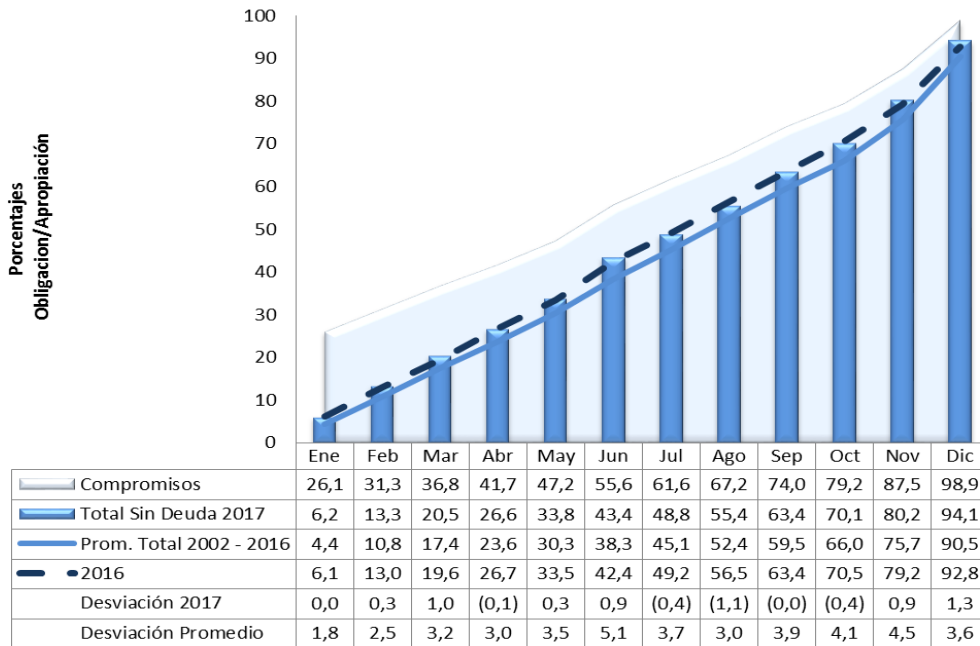
4.1 Velocidad de Ejecución

El buen comportamiento de la ejecución, es el resultado del compromiso del gobierno nacional de hacer un seguimiento permanente y público a la gestión de todas las entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación, para lo cual en el Portal de Transparencia Económica se monitorea en línea la forma como cada una de las entidades ejecuta el presupuesto y se compara el mismo con el promedio observado durante años anteriores a partir del 2002. Igualmente se referencia el mejor año de ejecución del presupuesto como meta a superar en cada vigencia²³.

²³ Un mayor detalle de la ejecución presupuestal se puede consultar en el portal de transparencia económica de la página web del Ministerio de Hacienda en el siguiente link: <http://www.pte.gov.co>

En el gráfico 1 se presentan las obligaciones como porcentaje de la apropiación definitiva, sin servicio de la deuda, al cierre de la vigencia, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido respecto del valor total de las apropiaciones asignadas²⁴.

Gráfico 1
Velocidad de Ejecución 2017
Porcentaje



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En él se puede observar que, por dinámica de los procesos presupuestales y contractuales, la ejecución del presupuesto resulta más acelerada en los segundos semestres, especialmente en los sectores cuyos bienes y servicios que obtienen, están asociados a procesos licitatorios o concursales que tienen tiempos establecidos en normas legales. Como se señaló antes, al cierre de la vigencia 2017, los compromisos representan el 98,9% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 94,1% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje es mayor en 1,3 puntos respecto a 2016 y 3,6 puntos por encima del promedio del periodo 2002-2016.

En el cuadro 15 se presenta la ejecución sectorial sin deuda al cierre de 2017.

²⁴ "Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago" (Art. 2.8.1.7.6 Decreto 1068/15).

Cuadro 15
Ejecución sectorial sin servicio de la deuda 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pérdidas de	Porcentaje de Ejecución	
	Definitiva				Apropiación	Comp./Apro.	Oblig./Apro.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	179.309	177.328	168.780	159.276	1.981	98,9	94,1
EDUCACION	35.596	35.561	35.520	35.354	34	99,9	99,8
DEFENSA Y POLICIA	29.980	29.903	29.574	27.983	77	99,7	98,6
TRABAJO	25.750	25.643	22.844	22.696	108	99,6	88,7
HA CIENDA	21.204	20.607	19.129	18.629	597	97,2	90,2
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	14.842	14.782	14.745	14.454	60	99,6	99,3
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	11.438	11.289	11.013	10.138	148	98,7	96,3
TRANSPORTE	6.586	6.429	4.964	4.137	157	97,6	75,4
MINAS Y ENERGIA	3.920	3.819	3.569	3.264	101	97,4	91,0
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.847	3.845	3.771	2.295	3	99,9	98,0
RAMA JUDICIAL	3.814	3.756	3.690	3.462	59	98,5	96,7
FISCALIA	3.440	3.419	3.391	3.109	21	99,4	98,6
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3.017	2.821	2.513	1.914	196	93,5	83,3
AGROPECUARIO	2.842	2.750	2.610	1.726	92	96,8	91,8
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1.860	1.831	1.151	965	29	98,4	61,9
ORGANISMOS DE CONTROL	1.781	1.716	1.658	1.597	64	96,4	93,1
COMUNICACIONES	1.336	1.311	1.211	1.053	25	98,1	90,7
INTERIOR	1.170	1.125	1.086	926	45	96,1	92,8
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	989	976	965	770	13	98,6	97,6
RELACIONES EXTERIORES	967	940	929	891	27	97,2	96,1
REGISTRADURIA	853	821	807	762	32	96,3	94,6
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	735	709	561	508	25	96,5	76,3
DEPORTE Y RECREACION	590	583	471	359	7	98,8	79,8
CONGRESO DE LA REPUBLICA	556	551	546	525	5	99,2	98,2
PLANEACION	551	531	528	394	20	96,4	95,9
CULTURA	403	403	377	321	1	99,8	93,4
INFORMACION ESTADISTICA	399	389	362	310	10	97,5	90,7
CIENCIA Y TECNOLOGIA	380	379	379	336	1	99,6	99,6
EMPLEO PUBLICO	369	347	325	311	22	94,1	88,2
INTELIGENCIA	94	92	91	87	2	98,2	97,1
JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ	0,3	0,2	0,2	0,1	0	59,9	59,9

4.2. Funcionamiento

En el Presupuesto General de la Nación, se asignó una apropiación definitiva para cubrir los gastos de funcionamiento por \$138,9 billones, con los que se comprometieron \$137,7 billones o el (99,1%); se obligaron \$133,3 billones el (96%) de la apropiación y se pagaron \$130,3 billones o el 93,8% de lo apropiado. De estos recursos la mayor apropiación correspondió a las Transferencias por \$101,2 billones, con compromisos por \$100,6 billones o el 99,3%, le siguen los Gastos de Personal con una apropiación asignada definitiva por \$28 billones con compromisos por \$27,7 o el 98,8% de lo apropiado, y finalmente los gastos generales con una apropiación por \$8 billones con compromisos por \$7,9 billones o el 98,7% de lo apropiado, como se observa en el Cuadro 16.

Cuadro 16
Ejecución funcionamiento 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	138.891	137.692	133.314	130.316	1.199	99,1	96,0	93,8	96,8	97,8
1. Gastos de personal	28.041	27.697	27.662	27.123	344	98,8	98,6	96,7	99,9	98,1
Sector Defensa	14.089	14.069	14.069	13.857	21	99,9	99,9	98,3	100,0	98,5
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	8.059	7.951	7.925	7.660	109	98,7	98,3	95,0	99,7	96,7
Rama ejecutiva	5.892	5.678	5.668	5.607	215	96,4	96,2	95,2	99,8	98,9
2. Gastos generales	7.995	7.889	7.628	6.498	107	98,7	95,4	81,3	96,7	85,2
Sector Defensa	4.783	4.771	4.615	3.765	12	99,8	96,5	78,7	96,7	81,6
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	1.043	1.019	997	894	24	97,7	95,6	85,7	97,8	89,7
Rama ejecutiva	2.169	2.098	2.015	1.839	71	96,7	92,9	84,8	96,1	91,3
3. Transferencias	101.265	100.570	96.543	95.378	695	99,3	95,3	94,2	96,0	98,8
Sistema General de Participaciones SGP	36.552	36.552	35.831	35.813	-	100,0	98,0	98,0	98,0	100,0
Pensiones	31.176	31.127	28.680	28.639	49	99,8	92,0	91,9	92,1	99,9
Aseguramiento en Salud	12.672	12.671	12.671	12.670	1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	7.601	7.601	7.601	7.601	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Universidades sin pensiones	2.944	2.938	2.938	2.938	6	99,8	99,8	99,8	100,0	100,0
Recursos a transferir a la Nación	945	879	869	758	66	93,0	92,0	80,3	99,0	87,2
Sentencias y Conciliaciones	631	631	631	631	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondo Reparación de Víctimas	591	589	588	576	2	99,6	99,5	97,6	99,8	98,1
Resto de Transferencias	8.153	7.583	6.734	5.751	571	93,0	82,6	70,5	88,8	85,4
4. Operación comercial	1.589	1.536	1.481	1.317	53	96,7	93,2	82,9	96,4	88,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4.2.1 Gastos de Personal y Gastos Generales

En la vigencia 2017, los recursos asignados para cubrir gastos de personal y gastos generales corresponde al 26% de los recursos para el funcionamiento, el total de la apropiación por estos conceptos fue por \$36 billones, la ejecución arrojó compromisos por un total de \$35,5 billones, el 98,7%; se obligó un total de \$35,2 billones, correspondiente al 97,9% y se pagó una suma de \$33,6 billones, el 93,3%, de la apropiación asignada. Los sectores que concentran la apropiación de estos gastos son Defensa con \$18,8 billones o el 52,4%, Rama Fiscalía y Órganos Autónomos \$9,1 billones o el 25,3% y Rama Ejecutiva \$8 billones o el 22,4%, del total del funcionamiento, como se puede ver en el cuadro 16.

4.2.2 Transferencias

Las transferencias del Presupuesto General de la Nación corresponden al 73% del total de los recursos asignados para gastos de funcionamiento durante la vigencia 2017, el total de la apropiación definitiva por este concepto fue por \$101,3 billones, de los cuales se comprometió un total de \$100,6 billones, correspondiente al 99,3% del total de la apropiación; se obligó un total de \$96,5 billones, o el 95,3%, y se pagaron \$95,3 billones, o el 94,2% de lo apropiado y 98,8% de lo obligado. Los sectores que concentran este gasto en el PGN, son: el Ministerio de Educación por \$32 billones, siguiendo el Ministerio de Trabajo por \$20,7 billones, Ministerio de Hacienda por \$18 billones, Ministerio de Salud y Protección por \$14 billones y Defensa y Policía por \$8 billones, como se puede observar en el cuadro 17.

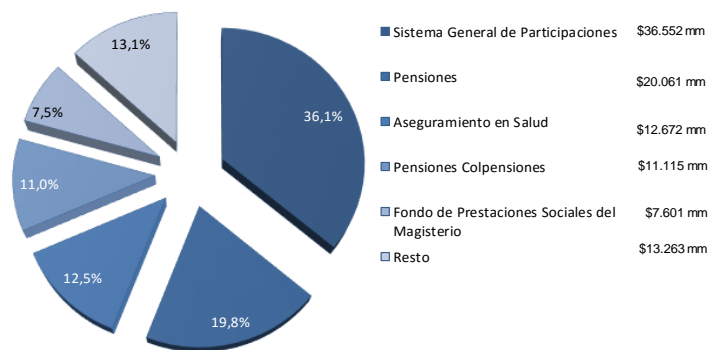
Cuadro 17
Ejecución transferencias 2017 - Principales Sectores
Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
TRANSFERENCIAS	101.265	100.570	96.543	95.378	695	99,3	95,3	94,2	96,0	98,8
EDUCACION	32.172	32.167	32.166	32.158	4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TRABAJO	20.730	20.722	18.270	18.269	8	100,0	88,1	88,1	88,2	100,0
HACIENDA	18.033	17.582	16.757	16.557	452	97,5	92,9	91,8	95,3	98,8
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	13.521	13.509	13.498	13.301	13	99,9	99,8	98,4	99,9	98,5
DEFENSA Y POLICIA	8.192	8.185	8.184	8.048	7	99,9	99,9	98,2	100,0	98,3
SUBTOTAL	92.648	92.165	88.877	88.334	483	99,5	95,9	95,3	96,4	99,4
RESTO DE SECTORES	8.617	8.405	7.667	7.044	212	97,5	89,0	81,7	91,2	91,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Es de anotar que la ejecución presupuestal se concentró en las entidades responsables de transferencias de gran cuantía, como las que se asignan a las entidades territoriales, por los siguientes conceptos: Sistema General de Participaciones (\$36,6 billones); pensiones (\$20 billones); Aseguramiento en Salud (\$12,7 billones); Pensiones Colpensiones (\$11,1 billones), y Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (\$7,6 billones). En conjunto, estas transferencias representan el 86,9% del total apropiado por este concepto, como se presenta en el gráfico 2.

Gráfico 2
Concentración transferencias 2017
Participación Porcentual



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4.3 Servicio de la deuda

De una apropiación total por \$50 billones, \$25 billones corresponden a amortizaciones, es decir, el 50%, y \$25 billones a intereses, el 50% restante, de los \$14,4 billones apropiados para atender el servicio de la deuda externa en 2017, se comprometieron, obligaron y pagaron \$14 billones, 97% respectivamente de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación total de \$35,6 billones, se comprometieron, obligaron y pagaron \$34,9 billones, representado el 98,1%, de la apropiación definitiva por este concepto.

De las pérdidas de apropiaciones en el servicio de la deuda por \$1,1 billones, \$425 mm correspondieron al servicio de la deuda externa y \$662 mm a la deuda interna, como se ve en el cuadro 18.

Cuadro 18 Ejecución servicio de la deuda 2017 Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
Deuda Externa	14.406	13.981	13.974	13.974	425	97,0	97,0	97,0	100,0	100,0
Amortizaciones	7.885	7.663	7.663	7.663	222	97,2	97,2	97,2	100,0	100,0
Intereses	6.521	6.318	6.312	6.312	203	96,9	96,8	96,8	99,9	100,0
Deuda Interna	35.601	34.939	34.939	34.924	662	98,1	98,1	98,1	100,0	100,0
Amortizaciones	17.106	17.064	17.064	17.064	42	99,8	99,8	99,8	100,0	100,0
Intereses	18.495	17.875	17.875	17.860	620	96,6	96,6	96,6	100,0	99,9
TOTAL	50.007	48.920	48.914	48.899	1.087	97,8	97,8	97,8	100,0	100,0
Amortizaciones	24.990	24.727	24.727	24.727	264	98,9	98,9	98,9	100,0	100,0
Intereses	25.016	24.193	24.187	24.172	823	96,7	96,7	96,6	100,0	99,9

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4.4 Inversión

De una apropiación definitiva por \$40,4 billones para inversión, se comprometieron \$39,6 billones, el 98,1% de la apropiación total. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$35,5 billones, el 87,7% de la apropiación y el 89,5% de los compromisos adquiridos. El total de pagos, por su parte, ascendió a \$29 billones, equivalentes al 71,6% del total apropiado y 81,7% de las obligaciones adquiridas.

Cerca del 87% de las apropiaciones de inversión se concentra en once sectores, de un total de treinta, a saber: Inclusión Social, Transporte, Trabajo, Educación, Minas y Energía, Agropecuario, Vivienda, Ciudad y Territorio, Hacienda, Comunicaciones, Justicia y el Derecho, Defensa y Policía, como se observa en el (Cuadro 19).

Cuadro 19 Ejecución inversión 2017 - Principales Programas Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACION	10.203	10.080	9.807	8.956	123	98,8	96,1
Asistencia Primera Infancia	4.019	4.010	4.003	3.967	8	99,8	99,6
Familias en Acción	2.195	2.195	2.193	2.138	0	100,0	99,9
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	1.212	1.122	1.063	972	91	92,5	87,7
Apoyo a la Niñez y la Familia	1.155	1.146	1.088	1.066	9	99,2	94,2
Obras para la prosperidad	672	662	561	226	10	98,5	83,5
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Inclusión Social y Reconciliación	371	368	351	332	3	99,3	94,5
Programas para superación de pobreza	282	282	281	0	-	100,0	99,9
Red de Seguridad Alimentaria	253	252	226	222	1	99,6	89,4
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	44	43	41	32	1	97,0	93,6
TRANSPORTE	5.644	5.574	4.114	3.299	71	98,7	72,9
Mejoramiento y mantenimiento vías para la Conectividad Regional	1.113	1.113	921	417	0	100,0	82,8
Aporte estatal concesión Ruta del Sol (II y III)	732	732	343	343	0	100,0	46,8
Vías para la Equidad	621	621	503	450	0	100,0	81,0
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria	585	571	274	216	14	97,6	46,8
Aporte estatal proyectos APP 4 Generación	382	382	382	381	0	100,0	100,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector transporte	374	360	320	276	13	96,4	85,7
Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	339	338	247	193	1	99,7	72,8
Construcción puentes de la red vial	287	287	111	99	-	100,0	38,8
Construcción, mejoramiento y mantenimiento fluvial, férreo y marítimo	286	276	254	218	10	96,5	88,8
Contratos Plan	198	197	174	141	0	99,9	87,9
Seguridad y señalización vial	168	168	155	149	0	99,9	92,1
Aporte estatal concesiones no app	167	167	167	167	0	100,0	100,0
Construcción túnel del segundo centenario (Túnel de la Línea)	161	161	88	88	0	100,0	54,7
Aporte Estatal Obras Complementarias Concesiones Viales	112	82	75	73	30	72,9	66,8
Seguridad aeronáutica y aeroportuaria	61	60	50	48	1	97,9	82,1
Construcción de infraestructura vial no concesionada	30	30	23	19	0	99,7	75,7
Vías terciarias	28	28	27	20	0	100,0	94,5

Cuadro 19
Ejecución inversión 2017 - Principales Programas
Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pérdidas de	Porcentaje de ejecución	
	Definitiva (1)	(2)	(3)	(4)	Apropiación (5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TRABAJO	4.764	4.678	4.337	4.191	86	98,2	91,0
Formación para el trabajo	196	194	192	187	2	98,9	97,8
Protección Social	149	149	131	131	0	100,0	87,8
Fomento y fortalecimiento del empleo	102	97	85	76	6	94,6	83,3
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Trabajo	13	12	10	10	1	93,9	81,6
Apoyo al emprendimiento laboral	12	12	12	12	0	100,0	100,0
Promoción y fortalecimiento del sistema solidario y las políticas laborales	5	4	4	3	0	97,8	81,1
EDUCACION	3.275	3.251	3.216	3.060	24	99,3	98,2
Calidad Educación Superior	1.451	1.438	1.430	1.307	14	99,1	98,5
Alimentación Escolar	711	711	711	711	0	100,0	100,0
Infraestructura educativa	589	588	580	571	1	99,8	98,4
Calidad Educación Preescolar, Básica y Media	304	296	286	270	8	97,4	94,2
Financiamiento Universidades Públicas	154	154	154	154	-	100,0	100,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Educación	55	54	49	42	1	97,6	87,7
Mejoramiento y Modernización de La Educación	10	10	6	5	0	98,7	64,0
MINAS Y ENERGIA	3.206	3.137	2.901	2.616	69	97,8	90,5
Programas, Proyectos y Subsidios dirigidos a Soluciones energéticas alternativas y ZNI	1.884	1.882	1.853	1.766	2	99,9	98,3
Asistencia Técnica, Asesoría y Subsidios para el Acceso al Servicio Público de Gas	481	454	450	441	27	94,4	93,7
FAER, FAZNI, FENOGE, FOES, PRONE	469	444	291	170	26	94,6	61,9
Exploración de hidrocarburos	133	127	112	82	5	95,9	84,5
Ampliación del conocimiento geológico y competitividad minera	124	119	96	74	5	95,9	77,6
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Minas y Energía	63	59	46	29	4	93,2	73,6
Consolidación productiva del sector hidrocarburos	53	53	53	53	0	100,0	99,8
AGROPECUARIO	2.248	2.176	2.037	1.232	72	96,8	90,6
Inclusión productiva a productores rurales	591	577	520	355	14	97,5	87,9
Subsidio de Vivienda Rural	372	371	371	61	1	99,8	99,7
Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	325	307	302	104	18	94,4	93,0
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	279	275	259	180	4	98,5	92,9
Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el con	270	252	243	221	18	93,3	89,7
Control y prevención agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	140	136	133	128	4	96,9	95,2
Infraestructura productiva y comercialización	121	118	81	69	4	97,1	66,8
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Agropecuario	94	86	77	65	8	91,6	82,0
Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	55	55	52	48	1	99,0	93,5
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.901	1.899	1.826	358	2	99,9	96,1
Subsidio Familiar de Vivienda	667	666	666	87	1	99,9	99,8
Subsidio de Vivienda Desplazados	500	500	500	-	-	100,0	100,0
Agua potable y saneamiento básico	401	401	400	12	0	100,0	99,6
FRECH	304	304	233	233	-	100,0	76,6
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	18	18	17	17	0	98,2	95,9
Ordenamiento territorial, desarrollo y vivienda urbana	10	10	10	9	0	97,3	96,3
HACIENDA	1.532	1.454	810	562	78	94,9	52,9
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	630	630	-	-	-	100,0	-
Sistemas de Transporte Masivo	337	337	337	134	-	100,0	100,0
Fortalecimiento del recaudo y tributación	262	259	248	228	4	98,6	94,6
Cobertura Tasa de Interés Vivienda	129	58	58	51	71	45,1	45,1
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	87	87	87	87	0	100,0	100,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	49	48	45	33	2	96,6	90,3
Desarrollo y gestión económico-fiscal	27	26	26	21	1	96,1	96,1
Inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos	9	9	9	7	0	96,5	93,7
COMUNICACIONES	1.141	1.123	1.023	874	18	98,4	89,7
Facilitar el acceso y uso de las TIC's en el territorio nacional	587	585	489	396	1	99,8	83,4
Desarrollo y fortalecimiento de Contenidos y TV pública	254	244	242	234	10	96,0	95,2
Fomento y apoyo al desarrollo de las TIC's	229	225	224	184	4	98,1	97,8
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Comunicaciones	71	69	68	59	2	96,8	95,4
JUSTICIA Y DEL DERECHO	1.019	875	640	196	144	85,9	62,9
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Justicia y del Derecho	555	553	540	135	2	99,6	97,2
Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos	401	270	59	24	131	67,3	14,8
Modernización de la información inmobiliaria	29	22	13	13	8	74,3	45,3
Justicia transicional	13	11	11	10	2	82,1	78,5
Promoción al acceso a la justicia	9	9	8	5	0	97,5	80,9
Defensa jurídica del Estado	7	7	7	6	0	97,0	97,0
Fortalecimiento de la política criminal del Estado colombiano	3	3	3	3	0	99,1	93,5
DEFENSA Y POLICIA	1.000	996	870	614	4	99,6	87,1
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacio	651	648	591	435	3	99,6	90,8
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	182	182	136	66	0	100,0	74,6
Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	60	60	50	29	0	99,6	83,8
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Defensa y Seguridad	37	36	32	29	1	98,4	88,0
Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) Competitivo	36	35	30	24	0	99,4	83,2
Desarrollo marítimo, fluvial y costero desde el sector defensa	34	34	31	30	0	99,3	92,0
SUBTOTAL	35.933	35.242	31.582	25.956	690	98,1	87,9
RESTO DE SECTORES	4.486	4.394	3.884	3.004	92	98,0	86,6
TOTAL	40.419	39.636	35.466	28.960	782	98,1	87,7

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Dentro de estos sectores se ejecutaron los proyectos más significativos de la política del Gobierno actual, se ejecutaron los principales programas definidos como se describe a continuación.

Sector Inclusión Social y Reconciliación: Se asignaron \$10,2 billones (25,2% del total de la inversión), los cuales contemplan tanto los recursos propios por \$2,5 billones. La distribución de estos recursos tuvo en cuenta la prioridad de atender programas sociales como; Primera Infancia (\$4 billones); Familias en Acción (\$2,2 billones), Atención Humanitaria (\$1.3 mm), Apoyo a la niñez y a la Familia (\$1.2 billones) y Obras para la Prosperidad (\$672 mm) entre otros.

Sector Transporte: En el sector de Transporte los recursos asignados para 2017 ascienden a \$5,6 billones (14% de los recursos de inversión), su priorización incluye las vigencias futuras aprobadas por \$3 billones destinados principalmente para los programas de mejoramiento y mantenimiento vial por \$1,1 billones y programas de infraestructura aeroportuaria, y gestión del espacio aéreo \$585 mm. De igual forma, se consideran recursos para infraestructura marítima y fluvial \$286 mm, Contratos Plan \$198 mm, construcción Túnel de la Línea \$161 mm, entre otros.

Sector Trabajo: El presupuesto de inversión del sector suma \$4,8 billones, (11,8% del total de recursos de inversión), de los cuales \$1,7 billones corresponden a recursos propios y \$3,0 billones de recursos nación, de los cuales se priorizan principalmente los programas de formación para el trabajo (\$2 billones), el programa Protección Social (\$1,5 billones), y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas, entre otros.

Sector Educación: Se asignaron \$3,3 billones, 8,1% del total de recursos de inversión. La asignación de estos recursos corresponde a la priorización de programas sociales como: calidad de Educación Superior (\$1,5 billones), Programa de Alimentación Escolar (\$710 mm), Infraestructura Educativa Prescolar Básica y Media (\$589 mm), Mejoramiento de la Calidad Prescolar Básica y Media (\$304 mm), aporte a la Financiación de Universidades conforme a la Ley 30 de 1992 y Ley 1697 de 2013 (\$154 mm), entre otras.

Sector Minas y Energía: El sector minero energético orienta su actuación en busca de garantizar la cobertura y prestación del servicio a los usuarios. En ese sentido, se asignaron \$3,2 billones, (7,9% del total de recursos de inversión), de los cuales \$184 mm corresponden a recursos propios y \$3 billones a recursos nación. La asignación de estos recursos tuvo en cuenta la prioridad de atender las vigencias futuras autorizadas a los fondos de energización en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, la exploración en hidrocarburos por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH y los subsidios de energía en estratos 1, 2 y 3 y áreas especiales.

Sector Agropecuario: Se le asignaron \$2,2 billones, (5,6% del total de recursos de inversión), sus principales inversiones se concentran en los programas de Inclusión a Productores Rurales \$591, Vivienda Rural \$372 mm (Incluye APD por \$162 mm, Restitución de Tierras \$185 mm, Ordenamiento social y uso

productivo del territorio rural \$325 mm, Ordenamiento social de la propiedad de la tierra \$279 mm, entre otros.

Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: \$1,9 billones equivalentes al 4,7% de los recursos de inversión, su priorización incluye programas para las políticas de agua potable y saneamiento básico (\$401 mm) y programas sociales de vivienda tales como: Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación "FRECH II" (\$304 mm). Subsidio Familiar de Vivienda (\$667 mm) y Subsidio Familiar de Vivienda a Población Desplazada (\$500 mm).

Sector Hacienda: El sector Hacienda participa con el 7% del total de recursos de inversión, los cuales ascienden a \$1,5 billones, destinados principalmente a: la atención de los efectos causados por la Ola Invernal a través del Fondo Adaptación (\$630 billones); a la construcción e implementación de los Sistemas de Transporte Urbano (\$337 mm) en 11 ciudades; a las Soluciones de Vivienda NO VIS (\$173 mm) y a otros programas (\$286 mm), entre otros, inversiones para la ejecución del Plan todos somos Pazcífico, sistemas de información, infraestructura física y eficiencia administrativa.

Sector Comunicaciones: Se apropiaron \$1,1 billones equivalentes al 2,8% de los recursos de inversión, y están destinados principalmente a financiar el programa de Acceso y Uso de las TIC's (\$587 mm), Desarrollo y fortalecimiento de Contenidos y TV pública (\$254 mm), la implementación y desarrollo de la estrategia de gobierno en línea \$60 mm, entre otros.

Sector Justicia y del Derecho: El presupuesto de inversión del sector Justicia suma \$1 billon, 2,5% del total de recursos de inversión nacional, de los cuales \$587 mm corresponden a recursos propios y \$432 mm a recursos nación. Se priorizan principalmente \$555 mm para infraestructura y dotación carcelaria, con el fin de que las entidades del sector prioricen el cumplimiento de la Sentencia T-762/2015 de la Honorable Corte Constitucional, en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario del país, \$12 mm destinados a programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, y a la promoción y utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas.

Sector Defensa y Policía: Se asignan recursos por \$1 billón (2,5% de la inversión), los cuales se orientan al mantenimiento de los equipos como aeronaves, buques y equipo terrestre en las diferentes fuerzas, de igual manera, se financia la adquisición de material de guerra, construcciones de estaciones de Policía, Comandos y batallones. En lo relacionado con el tema de bienestar de la fuerza Pública se efectúan inversiones en sanidad militar y vivienda fiscal.

5 REZAGO DEL AÑO 2016 QUE SE EJECUTÓ EN 2017

El rezago constituido con cargo a las apropiaciones presupuestales del año 2016, ejecutado durante 2017 ascendió a \$17,5 billones. De esta suma, se pagaron \$16,7 billones, equivalentes al 95,4% de total. Respecto al rezago de funcionamiento, se ejecutaron \$7,3 billones, o sea, el 98,6% del total por este

concepto. En cuanto al servicio de la deuda²⁵, se pagó \$75 mm, el 70,6% de su rezago y en inversión se ejecutó un total de \$9,3 billones, el 93,3% del total del rezago, como se presenta en el cuadro 20. El rezago no ejecutado, que corresponde a apropiaciones de 2016, que definitivamente se perdieron, fue de \$806 mm.

Cuadro 20
Ejecución del rezago de 2016 que se ejecutó en 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pagos (2)	Pérdidas de Rezago (3)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	7.447	7.342	105	98,6
Gastos de Personal	637	631	6	99,1
Gastos Generales	1.424	1.369	55	96,1
Transferencias	5.178	5.141	37	99,3
Operación Comercial	208	202	7	96,7
II. SERVICIO DE LA DEUDA	107	75	31	70,6
Deuda Externa	31	-	31	-
Intereses	31	-	31	-
Deuda Interna	75	75	0	100,0
Intereses	75	75	0	100,0
III. INVERSION	9.975	9.305	670	93,3
IV. TOTAL (I + II + III)	17.528	16.722	806	95,4
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	17.422	16.647	775	95,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

²⁵ Es necesario aclarar que el rezago de servicio de deuda no constituye específicamente un rezago sino un "sobrante de apropiación" del año anterior que financia gasto por este concepto en el siguiente año sin requerir de una adición presupuestal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 848 de 2003.

ANEXO 1

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2017

Pesos

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						289.896.482.697
Acuerdo	003	17-ene	Fondo Rotatorio de la Policía	Policía Nacional	Adquisición de Uniformes.	56.770.444.992
Acuerdo	02	20-ene	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Pago gastos de inhumación de los oficiales, suboficiales y soldados profesionales con asignación de retiro y soldados profesionales en uso de buen retiro.	2.000.000.000
Acuerdo	0001	14-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pensiones causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1993 a favor de los ex funcionarios de la Fundación San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	21.890.000.000
Acuerdo	0002	14-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	73.099.314
Resolución	140	27-feb	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Mejoramiento del Sistema de Empleo Público Nacional	9.000.000.000
Acuerdo	0004	23-mar	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	36.549.657
Resolución	21108	27-abr	Superintendencia de Industria y Comercio	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ejercer las funciones de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones.	2.918.400.000
Acuerdo	0006	10-may	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	133.381.169
Resolución	0636	6-may	Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas	Realizar el Censo Socioeconómico con el propósito de suministrar la información requerida para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC-EP a la vida civil como comunidad y como individuos de acuerdo a sus intereses.	13.500.000
Resolución	02222	12-may	Policía Nacional	Unidad Nacional de Protección - UNP	Obtener resultados efectivos, en el cumplimiento de lo estipulado en el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, integral, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades (Decreto 1066 de 2015).	1.222.884.053
Acuerdo	003	12-may	Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	Presidencia de la República	Prestar servicio de transporte asistencial básico de manera permanente junto con la provisión de combustible para la operación del servicio en las zonas veredales y puntos transitorios de normalización.	3.009.600.000
Acuerdo	03	23-may	Hospital Militar	Ministerio de Defensa Nacional	Prestación de los servicios de salud a los usuarios del subsistema de salud de las fuerzas militares.	25.000.000.000
Acuerdo	02	30-jun	Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Kí we	Ministerio del Interior-Fondo de Seguridad Convivencia Ciudadana	Proyectos del Centro de Integración Ciudadana-CIC en el Cabildo Indígena de Pueblo Nuevo en el Municipio del Caldón, departamento del Cauca.	170.000.000
Acuerdo	04	4-jul	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Contar con los recursos necesarios para cubrir todos los compromisos adquiridos por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.	100.000.000.000
Acuerdo	0008	25-jul	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial, incluidas las condenas judiciales debidamente ejecutoriadas.	117.559.755
Acuerdo	005	10-ago	Servicio Geológico Colombiano	Ministerio de Minas y Energía	Realizar guías que permitan mejorar la recuperación del oro sin el uso del mercurio en el territorio nacional.	1.361.589.102
Acuerdo	02	10-ago	Instituto Técnico Nacional de Comercio "Simon Rodríguez" de Cali	Ministerio de Educación Nacional	Apoyar los esfuerzos para reducir los rezagos e inequidades territoriales en cobertura y calidad educativa.	290.000.000
Acuerdo	010	5-sep	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan de Cesar	Ministerio de Educación Nacional	Fortalecer la dotación de insumos, equipos, software y recursos bibliográficos de los ambientes de aprendizaje.	290.000.000
Acuerdo	005	19-sep	Unidad Nacional de Protección	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (3 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	9.420.887.191
Acuerdo	006	20-sep	Instituto Nacional de Vías-INVIAS	Agencia de Renovación del Territorio - ART	Proyecto de red de vías terciarias para la paz y el postconflicto en los municipios priorizados o la ART.	5.000.000.000
Resolución	05713	27-sep	Policía Nacional	Ministerio de Transporte	Desarrollar actividades de planeación coordinación y ejecución de las operaciones policiales, la prevención y la seguridad de tránsito en sus diferentes modos de transporte.	2.652.300.000
Acuerdo	0130	2-oct	Fondo Rotatorio del DANE	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Ministerio de Cultura	Diseñar y aplicar la encuesta nacional de lectura, con el propósito de obtener información sobre comportamiento lector y los hábitos de lectura en Colombia.	2.049.685.983
Acuerdo	06	6-oct	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Contar con los recursos necesarios para cubrir todos los compromisos adquiridos por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.	30.000.000.000
Acuerdo	007	24-oct	Unidad Nacional de Protección	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (5 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	4.244.906.749
Acuerdo	009	4-dic	Unidad Nacional de Protección	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (6 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	1.643.824.188
Acuerdo	012	13-dic	Unidad Nacional de Protección	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (4 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	10.587.870.543

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA - RDE.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia existen múltiples inflexibilidades que restringen la gestión presupuestal; entre ellas sobresalen las rentas de destinación específica, algunos fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de diferentes establecimientos públicos del orden nacional. Estas *inflexibilidades* corresponden a una serie de mecanismos de preasignación de ingresos y gastos que introducen rigideces al manejo de las finanzas públicas y obstaculizan el cumplimiento de las metas fiscales.

Aunque cierto grado de inflexibilidad en el presupuesto público podría considerarse deseable, no siempre es así. Se ha demostrado que la presencia de este tipo de rigideces genera dificultades para adelantar un adecuado proceso de priorización del gasto público y asignación eficiente de recursos. En Colombia, las inflexibilidades presupuestales han mostrado tener una vocación de permanencia indeseable, aún si han desaparecido los factores que llevaron a su creación.

El desarrollo de la normatividad ha buscado reducir el impacto de la creación de gasto sin financiamiento reconocido y la creación de nuevas rentas de destinación específica. La Ley 819 de 2003 dispone que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios tiene que hacerse explícito su impacto fiscal y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, se incluye expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Asimismo, los artículos 2.8.1.4.1 y 2.8.1.4.3 del Decreto 1608 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, (artículos 13 y 14 del Decreto 4730 de 2005), reglamentario del EOP, disponen que, en el Mensaje Presidencial, que acompaña al proyecto de Ley Anual de Presupuesto, se incluya un anexo donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de rentas de destinación específica. Si los objetivos se han cumplido, el gobierno nacional deberá presentar un proyecto de ley en el que se proponga derogar la norma que creó la renta. Este capítulo se ocupa de dicha evaluación.

En la medida en que los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos atan un ingreso de la Nación y lo destinan a un fin específico conceptualmente se asemejan a las rentas de destinación específica. Por esta razón, el gobierno ha considerado prudente que se evalúe también la situación de estos recursos.

El ejercicio que se presenta a continuación muestra, en primer lugar, cómo se cumplen los objetivos establecidos en las leyes creadas con fundamento en el artículo 359 de la Constitución Política de 1991. En segundo, se analiza la situación de los fondos especiales y de los establecimientos públicos del orden nacional más importantes.

2. EVALUACIÓN DE LAS RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA

Las rentas de destinación específica tienen como objetivo asegurar la afectación de un porcentaje determinado del recaudo para atender cierto fin que se considera prioritario en el presupuesto público.

El artículo 359 de la Constitución Política de 1991 prohíbe la existencia de rentas nacionales de destinación específica, exceptuando aquellas destinadas a las participaciones previstas en la misma Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas para inversión social, y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Esta prohibición se aplica exclusivamente a las rentas de naturaleza tributaria o impuestos¹ de carácter nacional incluidos en el Presupuesto General de la Nación. A continuación, se analizan las nueve (9) normas que, amparadas en el artículo 359 de la Constitución, han autorizado la creación de rentas de destinación específica. Su aforo presupuestal para 2019 asciende, en conjunto, a \$14,4 billones.

Cuadro 1
Rentas de destinación específica
Miles de millones de pesos

Renta y destino	Base Legal	Concepto	Apropiación 2018	Proyecto 2019
Impuesto de Timbre para Fonpet	Ley 549/99 Artículo 2°	Destina el 70% del aforo presupuestal del Impuesto de Timbre para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales	59	47
Cesión IVA antiguas Intendencias y Comisarías	Ley 12/86	Destina el 0,5% del producto anual del Impuesto a las Ventas para las antiguas Intendencias y Comisarías	174	174
IVA para Programas de Prevención y Atención Desplazados	Artículos 2° y 3° Ley 633/00 Artículo 108	Destina el 10% del recaudo del punto adicional del IVA para financiar gastos de los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado.	233	232
IVA para Programas de Inversión Social	Ley 633/00 Artículo 113	Destina el 20% del recaudo adicional del IVA al pasar de 15% al 16%, para ser invertido en programas de Inversión Social.	465	464
Impuesto a la Telefonía Movil Celular	Ley 1819/16 Artículo 201	Destina el impuesto de cuatro por ciento (4%) a inversión social, así:	231	150
		El setenta por ciento (70%) para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).	162	105
		El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.	69	45
Impuestos Nacionales para San Andrés y Providencia	Ley 1/72, Decreto 1601/83	Destina los impuestos establecidos de carácter nacional, intencional y municipal para la isla de San Andrés con excepción de los establecidos para el Municipio de Providencia que serán percibidos por él.	76	102
Impuesto al Turismo para recreación y aprovechamiento del tiempo libre	Ley 1101/06 Artículo 4	Destina el recaudo del impuesto de ingreso de extranjeros al país en medios de transporte aéreo de tráfico internacional, a la promoción y competitividad para fomentar la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política	10	49
Financiación Sistema General de Seguridad Social en Salud y Educación	Ley 1819 de 2016. Artículo 184	A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: a) 0.5 punto se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.	2.326	2.321

¹ Sentencia C-040/93 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón

Cuadro 1 (Continuación)
Rentas de destinación específica
Miles de millones de pesos

Renta y destino	Base Legal	Concepto	Apropiación 2018	Proyecto 2019
Impuesto de Renta y Complementario	Ley 1819 de 2016, Artículo 102	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2.2 puntos se destinarán al ICBF. 2. 1.4 puntos al SENA. 3. 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud. 4. 0.4 puntos se destinarán a financiar programas de atención a la primera infancia. 5. 0,6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Ictex. 	8.176	10.834
TOTAL			11.751	14.373

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

2.1 Ley 549 de 1999: Impuesto de Timbre Nacional para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales

Como parte de los fundamentos de un Estado Social de Derecho, la Constitución de 1991, además de los derechos fundamentales y de los derechos colectivos y del ambiente, estableció también los derechos sociales, económicos y culturales. Entre estos el artículo 48, que garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, conforme a lo cual el legislador está obligado a diseñar los mecanismos necesarios para garantizarlo y protegerlo.

A finales de la década de los noventa, las dificultades financieras de las entidades territoriales se convirtieron en un obstáculo para atender el compromiso constitucional de asegurar y proteger el derecho a la seguridad social de un número importante de ciudadanos en las regiones amenazando la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, por cuanto se comprometían por anticipado sus ingresos futuros para el pago del pasivo pensional.

Para hacer frente a esta situación, el legislativo adoptó medidas con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social y asegurar la estabilidad económica y financiera de los entes territoriales. Estas medidas se materializaron en la Ley 549 de 1999, mediante la cual se buscó generar reservas suficientes para financiar el pasivo pensional en un periodo no superior a los 30 años. Con este propósito, la ley estableció la obligación de las entidades territoriales y de la Nación de asignar recursos para tal fin, los cuales serían administrados por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

La Ley 549 de 1999 establece una renta de destinación específica. Para crearla se afecta el 70% del recaudo del impuesto nacional de timbre con el fin de aprovisionar reservas que respalden el pasivo pensional de las entidades territoriales. Para dar cumplimiento a la ley, en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han incorporado las partidas correspondientes, que incluyen el valor de los rendimientos financieros generados en el portafolio constituido para ello mientras se giran los recursos a los patrimonios autónomos administrados por entidades fiduciarias, fondos de pensiones y compañías de seguros.

El párrafo 2º del artículo 72 de la Ley 1111 de 2006 modificó el artículo 519 del Estatuto Tributario referente al impuesto de timbre nacional, reduciendo la tarifa gradualmente, de forma que llegaría a cero (0) a partir de 2010. Sin embargo, sigue vigente el impuesto de timbre establecido en el artículo 39 de la Ley 6ª de 1992 sobre actuaciones y documentos sin cuantía gravados con el impuesto, que seguirá aplicándose a pasaportes ordinarios, concesiones de explotación de bosques naturales, licencias por porte de armas de fuego, reconocimiento de personerías jurídicas, entre otros, de tal forma que se mantendrá el recaudo de recursos por este concepto.

Al mes de diciembre de 2017, los recursos del FONPET en el patrimonio autónomo y el Tesoro Nacional ascienden a \$50,1 billones. No obstante, los recursos acumulados en el FONPET son todavía insuficientes para respaldar la totalidad del pasivo actuarial, estimado en \$79,6 billones.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su función de administrador del Fondo, ha autorizado retiros y reembolsos en virtud de los Decretos 4105 de 2004 y 946 de 2006, como también transferencias al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio según lo ordena el artículo 18 de la Ley 715 de 2001. Así mismo, las entidades que tienen cubierto el pasivo en 125 por ciento pueden retirar excedentes del fondo para invertir en otros asuntos; 605 entidades lo han logrado: 4 departamentos y 601 municipios.

Para la vigencia 2019, la transferencia de recursos al FONPET, proveniente del impuesto de timbre señalada en el numeral 11 del artículo 2º de la Ley 549 de 1999, se estima en \$47 mil millones (mm); por otra parte, el valor por rendimientos financieros se estima en \$ 109 mm. Con estos recursos se debe financiar además el seguimiento y actualización de los cálculos actuariales y el diseño de administración financiera, que se realizará por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, en el Tesoro Nacional se encuentran acumulados rendimientos financieros por \$202 mm, los cuales se proyecta un traslado gradual al FONPET.

2.2 Ley 12 de 1986: Cesión de 0,5% del IVA a las antiguas intendencias y comisarías

El régimen especial de las intendencias y comisarías desaparece a partir de la Constitución Política de 1991, adquiriendo estos entes el carácter de departamentos. Estas zonas del territorio nacional se caracterizan todavía por su menor desarrollo económico relativo, su baja densidad poblacional y, en general, por sus condiciones socioeconómicas, inferiores a las que muestran los departamentos constituidos con anterioridad.

La asignación del 0,5% del producto anual del IVA, dispuesta en la Ley 12 de 1986 para las antiguas intendencias y comisarías², permanece vigente en virtud del numeral 3º del artículo 359 de la Carta. Esta renta de destinación específica se originó como un apoyo financiero para estas entidades territoriales en el marco del proceso de descentralización política y administrativa.

² Intendencias: Arauca, Casanare, Putumayo y el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Comisarías: Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

A partir de la Constitución de 1991 desaparecen las intendencias y comisarías, las cuales se organizan como departamentos mediante el Decreto 2274 de 1991. Debido a su baja capacidad para generar recursos propios, los nuevos departamentos han continuado recibiendo el 0,5% del producto anual del IVA para financiar gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Algunos de estos departamentos como Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada reciben apoyo financiero adicional del presupuesto de la Nación, a través del Ministerio del Interior, porque no han logrado su sostenibilidad económica.

En la programación del presupuesto para la vigencia 2019 se incluyen \$174 mm (ver cuadro 1), valor que contiene el efecto en favor de los departamentos beneficiarios con la aplicación de la Ley 1819 de 2016, que modificó la tarifa general del IVA del 16% al 19%.

2.3 Ley 633 de 2000: Cesión de 10% del recaudo adicional en el IVA para programas de atención y prevención a desplazados

La política nacional de atención y reparación integral para la población víctima del conflicto armado interno y específicamente para la población desplazada, ha tenido un importante desarrollo dentro de la política pública colombiana desde finales de los años noventa. A partir de ese entonces el Gobierno nacional ha priorizado importantes y crecientes partidas presupuestales con las cuales se ejecutan las medidas focalizadas en esta población.

La Ley 633 de 2000 permite financiar un segmento de estas partidas, de tal forma que para el 2019 se destinarán \$232 mm del recaudo del IVA para los programas de atención y prevención a la población desplazada, lo cual representa 5,14% del total de la inversión que realizará el Gobierno Nacional para la atención a la población víctima en la próxima vigencia.

Aunque es claro que los recursos de esta renta de destinación específica siguen siendo necesarios para desarrollar los programas de la política de víctimas, también es evidente que son considerablemente menores al total de recursos que la Nación compromete actualmente en este segmento de la población, lo cual demuestra el compromiso del Gobierno nacional con la población desplazada a partir de la Ley 1448 de 2011.

2.4 Ley 633 de 2000, Art. 113: Cesión de recursos del IVA para programas de inversión social

La prioridad por la inversión y el gasto con función social encuentra su fundamento en los artículos 365 y 366³ de la Constitución Política, que reglamentan la finalidad social del Estado. De acuerdo con la Constitución, el gasto público debe orientarse hacia el gasto social con prioridad sobre cualquier otra asignación⁴. En este contexto, el artículo 113 de la Ley 633 de 2000 destinó el 20% del recaudo del punto

³ "... será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."

⁴ De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

adicional, al pasar la tarifa general del IVA del 15% al 16%, obligatoriamente para programas de inversión social.

La tasa de desempleo se ubica en 9,7% a mayo de 2018⁵, 0,3% por encima de la registrada en la misma fecha de 2017. Las anteriores cifras muestran los esfuerzos del gobierno de bajar y mantener el índice de desempleo a cifras de un solo dígito, a pesar de la coyuntura interna y externa. El número de ocupados alcanzó 22 millones 395 mil personas, nivel alto que se ha mantenido con cifras comparables (2001) correspondiente a los meses de mayo.

Los colombianos que en el 2017 estaban en condición de pobreza monetaria (que no alcanzan a tener el ingreso que garantiza comprar una canasta básica) eran el 26,9 por ciento de la población, por debajo del 28% registrado en el 2016

De todas maneras, los niveles siguen siendo altos para todas las mediciones, por lo que persistiremos en nuestros esfuerzos para lograr las metas que nos hemos propuesto desde inicios de esta administración.

El monto establecido por la Ley 633 de 2000 representa una fracción reducida de las apropiaciones destinadas a gasto social. En efecto, los recursos provenientes del 20% del recaudo del punto adicional del IVA, son cerca de \$464,0 mm, 0,3% de los recursos destinados a inversión en gasto público social en el Presupuesto General de la Nación de 2019 que son superiores a \$139 billones.

2.5 Ley 1819 de 2016: Impuesto Nacional al Consumo por servicios de telefonía, datos y navegación móvil gravado con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio.

El artículo 201 de la Ley 1819 de 2016 establece que el Impuesto Nacional al Consumo de los servicios de telefonía, datos y navegación móvil estarán gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas, se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario, será destinado a inversión social en deporte y cultura así:

El setenta por ciento (70%) para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).

El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.

Entre los años 2003 y 2017 se ha situado un total de \$3 billones constantes de 2017, de los cuales \$2.2 billones se asignaron a Coldeportes (\$2,1 billones a proyectos de inversión y \$56 mm a los Departamentos y Distrito Capital), y \$796 mm al Ministerio de Cultura (\$644 mm que se distribuyeron a los Departamentos y Distrito Capital y \$151 mm a la Red de Bibliotecas Públicas). Estos recursos han permitido

⁵ Principales Indicadores del Mercado Laboral. Mayo de 2018. Junio 28 de 2018. www.dane.gov.co.

cumplir con los compromisos del Gobierno Nacional en lo que se refiere al Plan Nacional de Recreación, Plan Nacional del Deporte y Plan Nacional de Educación Física, desarrollados en los programas que se vienen ejecutando mediante proyectos de construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de infraestructuras deportivas, lúdica y de actividad física nacional; así como la puesta a punto de los juegos deportivos nacionales, juegos deportivos bolivarianos y centroamericanos y del caribe, prevención y control de dopaje, apoyo tecnológico y asistencia para el mejoramiento de la gestión de los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte; asistencia, apoyo y mejoramiento del deporte de altos logros y otros proyectos cuyo ejecución apunta al desarrollo de los planes nacionales propuestos por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, los recursos han contribuido al desarrollo de la cultura, pues la ley prevé su entrega a los municipios para financiar las actividades culturales y lúdicas, y la promoción de la identidad cultural de cada región.

Para la vigencia 2019 se tiene proyectado un recaudo neto de \$150 mm, los cuales se están programando en Coldeportes (\$105 mm) y en el Ministerio de Cultura (\$45 mm).

2.6 Ley 1ª de 1972: Cesión de los impuestos ya establecidos de carácter nacional, intendencial y municipal para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1ª de 1972, los impuestos de carácter nacional, intendencial y municipal ya establecidos se destinarán al archipiélago de San Andrés y Providencia con la excepción de los aprobados para el municipio de Providencia, que serán percibidos por él.

Esta ley se estableció como un mecanismo especial para la atención de las necesidades apremiantes de la antigua intendencia y ahora departamento. Además, las características mismas del departamento archipiélago llevaron a la adopción de una normatividad particular, que contribuyese a garantizar la preservación, protección y fomento de su desarrollo a partir de su atractivo natural y de los elementos culturales subregionales que le son propios.

Esta renta de destinación específica se ha mantenido por ser una de las excepciones previstas en el artículo 359 de la Constitución Política de 1991 a favor de las intendencias y comisarías. En la medida en que los costos de la respuesta gubernamental a las demandas sociales del archipiélago son superiores al promedio nacional y requieren de recursos adicionales para su adecuada atención, la ley previó la afectación de los impuestos establecidos, fueran estos de carácter nacional, intendencial o municipal, como un mecanismo que contribuyese a sufragar el diferencial existente respecto al resto del país.

En la actualidad, el archipiélago exhibe una creciente incapacidad para generar recursos propios, explicable en gran medida por los cambios en la dinámica de comercio que atraía anteriormente a la población del territorio continental. Con la apertura económica, el territorio insular ha perdido las ventajas competitivas, en términos de comercio, que ha debilitado la economía departamental, incrementado el

desempleo y limitado los recursos que el departamento obtiene por concepto de impuestos nacionales y municipales, por lo que se justifica mantener la cesión de esta renta de destinación específica.

En el 2018 se proyecta transferir el valor de \$76 mm y para 2019 se ha incorporado en el proyecto de presupuesto la suma de \$101,9 mm (Cuadro 1).

2.7 Ley 1101 de 2006: Impuesto al Turismo

El turismo es una actividad de gran relevancia para la sociedad actual, especialmente por ser un factor que permite el aprovechamiento del tiempo libre y su ejercicio como derecho humano. Es, también, “Colombia, un destino turístico de clase mundial”⁶. Una vez esta actividad se consolida en una región o en una localidad, se modifican no solo las actividades económicas, cambia también la actitud frente al manejo de los recursos naturales y se transforma la visión de las actuaciones culturales.

La Ley 1101 de 2006, artículo 4º, creó el impuesto al turismo mediante el cual se grava a todas las personas extranjeras que ingresen a Colombia utilizando transporte aéreo de tráfico internacional, con las exenciones previstas en la misma ley. La tarifa del impuesto, con destino al turismo como inversión social, desde la sanción de la ley en 2006 hasta 2008, es de US\$5 de los Estados Unidos; para los años 2009 a 2011, de US\$10, y a partir del 1º de enero de 2012, de US\$15, o su equivalente en pesos colombianos en todos los casos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1101 de 2006, los recursos provenientes del impuesto se destinan a la promoción del turismo como inversión social y al mejoramiento de su competitividad, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política⁷.

En el presupuesto de 2019 se incorpora la suma de \$49,0 mm. Para la actual vigencia fiscal se han asignado \$45 mm como gastos de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De esta cifra, a junio 30 de 2018, se ha recaudado la suma de \$66 mm.

2.8 Ley 1819 de 2016 recursos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Educación

La ley 1819 de 2016, artículo 184, determinó que, a partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: a) 0.5 punto se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.

⁶ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – “Plan Sectorial de Turismo 2008-2010”, mayo 2008.

⁷ Artículo 52. *Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.*

De manera que mediante esta Ley se da garantía de financiación para los dos sectores sociales de educación y salud, concurriendo este monto del impuesto sobre las ventas a la financiación de las partidas destinadas anualmente al gasto público social en educación y salud, del cual es solo un 5%.

Para la vigencia 2019 se estima en \$2.321,0 mm

2.9 Ley 1819 de 2016 Impuesto sobre la renta para atención de salud, financiación del SENA, el ICBF, primera infancia y educación superior.

De acuerdo con el artículo 102 de la Ley 1819 de 2016, el cual modificó el artículo 243 del Estatuto Tributario, a partir del periodo gravable 2017, 9 puntos porcentuales (9%) de la tarifa del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas, se destinarán así: 1) 2.2 puntos se destinarán al ICBF; 2) 1.4 puntos al SENA; 3) 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud; 4) 0.4 puntos se destinarán a financiar programas de atención a la primera infancia y 5) 0.6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Icetex.⁸

Así mismo, el párrafo 2° del citado artículo establece que el Gobierno Nacional garantizará que la asignación de recursos en los presupuestos del SENA y el ICBF sea como mínimo un monto equivalente al presupuesto de dichos órganos para la vigencia fiscal de 2013 sin incluir los aportes parafiscales realizados por las entidades públicas y las entidades sin ánimo de lucro, los aportes parafiscales realizados por las sociedades y personas jurídicas y asimiladas correspondientes a los empleados que devenguen diez (10) o más salarios mínimos mensuales legales vigentes, ni los aportes que dichas entidades recibieron del Presupuesto General de la Nación en dicha vigencia, ajustado anualmente con el crecimiento causado del índice de precios al consumidor más dos puntos porcentuales (2pp).

La estimación de recaudo para la vigencia 2019 por este concepto se estima en cerca de \$10,8 billones, aunque debido a la aplicación de las garantías mínimas para el ICBF y el SENA, y la reliquidación de saldos de vigencias anteriores, las asignaciones de gasto en total suman más de \$11,2 billones. Cabe anotar, que, de los anteriores recursos, cerca de \$5,3 billones son destinados a modo de transferencia para el aseguramiento en salud, mientras que los restantes \$5,9 billones son recursos para inversión en los demás componentes que determinó la Ley (Cuadro 2).

⁸ Previamente la Ley 1607 de 2012, derogada por la Ley 819 de 2016, establecía en su artículo 28 que "Con los recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) de que trata el artículo 20 de la presente ley, se constituirá un Fondo Especial sin personería jurídica para atender los gastos necesarios para el cumplimiento de los programas de inversión social a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y para financiar parcialmente la inversión social del Sistema de Seguridad Social en Salud en los términos de la presente ley, de acuerdo con lo establecido en las Leyes 27 de 1974, 7ª de 1979, 21 de 1982, 100 de 1993 y 1122 de 2007. Estos recursos constituyen renta de destinación específica en los términos del numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política."

Cuadro 2

Destinación Específica – Impuesto de Renta

Millones de pesos

Destinación Específica	Recursos ImpoRenta	Recursos cierre garantía	TOTAL Recursos
Aseguramiento en Salud	5.296.461		5.296.461
ICBF	2.648.230	333.921	2.982.151
SENA	1.685.237		1.685.237
Asistencia Primera Infancia	481.496		481.496
Educación Superior	722.245		722.245
TOTAL	10.833.670	333.921	11.167.591

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

3. FONDOS ESPECIALES, CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL ORDEN NACIONAL

Si bien los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional no pueden considerarse como rentas de destinación específica, puesto que la normatividad legal los identifica como un concepto presupuestal diferente dentro de los ingresos, estos constituyen una fuente de inflexibilidad presupuestal similar a las rentas de destinación específica por contar con recursos que provienen de la afectación de un ingreso Nación para destinarse a un fin específico.

Los fondos especiales se crearon con el objetivo de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados por el Estado y obedecen a una categoría propia dentro de los ingresos del presupuesto de rentas y recursos de capital como se contempla en el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Compilado en el Decreto 111 de 1996), expedido con fundamento en el artículo 352 de la Constitución Política de 1991.

Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225 de 1995 art. 27).

Los fondos creados con personería jurídica, son una entidad descentralizada (del orden de los establecimientos públicos), con patrimonio propio y autonomía administrativa, mientras que los que no cuentan con personería jurídica corresponden a una cuenta contable para el manejo de recursos específicos.

Las contribuciones parafiscales, por su parte, están definidas en el artículo 29 del mismo EOP.

Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporan al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo se efectúa por los órganos encargados de su administración. (Ley 179 de 1994 art. 12, Ley 225 de 1995 art. 2).

Los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, son órganos adscritos a la rama ejecutiva del poder público, quienes junto con las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta conforman las llamadas entidades descentralizadas. Estas entidades son una expresión de la descentralización especializada o por servicios, en la cual el poder central se entrega por mandato legal a una persona jurídica pública con el objetivo que atienda exclusivamente cierto servicio y se especialice en su prestación.

La Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, los define así:

Artículo 70. Establecimientos públicos. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica;*
- b) Autonomía administrativa y financiera;*
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.*

En su mayoría, los establecimientos públicos cuentan con recursos propios que corresponden a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales y, en algunos casos, a rentas parafiscales.

El principal problema que se deriva de la autorización de recaudo dada a los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y a los Establecimientos Públicos del orden nacional consiste en que en algunos casos puede resultar superior al gasto que requiere hacer para atender su objeto, por lo tanto, se generan excedentes financieros que podrían ser orientados a otros fines prioritarios.

Con el fin de ilustrar la existencia de estas otras inflexibilidades generadas en los ingresos, como lo son las que se derivan de la afectación de recursos para los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos, a continuación, se presenta el panorama general de proyecciones financieras realizadas por estos organismos.

3.1 Fondos Especiales y Contribuciones Parafiscales

Se identifican 43 fondos especiales y 2 rentas parafiscales. La mayoría de estos fondos se crearon en la década pasada. A diciembre de 2017, estos fondos junto con la renta parafiscal habían acumulado

recursos por un valor de \$1,7 billones. Tres (3) concentran cerca del 82,1% de los recursos, así: Fondo de Solidaridad Pensional con \$926 billones; Fondo de Convivencia Ciudadana con \$283,4 mm; Escuelas Industriales e Institutos Técnicos con \$199 mm. El cuadro 3 presenta el inventario de los fondos especiales, el recaudo estimado de 2018 y el proyectado para 2019.

Cuadro 3

Fondos Especiales

Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo Estimado 2018	Recaudo 2019 (p)	Stock 2017	Stock 2018
Fondos Especiales	9.518.554	10.244.831	1.621.350	1.829.848
1 Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud	1.585.995	1.644.082	0	
- Subcuenta Fonsat	350.957	367.722		
- Subcuenta SOAT	1.235.038	1.276.360		
2 Fondo de Solidaridad Pensional	906.883	913.535	925.957	
- Subcuenta Solidaridad	389.567	387.762	649.353	395.340
- Subcuenta Subsistencia	517.316	525.773	276.603	99.282
3 Fondos Internos Min-Defensa	372.489	419.702		213.700
4 Financiación Sector Justicia	420.000	652.320		
5 FOES	126.100	134.895		12.726
6 Sobretasa al ACPM	264.974	290.931		477
7 Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	298.000	306.940	198.952	198.952
8 Fondo Fonpet Magisterio	1.130.000	1.200.000	0	0
9 Fondos Internos Policía	189.009	161.209		
10 FAZNI	108.520	112.105		81.251
11 FAER	126.100	134.895		75.849
12 Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	268.068	277.092	283.764	152.712
13 Fondo de Compensación Ambiental	47.186	48.829		106.673
14 Fondo de Pensiones de Superintendencias y Carbocol - FOPEP	18.464	18.705		
15 Fondo de Pensiones Publicas CVC	26.085	27.036		
16 Fondo Sobretasa a la Gasolina	22.479	23.893		
17 Direccion de Comercio Exterior	20.975	21.604		86.604
18 Comisión de Regulación de Agua Potable	17.052	17.295		1.565
19 Fondo Nacional de Estupefacientes	21.714	24.232		
20 CREG	35.820	38.737		6.592
21 Superintendencia de Subsidio Familiar	33.971	36.701		
22 CRC	30.647	32.498		
23 Instituto de Estudios Ministerio Público	500	641		4.862
24 Fondo de Solidaridad Sector Gas	7.321	7.321		16.899
25 Fondo Recursos Monitoreo y Vigilancia Educación Superior	19.079	22.124		
26 Fondo de Conservación de Museos y Teatros	591	491		
27 Fondo de Defensa Nacional	3.729	10.048		
28 Contraloría General de la República	476.573	490.751		
29 Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	198	209		1.567
30 Fondo Salud Fuerzas Militares	846.477	871.871		2.284
31 Fondo Salud Policía Nacional	813.299	936.208		
32 Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	71	38.476	52.090	
33 Fondo de Investigación en Salud	56.529	58.225	93.056	43.183
34 Fondo Publicaciones Contraloría General de la República	14	102		
35 Cuota de Fomento de Gas Natural	49.646	52.977		194.739
36 Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE	114.090	123.474		26.134
37 Fondo Especial Registro Único Nacional de Transito - RUNT	4.326	4.590		
39 Fondo De Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia	224.527	231.263	64.625	83.077
40 Fondo Nacional de Bomberos de Colombia	39	40		55
41 Fondo Minjusticia	1.721	1.720	2.906	2.809
42 Fondo de Energías NO Concensionales y Gestión Eficiente de la Energia - FENOGE	30.829	34.437		22.515
43 Fondo Especial de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	798.465	822.627		
Contribución Parafiscales	1.927.446	2.085.383	93.328	6.812
44 Fondo de Prestaciones S. Magisterio	1.906.446	2.058.405	93.328	0
45 Contribución Espectáculos Públicos (Art. 7 Ley 1493 de 2011)	21.000	26.978	0	6.812
Total Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	11.445.999	12.330.214	1.714.678	1.836.660

p : Previsto

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

3.2 Establecimientos Públicos del Orden Nacional

De otra parte, son 124 los Establecimientos Públicos del Orden Nacional. De estos, 70 establecimientos financian parte de sus gastos con recursos propios, mientras que los 54 restantes se nutren únicamente de las contribuciones de la Nación; razón por la cual no se relacionan en el documento.

El ejercicio se basó entonces en el análisis de los 70 establecimientos públicos que cuentan con recursos propios y que a diciembre de 2018 se estima contarán con un portafolio originado en la acumulación de recursos y rendimientos financieros que ascenderá a \$5,8 billones, cifra menor a los años anteriores, dada la incorporación gradual de los recursos al presupuesto para la atención del gasto para el que fueron autorizadas las rentas en buena parte de los establecimientos.

Para los Establecimientos Públicos, ocurre algo similar que con los Fondos Especiales pues tan sólo 8 entidades concentran el 75,6% de los recursos que se estima se acumularán a diciembre de 2018. Estos son: el Servicio Nacional de Aprendizaje (S.E.N.A.); la Superintendencia de Industria y Comercio; la Agencia Nacional de Hidrocarburos (A.N.H.); la Escuela Superior de Administración Pública (E.S.A.P.); el Instituto Nacional de Vías; la Superintendencia Nacional de Salud; la Aeronáutica Civil y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los recursos propios de los Establecimientos Públicos corresponden a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales de estas entidades con personería jurídica y, tal como ocurre con los Fondos Especiales, sus excedentes han sido originados por restricciones fiscales a la programación de la totalidad de los recaudos. El cuadro 4 presenta el inventario de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, y contiene la información sobre los recaudos estimados para cada uno de ellos, así como el stock que se estima habrán acumulado al terminar la vigencia fiscal de 2018.

Cuadro 4
Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2018	Recaudo 2019 (p)	Stock 2018
1 Agencia de Desarrollo Rural	3.098	1.652	619
2 Agencia Logística de las Fuerzas Militares	727.513	666.944	46.193
3 Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV -	147.699	162.862	136.827
4 Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH -	430.971	556.516	616.489
5 Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	85	0	
6 Agencia Nacional de Infraestructura	253.546	190.000	1.700
7 Agencia Nacional de Minería - ANM	39.911	44.677	56.645
8 Agencia Nacional del Espectro - ANE	25.191	28.657	
9 Archivo General de la Nación	7.300	5.400	300
10 Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP	2.938	2.879	233
11 Autoridad Nacional de Televisión - ANTV	287.700	296.600	
12 Autoridad Nacional de Tierras	1.977	1.500	18
13 Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	240.456	248.818	114.581
14 Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	240.435	270.589	93.584
15 Club Militar de Oficiales	45.840	53.572	15.009

Cuadro 4 (Continuación)
Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2018	Recaudo 2019 (p)	Stock 2018
16 Comisión Nacional del Servicio Civil	57.920	68.783	72.295
17 Computadores para Educar - CPE	31.425	53.890	
18 Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	8.471	5.680	424
19 Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	203.190	204.616	440.902
20 Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	11.051	11.311	38
21 Fonam - Gestión General	84.617	92.282	121.336
22 Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	21.823	20.727	
23 Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	31.567	60.824	44.083
24 Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.154.237	1.267.678	31.000
25 Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	100.498	100.441	17.684
26 Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia -Pensiones	6.509	2.969	7.627
27 Fondo Rotatorio de la Registraduría	85.459	85.799	41.988
28 Fondo Rotatorio del Dane	7.923	4.248	1.383
29 Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	224.912	204.475	160.297
30 Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	14.209	12.897	514
31 Fonpolicia - Gestión General	237.998	245.138	7.444
32 Hospital Militar	357.740	345.289	71.292
33 Instituto Caro y Cuervo	1.111	988	596
34 Instituto Casas Fiscales del Ejército	33.954	36.500	18.258
35 Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	66.537	66.875	18.772
36 Instituto Colombiano de Antropología e Historia	3.025	3.001	0
37 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2.369.768	2.440.861	
38 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM	4.230	3.283	1.527
39 Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas -IPSE-	3.000	3.500	24.000
40 Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	39.625	39.511	6.500
41 Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	487	350	79
42 Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	6.020	2.001	4.324
43 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	10.868	10.592	451
44 Instituto Nacional de Metrología - INM	2046,09668	2.335	772
45 Instituto Nacional de Salud (INS)	5.148	4.222	22.316
46 Instituto Nacional de Vías	1.114.135	955.529	256.661
47 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	149.711	150.910	48.886
48 Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	541	1.012	2
49 Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	895	1.293	939
50 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	99.895	97.639	14.595
51 Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	2.122	2.193	16
52 Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	7.375	7.566	1.250
53 Servicio Geológico Colombiano	7.159	8.283	8.649
54 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1.737.210	1.646.925	1.336.421
55 Superintendencia de Industria y Comercio	359.000	278.091	1.124.346
56 Superintendencia de la Economía Solidaria	34.187	34.219	26.451
57 Superintendencia de Notariado y Registro	922.860	1.006.793	0
58 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	115.476	117.987	27.712
59 Superintendencia de Sociedades	164.872	137.703	124.932
60 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	21.485	22.129	20.605
61 Superintendencia Financiera de Colombia	201.762	220.414	98.027
62 Superintendencia Nacional de Salud	110.101	114.103	221.281
63 Unidad Administrativa Especial - Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.	23	5	192
64 Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1.207.347	1.434.820	199.953
65 Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	6.149	6.052	
66 Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores	17098,3622	12.041	36.779
67 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	31.830	33.358	12.408
68 Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	11.644	11.907	1.137
69 Unidad de Planeación Minero Energética - UPME	31.317	32.628	1.043
70 Unidad Nacional de Protección	68.303	72.113	4.223
Total	14.062.525	14.337.443	5.764.609

P: Proyectado.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Se puede observar que fondos especiales, contribuciones parafiscales y establecimientos públicos cuentan con un portafolio de recursos considerable, producto de la acumulación de caja en vigencias fiscales sucesivas. Esta situación se ha venido corrigiendo en la programación presupuestal con objeto de fortalecer el principio de unidad de caja incorporando la totalidad de los recursos en cada vigencia fiscal, en aras de una mayor transparencia y unos mejores resultados presupuestales.

El Gobierno Nacional considera que es oportuno evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de establecimientos públicos del orden nacional y fondos especiales con personería jurídica. Esta evaluación debe enmarcarse en la discusión sobre la estructura esperada del Estado, ya que la existencia de los fondos especiales y de los establecimientos públicos está ligada a la organización administrativa del Estado; en ocasiones estas generan rigideces en la asignación de los recursos públicos y atrapan rentas que pueden ser utilizadas para atender otros gastos considerados como prioritarios por el Gobierno Nacional.

VIII BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD (CREE) Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) – AÑO GRAVABLE 2017

Este capítulo informa sobre el impacto fiscal de los beneficios tributarios durante el año gravable de 2017 y se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 788 de 2002.

Artículo 87. Transparencia Fiscal. Para efectos de la transparencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará anualmente con el proyecto de Ley del Presupuesto de Rentas y Apropriaciones un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como su fuente de financiación, ya sea por aumento de ingresos o disminución del gasto.

Este texto también hace parte del MFMP 2018, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Artículo 1º. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

(...);

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

(...).

1 Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta e IVA

Una de las formas de apreciar la solidez de una administración tributaria es a través de la manera en que cumple y propende por la mejora en el tema de la transparencia fiscal como una tarea constante. La evaluación periódica de esa política hace parte del cumplimiento de los compromisos internos y aquellos adquiridos frente a los entes de cooperación y la comunidad internacional. En Colombia, desde el año 2003, con la expedición de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de responsabilidad y transparencia fiscal, el Gobierno presenta y publica un informe ante las Comisiones Económicas de Senado y Cámara, que contiene la estimación anual del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes en la legislación.

En el sistema tributario colombiano se contemplan varios tipos de beneficios como herramienta para favorecer o estimular determinadas actividades, sectores o agentes de la economía. Es así como, por su participación en el monto los ingresos, se destacan principalmente los concedidos en el impuesto sobre la renta y en el IVA. Los tratamientos más utilizados por parte de los sujetos pasivos son algunas tarifas diferenciales, las deducciones, las rentas exentas, los descuentos tributarios, entre otros.

La medición de estos beneficios adoptada en el país sigue las recomendaciones de la OCDE y corresponde a un cálculo ex – post el cual mide la pérdida de recaudo que se produce después de la entrada en vigencia de la norma que brinda algún beneficio. La fuente de información en el impuesto sobre la renta son los registros administrativos o declaraciones tributarias presentadas por los obligados, bien sea por el monto de sus ingresos o el de su patrimonio, en los dos últimos años gravables. El análisis de la información se realiza por subsector económico, por tipo de declarante y por el tipo de contribuyente. En el caso del IVA, se presenta un estimativo del costo fiscal originado por la presencia en la legislación de bienes exentos y excluidos y tarifas diferenciales, que se calcula para cada uno de los 61 grupos de productos desagregados según la Matriz Insumo-Producto de Cuentas Nacionales del DANE, corresponde a base 2005.

Este capítulo desarrolla tres temas adicionales al documento base de medición de uso y costo fiscal de los dos últimos años. El primero se trata de una evaluación histórica de los beneficios en el impuesto sobre la renta de los último ocho años, para ello se presentan dos recuadros especiales, uno referido a la evaluación del costo fiscal en relación con los usuarios de las zonas francas “Usuarios de Zonas Francas y los beneficios tributarios en Renta y CREE” y el otro, a una primera evaluación de los contratos de estabilidad jurídica en el año 2017, denominado “Contratos de estabilidad jurídica: primera aproximación al costo fiscal en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2017**”.

1.1 Evolución de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta años gravables 2010 - 2017¹

En este capítulo del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018 conviene realizar un balance histórico acerca de lo acontecido en los últimos ocho años en el sistema tributario, específicamente en el resultado de la política de beneficios tributarios concedidos en la legislación tributaria colombiana en el impuesto de renta a las empresas y a las personas naturales sujetos a la obligación de presentar la declaración anual del tributo, y en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE.

La legislación tributaria colombiana contempla diversos beneficios, con diferentes objetivos económicos, entre los que se encuentran el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de sectores económicos determinados, el desarrollo tecnológico, la protección y conservación ambiental y el fomento a la inversión nacional o extranjera, entre otros.

Durante el periodo 2010 a 2017, los beneficios tributarios² utilizados por los declarantes han pasado de \$33.4 billones (6.2% del PIB) en el año 2010 a \$59.3 billones (6.4% del PIB) en el año 2017. En términos de costo fiscal, esto significa pasar de 1.6% en términos de PIB en el primer año de análisis a 1.3% en 2017. Dado que la existencia de los beneficios constituye un elemento distorsionante e inequitativo para la tributación, el desmonte de los beneficios tributarios ha sido una de las principales tareas del gobierno en los años recientes. Como se muestra en el Gráfico 1, el descenso en el costo de los beneficios de las personas jurídicas, de 1.3% del PIB en 2010 a 0.7% del PIB en 2017, obedece principalmente a la eliminación de la deducción por inversión en activos fijos establecida en la Ley 1430 de 2010 para casi la totalidad de los declarantes. Si bien este beneficio sigue vigente para las empresas que suscribieron contratos de estabilidad

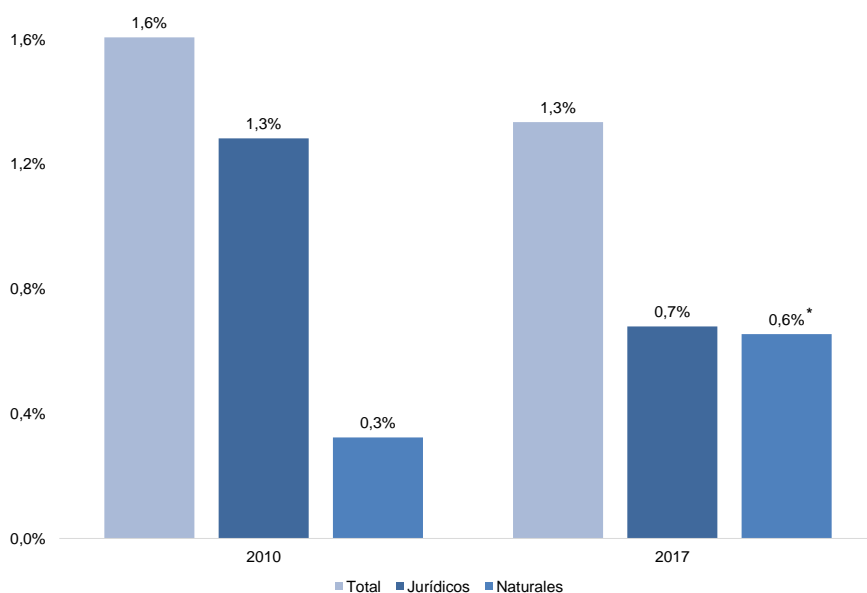
¹ En el caso de las personas naturales, el análisis sólo se presenta hasta el año gravable 2016 dado que las declaraciones para este grupo de contribuyentes se presentarán entre los meses de agosto y octubre de 2018.

² Se consideran en este análisis las rentas exentas, la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, los descuentos tributarios, la tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta para los usuarios de zonas francas y el tratamiento asociado a los Contratos de Estabilidad Jurídica.

jurídica con la nación en virtud de la estabilización de la norma que dio origen en la legislación a este beneficio, el costo fiscal de la deducción por inversión en activos fijos pasó de representar 0.7% del PIB en 2010 a 0.1% del PIB en 2017.

En el caso de las personas naturales, el uso de los beneficios se incrementó en una magnitud importante al pasar de 0.3% del PIB en 2010 a 0.7% del PIB en 2016. Este incremento no corresponde a la creación de nuevas exenciones para las personas naturales; por el contrario, éstas se mantuvieron sin modificación durante el periodo de análisis. En realidad, se trata de la incorporación de nuevos declarantes del impuesto desde el año gravable 2013, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, que bajó el límite de ingresos a partir del cual se declara el impuesto, entre otros requisitos, haciendo que se reconociera el uso de los beneficios a los que éstos tenían derecho como declarantes, puesto que antes no lo podían hacer y, como consecuencia, el costo fiscal también se hiciera visible ante la administración. La filosofía detrás de la inclusión de nuevos declarantes en el sistema de declaración era la de imprimir mayor equidad a la estructura tributaria en tanto que ahora se permite la recuperación de las retenciones practicadas en exceso que antes el contribuyente, en su condición de no declarante, no podía solicitarlas a la Administración Tributaria. A la par con lo anterior, se observó un incremento en el reconocimiento del tributo, asociado con el mayor volumen de información de los sujetos pasivos y del control derivado por parte de la DIAN.

Gráfico 1 Costo fiscal de los beneficios tributarios en el impuesto de renta 2010 - 2017
% del PIB



Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Corresponde al valor de las personas naturales del año gravable 2016.

1.1.1 Personas naturales

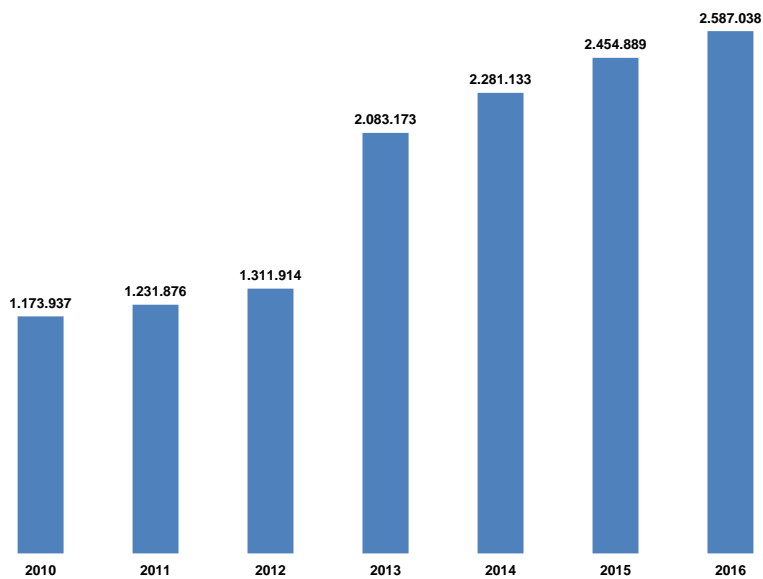
En el caso de las personas naturales declarantes, se presenta la información observada de las declaraciones de renta del año gravable 2016. Lo anterior en razón a que la obligación de declarar la renta por el año gravable 2017, para estos contribuyentes, está prevista entre los meses de agosto y octubre del

año en curso (2018), información que reflejará en ese momento la nueva estructura del impuesto de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1819 de 2016.

El análisis parte de señalar que en el año 2010 la base gravable de las personas naturales obligadas a presentar el denunció rentístico estaba conformada por 1.173.937 personas que cumplían con los topes exigidos en la Ley, ya fuera por ingresos o patrimonio, consignaciones o consumo; este grupo de declarantes a su vez estaban conformados por dos subconjuntos: obligados a llevar contabilidad (157.413 casos) y no obligados a llevar contabilidad (1.016.524 casos). Esta cantidad de declarantes mantuvo una tasa normal de crecimiento promedio del orden del 5,5% hasta el año gravable 2012. Vale la pena mencionar el hecho de que al cumplir con estos topes para declarar también permite la posibilidad de hacer que se reconozca el uso de los diferentes beneficios tributarios incluidos en la legislación (deducciones, rentas exentas y descuentos) y a su vez la posibilidad del reconocimiento de las retenciones en la liquidación privada que en muchos casos no se podía hacer ante la imposibilidad de cumplir con los requisitos para estar obligado a declarar.

Gráfico 2

Evolución del número de declarantes personas naturales en el impuesto de renta 2010-2016



Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, se estableció una nueva clasificación de las personas naturales distinguiéndolas entre empleados y trabajadores por cuenta propia, e incorporó dos sistemas adicionales al sistema ordinario para la determinación del impuesto de renta, como lo fueron el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional - IMAN y el Impuesto Mínimo Alternativo Simple - IMAS. Adicionalmente, se estableció la disminución en el monto de ingresos requeridos para declarar; entre 2012 y 2013 pasó de \$106.1 millones en el primer año a \$37.5 millones en el segundo (\$68.5 millones de reducción). Como se puede observar en el Cuadro 1, estas dos modificaciones se evidenciaron en un incremento tanto en el número de declarantes del impuesto de renta de las personas naturales como en el monto del impuesto a cargo reconocido. Frente al año 2012, el número de declarantes creció en una proporción del 58.8% al pasar

de 1.3 millones en 2012 a 2.1 millones en 2013 (771.259 nuevos declarantes) en tanto que el impuesto a cargo creció el 23,1%, al pasar de \$5.1 billones en 2012 a \$6.3 billones por el año gravable 2013.

Al cabo de cuatro años de vigencia de la Ley 1607, el número de declarantes en el impuesto de renta de personas naturales no obligados a cumplir con el requisito de llevar contabilidad creció en cerca del 120% hasta llegar a un número de declarantes cercano a los 2.6 millones de personas.

Cuadro 1

Evolución del número de declarantes personas naturales 2010 – 2016

número de casos y variación porcentual

Formulario	Número de casos						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
110 - Naturales obligados a llevar contabilidad	157.413	155.283	153.241	154.201	154.097	152.870	153.627
210 - Naturales no obligados a llevar contabilidad	1.016.524	1.076.593	1.158.673	1.534.905	1.608.298	1.832.205	1.954.197
230 - IMAS para Empleados	n.a.	n.a.	n.a.	355.404	480.601	426.670	437.430
240 - IMAS para Cuenta Propia	n.a.	n.a.	n.a.	38.663	38.137	43.144	41.784
Total	1.173.937	1.231.876	1.311.914	2.083.173	2.281.133	2.454.889	2.587.038

Formulario	Variación porcentual					
	2011/10	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15
110 - Naturales obligados a llevar contabilidad	-1,4%	-1,3%	0,6%	-0,1%	-0,8%	0,5%
210 - Naturales no obligados a llevar contabilidad	5,9%	7,6%	32,5%	4,8%	13,9%	6,7%
230 - IMAS para Empleados	n.a.	n.a.	n.a.	35,2%	-11,2%	2,5%
240 - IMAS para Cuenta Propia	n.a.	n.a.	n.a.	-1,4%	13,1%	-3,2%
Total	4,9%	6,5%	58,8%	9,5%	7,6%	5,4%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Cifras provisionales.

Desde el reconocimiento en el impuesto a cargo, el incremento también fue importante, de \$4.1 billones de impuesto a cargo en el año 2010 se pasó durante estos 7 años a \$8.4 billones en el año gravable 2016, es decir un crecimiento del orden del 102,3% (Cuadro 2).

El sistema tributario cumple con los principios de equidad y progresividad y en este sentido, al incorporarse nuevos declarantes en la base, también les reconoció los beneficios tributarios a éstos, que en muchos casos implicaron una disminución en la obligación tributaria que seguramente antes no la podían materializar. El principal beneficio tributario de las personas naturales lo constituyen las rentas exentas, entre las que se destacan las provenientes del 25% por pagos laborales, los aportes a las AFC, las pensiones voluntarias y obligatorias, las cesantías, las indemnizaciones, etc. Estos beneficios se constituyen en una carga importante al momento de la liquidación del impuesto a cargo de estos contribuyentes y, por ende, en lo que aportan a las rentas del Estado, es decir, la valoración de la renuncia tributaria en la que incurre el fisco como gasto extra-presupuesto, conocido como el costo fiscal de las rentas exentas.

Al revisar la evolución de las rentas exentas en el periodo 2010 - 2016 se puede ver que si bien en el año 2012 éstas tenían una magnitud cercana a los \$15.7 billones de pesos, al año siguiente prácticamente se duplicaron al pasar a \$29.2 billones en el año gravable 2013, y al final del periodo señalado se acercan a los \$46.0 billones mostrando un crecimiento en la variable cercano al 57% entre 2013 y 2016. Dentro del

costo fiscal de las medidas que estuvieron vigentes en la legislación durante el periodo y su valoración sobresale as rentas exentas la cual es el rubro de mayor participación dentro de la bolsa de beneficios de las personas naturales con el 99.5% del valor total de los beneficios. Como se observa en el Gráfico 3, a partir de un análisis de panel para el periodo de estudio, se observa que la utilización de los beneficios de las personas naturales (rentas exentas, deducciones y descuentos) que permanecieron como declarantes tanto en el año 2010 como en el año 2016 derivó en un ligero crecimiento en su costo fiscal entre estos dos años, pasando de 0.32% a 0.35%, respectivamente.

Cuadro 2 Evolución del impuesto a cargo declarado por las personas naturales 2010 – 2016

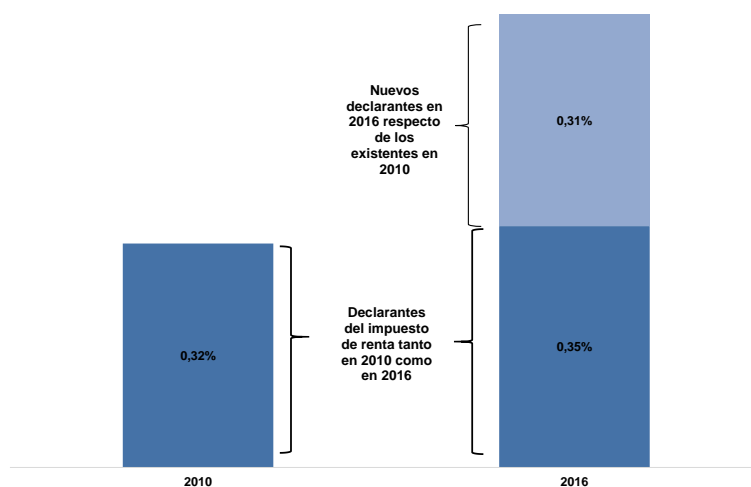
Millones de pesos y variación porcentual

Formulario	Impuesto a cargo						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
110 - Naturales obligados a llevar contabilidad	955.051	1.106.304	1.053.268	1.108.237	1.134.208	1.219.848	1.200.325
210 - Naturales no obligados a llevar contabilidad	3.192.527	3.648.877	4.080.339	4.843.399	5.305.146	6.428.404	7.085.171
230 - IMAS para Empleados	n.a	n.a	n.a	336.457	443.433	82.140	81.132
240 - IMAS para Cuenta Propia	n.a	n.a	n.a	32.846	30.598	28.369	24.887
Total	4.147.579	4.755.181	5.133.608	6.320.939	6.913.385	7.758.761	8.391.515

Formulario	Variación porcentual					
	2011/10	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15
110 - Naturales obligados a llevar contabilidad	15,8%	-4,8%	5,2%	2,3%	7,6%	-1,6%
210 - Naturales no obligados a llevar contabilidad	14,3%	11,8%	18,7%	9,5%	21,2%	10,2%
230 - IMAS para Empleados	n.a	n.a	n.a	31,8%	-81,5%	-1,2%
240 - IMAS para Cuenta Propia	n.a	n.a	n.a	-6,8%	-7,3%	-12,3%
Total	14,6%	8,0%	23,1%	9,4%	12,2%	8,2%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN
*Cifras provisionales.

Gráfico 3 Costo fiscal de los beneficios tributarios de las personas naturales 2010 -2016 % del PIB



Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

En la gráfica se observa un segundo componente en la parte superior de la barra dentro del costo fiscal del año 2016, correspondiente al aporte de los nuevos declarantes incorporados desde la vigencia de la Ley 1607 de 2012, que hace presencia en la estadística de los beneficios tributarios contribuyendo casi en una magnitud que duplica el valor del costo fiscal observado en el año 2010, alcanzando 0.31% del PIB para el año 2016.

1.1.2 Personas jurídicas

En el año 2010, los principales beneficios para las empresas eran las deducciones, una numerosa bolsa de rentas exentas, el tratamiento para las zonas francas y los descuentos tributarios. Para ese año, el uso de esos beneficios por parte de las empresas estaba tasado en \$19.8 billones, equivalente a 3.6% del PIB, lo que representaba en un costo fiscal para las arcas del Estado cercano a 1.3% del PIB. En el año 2010, con la expedición de la Ley 1430, se eliminó la deducción por inversión en activos fijos reales productivos que significó un descenso significativo por la magnitud que representaba dentro de los beneficios a las empresas. Sin embargo, esta prerrogativa se mantuvo para las empresas que desde mediados de la década anterior habían firmado contratos de estabilidad jurídica con la nación a fin de mantener condiciones estables que favorecieran la inversión.

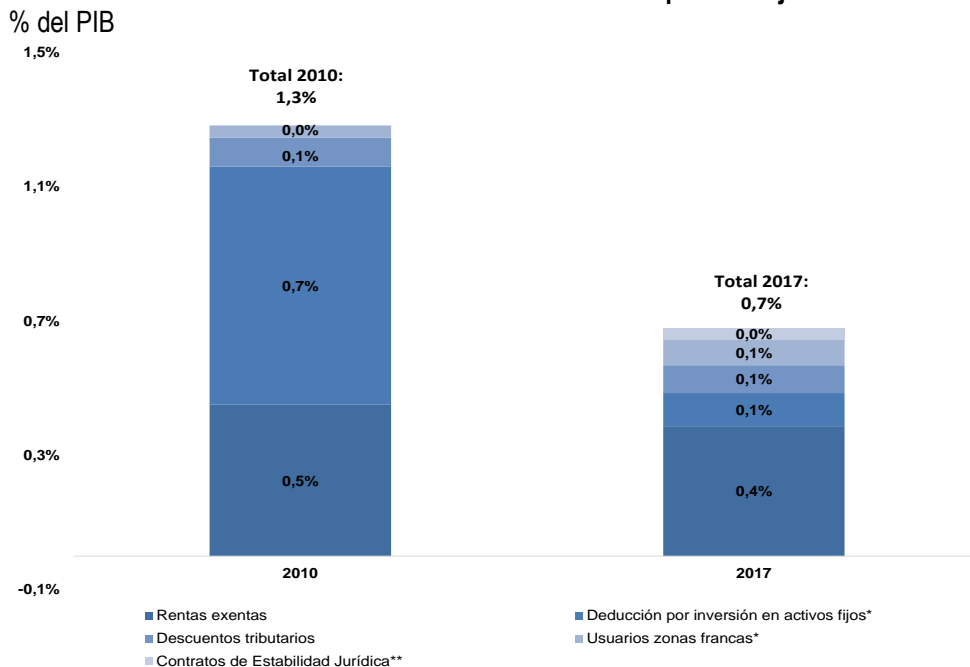
Desde 2011 y hasta el año 2016, los beneficios para las empresas estuvieron en promedio alrededor del 3.0% como proporción del PIB. No obstante, en el año gravable 2017 esta proporción se situó en 1.4%, producto de la eliminación de algunas rentas exentas que fue establecida en la Ley 1819 de 2016 como son:

- Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles que se construyan
- Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen
- Servicio de ecoturismo certificado por el Ministerio del Medio ambiente o autoridad competente
- Los nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (Leasing) de inmuebles construidos para vivienda.
- La utilidad en la enajenación de predios destinados afines de utilidad pública a que se refieren los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997.
- La prestación de servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos.
- Los rendimientos generados por la reserva de estabilización que constituyen las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías a que se refiere el artículo 1º del Decreto 721 de 1994.

Como se puede apreciar en el Gráfico 4, el costo fiscal varío significativamente; es así como éste se ubicó en 0.7% del PIB en el año 2017, mientras que en el año 2010 el costo fiscal representaba 1.3% del PIB. Como se muestra en la gráfica, después del año 2010 el beneficio que genera el mayor costo fiscal sigue siendo el de las rentas exentas, seguido de la deducción por inversión en activos fijos, los descuentos tributarios, el tratamiento tributario a los usuarios de zonas francas (tarifa diferencial frente a la general) y lo

correspondiente a los contratos de estabilidad jurídica, distintos de los cuantificados como usuarios de zona franca y de la deducción por inversión en activos fijos

Gráfico 4 Costo fiscal de los beneficios tributarios de las personas jurídicas 2010-2017



Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Incluye lo correspondiente a Contratos de Estabilidad Jurídica

**Diferente al costo fiscal por la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, y al costo fiscal de los usuarios de Zona Franca que tienen estabilizado el artículo 240-1 del ET referente a la tarifa de renta para usuarios de zonas francas. Estos dos valores están incorporados en los ítems señalados.

1.2 Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y en el impuesto al valor agregado (IVA) – año gravable 2017

Los beneficios tributarios constituyen aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores recursos para el Estado.

La legislación tributaria colombiana contempla diversos beneficios, con diferentes objetivos económicos, entre los que se encuentran el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de sectores económicos determinados, el desarrollo tecnológico, la protección y conservación ambiental y el fomento a la inversión nacional o extranjera, entre otros.

En este capítulo se presenta una cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta durante el año gravable 2017 y su costo fiscal para las finanzas de la nación en 2018. Asimismo, esta sección describe la incidencia de las exenciones, exclusiones y la tarifa diferencial del 5% sobre el recaudo tributario en el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Es pertinente mencionar que el proceso de depuración que se realiza en las declaraciones del impuesto sobre la renta, está encaminado a establecer la base gravable del contribuyente. Sobre tal base se aplica la tarifa fijada por la ley obteniendo el impuesto básico que, a su vez, se afecta con descuentos tributarios, para llegar finalmente al impuesto neto a cargo del contribuyente.

Los tratamientos preferenciales que afectan la base gravable se reflejan en tres grandes rubros que intervienen en este proceso de depuración: los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las rentas exentas. Por otra parte, se encuentran los descuentos tributarios, que afectan directamente el monto del impuesto sobre la renta que se liquida.

Los ingresos no constitutivos de renta corresponden a aquellos ingresos que no están sometidos al impuesto sobre la renta por expresa disposición legal, ya sea por las circunstancias en que se generan o porque el sistema tributario encuentra conveniente estimular alguna actividad de la economía. La legislación colombiana contempla, entre otros ingresos, los siguientes: la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales, las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en la Bolsa de Valores colombiana, el componente inflacionario de rendimientos financieros, las recompensas, la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación, los gananciales, la indemnizaciones, las donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas, los aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de sistemas de servicio público de transporte masivo de pasajeros.

Las deducciones también reducen la base gravable, pero solo un subconjunto de las mismas constituye beneficio tributario al estar asociadas con gastos que no guardan relación de causalidad con la generación de la renta. Es el caso de las inversiones en proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Cinematografía, en investigación, desarrollo tecnológico e innovación; en evaluación y exploración de recursos naturales no renovables, y algunas donaciones, entre otros.

Otra categoría de beneficios que afectan la base gravable del impuesto la integran varias rentas laborales exentas, entre ellas, indemnizaciones, cesantías y pensiones, así como la exención otorgada a los asalariados respecto de los pagos laborales que perciben.

Además de las exenciones laborales se pueden mencionar algunas rentas exentas generadas por: los servicios hoteleros, la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas; las nuevas plantaciones forestales.

Finalmente, dentro de los beneficios, igualmente se hallan los descuentos tributarios, verbigracia, los impuestos pagados en el exterior, a las empresas de acueducto y alcantarillado y a las sociedades agropecuarias, y el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas.

Las rentas exentas y los descuentos constituyen un beneficio tributario, pero no así el agregado de los ingresos no constitutivos de renta, como tampoco el total de deducciones. En este capítulo se presenta la cuantificación de los conceptos que se pueden catalogar plenamente como beneficio tributario y que son

identificables en el formulario de declaración de este impuesto, como son las rentas exentas, la deducción por inversión en activos fijos reales productivos³ y los descuentos tributarios.

1.2.1 Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta

1.2.1.1 Metodología y fuentes de información

El costo fiscal se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de la utilización de cualquiera de los beneficios tributarios contemplados en la ley. De esta manera, en el cálculo de dicho costo se establece el valor del impuesto que se habría generado si el beneficio en cuestión hubiera hecho parte de la base gravable de los declarantes.

En el caso de los beneficios tributarios, que afectan la base gravable de los declarantes en el impuesto sobre la renta, el costo fiscal se calcula como el producto obtenido entre el monto del beneficio solicitado y la tarifa del impuesto. Para las personas jurídicas la tarifa general es de 34% (vigente para el año gravable 2017) con una sobretasa del 6% y, en el caso de las personas naturales, se determina una tarifa implícita del 13.3%. En cuanto a los descuentos tributarios (que afectan directamente el valor del impuesto a pagar) el costo fiscal del beneficio equivale al valor descontado.

La medición se presenta discriminada por modalidad de declarante (personas jurídicas y personas naturales). A su vez, para las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta, se realiza la distinción entre contribuyentes y aquellos del régimen especial⁴. Por último, para efectos de análisis, la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico⁵.

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones del impuesto sobre la renta para el año gravable 2017, cuya declaración se presentó entre los meses de abril y mayo de 2018, por lo cual tiene el carácter de preliminar. En el caso de las personas naturales declarantes, se presenta la información observada de las declaraciones de renta del año gravable 2016. Lo anterior en razón a que la obligación de declarar la renta por el año gravable 2017, para estos contribuyentes, está prevista entre los meses de agosto y octubre del año en curso (2018), información que reflejará en ese momento la nueva estructura del impuesto de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1819 de 2016. En este sentido, las cifras del año 2017 de las personas naturales se denotan como no disponibles a la fecha de elaboración de este informe.

³ Es importante anotar que la Ley 1430 de 2010 estableció la eliminación de la deducción por inversión en activos fijos reales productivos a partir del año gravable 2011, salvo para aquellos declarantes que hayan firmado un contrato de estabilidad jurídica con la Nación y que explícitamente hayan estabilizado la norma referente a esta deducción. Para el año gravable 2017, el renglón correspondiente a esta deducción desapareció del formulario de declaración por lo que la información fue reportada de manera directa por las empresas a la DIAN.

⁴ Se consideran como declarantes del impuesto de renta el total de las personas naturales y jurídicas que, como sujetos pasivos de la obligación, deben presentar declaración de renta. A su vez, las personas jurídicas pueden clasificarse como contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial. En general, son contribuyentes de renta: las sociedades anónimas y limitadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Se consideran como no contribuyentes: los entes territoriales y sus asociaciones, las corporaciones autónomas, las superintendencias, unidades administrativas especiales y los establecimientos públicos, las sociedades de mejoras públicas, universidades, hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, partidos y movimientos políticos. Por último, los contribuyentes del régimen tributario especial corresponden a las corporaciones, fundaciones, asociaciones, cooperativas y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro. En este ejercicio se excluyen los no contribuyentes en razón a su naturaleza, lo cual se refleja en su obligación de presentar la declaración denominada "de ingresos y patrimonio".

⁵ Al final de este capítulo se presenta el Cuadro 224 que contiene la correspondencia entre sector económico y subsector económico de acuerdo con la Clasificación CIIU rev. 4.

A continuación, se resume el valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2016 y lo correspondiente a las personas jurídicas en el año gravable 2017. El monto total de los beneficios tributarios para el total de declarantes por el año gravable 2016 ascendió a \$64.226 mil millones (mm)⁶ (7,4% del PIB)⁷, generando un costo fiscal de \$10.616 mm (1,2% del PIB). De este costo, el 86,4% (\$9.171 mm) correspondió a las rentas exentas⁸; 6,9% (\$728 mm) a los descuentos tributarios; y 6,7% (\$716 mm) a la deducción por inversión en activos fijos (Cuadro 3 y Cuadro 4).

Cuadro 3

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes

Miles de millones de pesos

Tipo de beneficio	2016 *		2017 **		Var. Costo	Part. Costo
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	fiscal % 2017/16	fiscal % 2017
Total personas jurídicas	18.279	4.956	12.233	5.277	6,5%	100,0%
Rentas exentas	14.900	3.725	8.983	3.593	-3,5%	68,1%
Descuentos	515	515	770	770	49,6%	14,6%
Deducción por inversión en activos fijos	2.864	716	2.480	914	27,7%	17,3%
Total personas naturales	45.947	5.660	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rentas exentas	45.733	5.447	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Descuentos	213	213	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	64.226	10.616	12.233	5.277	n.a.	n.a.
Rentas exentas	60.633	9.171	8.983	3.593	n.a.	n.a.
Descuentos	728	728	770	770	n.a.	n.a.
Deducción por inversión en activos fijos	2.864	716	2.480	914	n.a.	n.a.

Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2017, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

**Para personas naturales, los datos son observados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2016. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2017.

n.a.: no aplica. n.d.: no disponible.

⁶ De acuerdo con la información del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, el cupo asignado para la inversión en proyectos aprobados de Ciencia, Tecnología e Innovación en el año 2017 ascendió a \$600 mm, que representaría hasta un monto permitido de descuento tributario en esa vigencia de \$150 mm.

⁷ PIB tomado de los supuestos macroeconómicos suministrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 23 de mayo de 2018.

⁸ Para el cálculo del costo fiscal de las rentas exentas de las personas naturales se tomó el monto de las rentas exentas asociadas a: 1) los declarantes personas naturales que liquidaron su impuesto a través del sistema ordinario, es decir, que tuvieron un mayor valor en el impuesto sobre la renta líquida gravable frente al obtenido en el impuesto mínimo alternativo nacional IMAN para empleados; 2) los declarantes cuyo impuesto por el sistema ordinario fue igual al liquidado por el IMAN pero que se beneficiaron de las rentas exentas para la liquidación por el sistema ordinario. En este último grupo se incluyen los declarantes a los que el cálculo por los dos sistemas les arrojó impuesto igual a cero, por lo que el costo fiscal del beneficio fue valorado a la tarifa implícita de los declarantes que tributaron por el sistema ordinario de renta.

Cuadro 4

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes

% del PIB

Tipo de beneficio	2016 *		2017 **	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Total personas jurídicas	2,1%	0,6%	1,3%	0,6%
Rentas exentas	1,7%	0,4%	1,0%	0,4%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,3%	0,1%
Total personas naturales	5,3%	0,7%	n.d.	n.d.
Rentas exentas	5,3%	0,6%	n.d.	n.d.
Descuentos	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	7,4%	1,2%	1,3%	0,6%
Rentas exentas	7,0%	1,1%	1,0%	0,4%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,3%	0,1%

Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2017, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

**Para personas naturales, los datos son observados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2016. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2017.

n.a.: no aplica. n.d.: no disponible.

Respecto a lo observado en el año gravable 2017, la utilización de los beneficios tributarios por parte de las personas jurídicas se situó en \$12.233 mm (1,3% del PIB), exhibiendo una reducción de 33,1% frente a lo registrado en el año gravable anterior, como consecuencia de la eliminación establecida en la Ley 1819 de 2016 de varias rentas exentas, como se mencionó en la sección de la serie histórica. En particular, el rubro de rentas exentas mostró una reducción del valor utilizado de 39,7%, es decir, cerca de \$5.900 mm menos en el valor del beneficio. En cuanto al costo fiscal, éste ascendió a \$5.277 mm para una variación positiva de 6,5%, aumento explicado por la presencia de una mayor tarifa del impuesto frente al año anterior (de 25% a 34%) y de la existencia de la sobretasa del mismo, que se traduce en un mayor valor como costo fiscal de las rentas exentas y de la deducción por inversión en activos fijos.

Un análisis más preciso de los beneficios tributarios y su potencial recaudatorio se efectúa sobre los contribuyentes del impuesto, dado que una eventual eliminación de los beneficios solicitados por las entidades pertenecientes al régimen especial (i.e. entidades sin ánimo de lucro) no necesariamente tendría un efecto positivo en el balance del Gobierno.

Del costo fiscal de los beneficios para las personas jurídicas declarantes, \$4.335 mm corresponden a los contribuyentes por el año gravable 2016. Lo anterior, sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales (\$5.660 mm), genera un costo fiscal total de \$9.995 mm (1,2% del PIB). De este costo, el 85,5% (\$8.550 mm) correspondió a las rentas exentas; 7,3% (\$728 mm) a los descuentos

tributarios; y 7,2% (\$716 mm) a la deducción por inversión en activos fijos. Durante el año gravable 2017, el costo fiscal asociado a los contribuyentes personas jurídicas alcanzó \$4.226 mm, para una disminución de 2,5% (Cuadro 5).

Cuadro 5

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes

Miles de millones de pesos

Tipo de beneficio	2016 *		2017 **		Var. Costo	Part. Costo
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	fiscal % 2017/16	fiscal % 2017
Total personas jurídicas	15.795	4.335	9.604	4.226	-2,5%	100,0%
Rentas exentas	12.415	3.104	6.355	2.542	-18,1%	60,1%
Descuentos	515	515	770	770	49,6%	18,2%
Deducción por inversión en activos fijos	2.864	716	2.480	914	27,7%	21,6%
Total personas naturales	45.947	5.660	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rentas exentas	45.733	5.447	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Descuentos	213	213	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	61.741	9.995	9.604	4.226	n.a.	n.a.
Rentas exentas	58.149	8.550	6.355	2.542	n.a.	n.a.
Descuentos	728	728	770	770	n.a.	n.a.
Deducción por inversión en activos fijo	2.864	716	2.480	914	n.a.	n.a.

Cuadro 6

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes

% del PIB

Tipo de beneficio	2016 *		2017 **	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Total personas jurídicas	1,8%	0,5%	1,0%	0,5%
Rentas exentas	1,4%	0,4%	0,7%	0,3%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,3%	0,1%
Total personas naturales	5,3%	0,7%	n.d.	n.d.
Rentas exentas	5,3%	0,6%	n.d.	n.d.
Descuentos	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	7,1%	1,2%	1,0%	0,5%
Rentas exentas	6,7%	1,0%	0,7%	0,3%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,3%	0,1%

Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2017, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

**Para personas naturales, los datos son observados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2016. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2017.

n.a.: no aplica. n.d.: no disponible.

1.2.1.2 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos

La deducción por inversión en activos fijos reales productivos solicitada en las declaraciones de renta del año gravable 2017 ascendió a \$2.480 mm, presentando una reducción de 13,4% frente al valor del beneficio en el año gravable 2016, debido a la menor utilización de éste por parte de las empresas que aún gozan de este beneficio. Este valor corresponde a lo informado por treinta personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la nación y que hicieron uso del mencionado beneficio, con información disponible a la fecha de elaboración de este documento. De éstas, 26 corresponden al sector privado, representando el 49,5% (\$453 mm) del costo fiscal, y el restante (\$462 mm) a las empresas del sector público/mixto. La inversión estimada de las empresas con el beneficio durante el año gravable 2017 fue de \$6.668 mm (0,7% del PIB) (Cuadro 8).

Cuadro 7

Deducción por inversión en activos fijos reales productivos

Total declarantes. Año gravable 2017*

Miles de millones de pesos

Tipo de contribuyente	Inversión estimada **	Valor deducción	Costo fiscal ***
Sector privado	3.727	1.304	453
Sector público / mixto	2.941	1.176	462
Total	6.668	2.480	914

Fuente: Información reportada por las empresas.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos preliminares.

**Se calcula a partir de la deducción solicitada.

***Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta.

Cuadro 8

Deducción por inversión en activos fijos reales productivos.

Por subsector económico Año gravable 2017*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Inversión estimada**	Valor de la deducción	Costo fiscal***	Participación en el costo %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.629	1.051	420	46,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.785	546	194	21,2%
Transporte y almacenamiento	924	370	122	13,3%
Información y comunicaciones / Actividades de servicios administrativos y de apoyo	554	222	73	8,0%
Industrias manufactureras	426	160	55	6,0%
Actividades financieras y de seguros	264	97	39	4,2%
Resto****	85	33	11	1,2%
Total	6.668	2.480	914	100,0%

Fuente: Información reportada por las empresas.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN* Datos preliminares.

**Se calcula a partir de la deducción solicitada.

***Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta.

****Se trata de los subsectores Actividades inmobiliarias, Alojamiento y servicios de comida, y Explotación de minas y canteras.

El Cuadro 8 muestra que tres sectores económicos concentran el 80,6% del costo fiscal por este beneficio: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (46,0%); Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas (21,2%); y Transporte y almacenamiento (13,3%). En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$82,7 mm, disminuyendo su impuesto de renta en un monto cercano a \$30,5 mm.

1.2.1.3 Rentas exentas

En el año gravable 2017 las rentas exentas solicitadas por los declarantes personas jurídicas del impuesto de renta ascendieron a \$8.983 mm (1,0% del PIB), que implica una disminución de 39,7% respecto al valor observado en 2016 (Cuadro 9). Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$3.593 mm (0,4% del PIB).

Cuadro 9
Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante
Total declarantes - Año gravable 2017*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Contribuyente	Régimen especial	Total	Participación %
Actividades financieras y de seguros	3.920	126	4.045	45,0%
Educación	2	987	988	11,0%
Construcción	822	29	850	9,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	488	490	5,5%
Otras actividades de servicios	4	476	480	5,3%
Industrias manufactureras	370	12	382	4,3%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	303	0	303	3,4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	103	126	229	2,5%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	137	57	194	2,2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	124	34	159	1,8%
Transporte y almacenamiento	140	14	154	1,7%
Actividades inmobiliarias	54	89	143	1,6%
Información y comunicaciones	117	21	137	1,5%
Alojamiento y servicios de comida	92	25	117	1,3%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	77	23	100	1,1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	66	67	0,7%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	48	17	64	0,7%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	18	38	55	0,6%
Explotación de minas y canteras	23	1	24	0,3%
Total	6.355	2.628	8.983	100,0%
Participación dentro del total de declarantes	70,7%	29,3%	100,0%	

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos Preliminares

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 70,7% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de \$6.355 mm, en tanto que el 29,3% corresponde al régimen especial (\$2.628 mm) para un total de \$8.983 mm. Por subsector económico, el 71,0% de las rentas exentas

se distribuyen en cuatro subsectores: Actividades financieras y de seguros con 45,0%; Educación con 11,0%; Construcción con 9,5% y Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social con una participación del 5,5% (Cuadro 10).

Para efectos de este capítulo, se presenta la desagregación de los declarantes entre contribuyentes y del régimen especial, a efectos de ilustrar el beneficio tributario en estos dos grupos. En el caso del régimen especial, de acuerdo con el artículo 358 del Estatuto Tributario, el beneficio neto o excedente tiene el carácter de exento cuando se destine directa o indirectamente en el año siguiente a aquel en el cual se obtuvo, a programas que desarrollen su objeto social y la actividad meritoria de la entidad.

Cuadro 10

Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta. Año gravable 2017*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Participación costo fiscal %	Rentas exentas/ Renta Total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	48	19	0,7%	99,4%
Educación	2	1	0,0%	83,9%
Actividades inmobiliarias	54	21	0,8%	64,3%
Construcción	822	329	12,9%	60,5%
Alojamiento y servicios de comida	92	37	1,4%	51,7%
Otras actividades de servicios	4	1	0,1%	46,1%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	124	50	2,0%	42,0%
Actividades financieras y de seguros	3.920	1.568	61,7%	39,9%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	103	41	1,6%	31,4%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0	0,0%	31,2%
Transporte y almacenamiento	140	56	2,2%	30,8%
Información y comunicaciones	117	47	1,8%	26,7%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	303	121	4,8%	20,4%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	77	31	1,2%	19,6%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	18	7	0,3%	15,6%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	137	55	2,2%	12,5%
Industrias manufactureras	370	148	5,8%	12,4%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	1	0,0%	5,5%
Explotación de minas y canteras	23	9	0,4%	0,4%
Total	6.355	2.542	100,0%	25,0%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN.

*Datos preliminares

**Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso del beneficio.

Para el universo de los contribuyentes⁹, el costo fiscal de las rentas exentas de las personas jurídicas asciende a \$2.542 mm por el año gravable 2017 y un monto observado de \$5.447 mm en las personas naturales por el año gravable 2016 (Cuadro 3). Para este último grupo, en la legislación no existe distinción entre contribuyente y otra clase de régimen tributario, por lo cual se mantiene el valor de las rentas exentas presentadas por las personas naturales declarantes.

Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan el beneficio de rentas exentas, se destaca los subsectores de Actividades financieras y de seguros y

⁹ Corresponde a las personas jurídicas pertenecientes al régimen ordinario del impuesto de renta, es decir, aquellos que no se encuentran dentro del conjunto de entidades no contribuyentes ni al régimen especial.

Construcción, con una participación en el costo fiscal de este grupo de 61,7% y 12,9%, respectivamente. Cabe resaltar la reducción en el valor declarado en este beneficio frente al año anterior en los subsectores Alojamiento y servicios de comida, asociado principalmente a la actividad económica de Alojamiento en hoteles; en Información y comunicaciones, asociado a las actividades económicas de Edición de libros y Edición de periódicos, revistas y otras publicaciones periódicas; y en Construcción, que a pesar de participar de manera importante en el costo fiscal, presenta una reducción de la renta exenta declarada en la actividad económica con mayor utilización del beneficio en el año 2016 como es la de Construcción de edificios residenciales. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 25.0%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan (Cuadro 10).

Los subsectores que reducen en mayor medida su base gravable con la utilización de este tipo de beneficio son Administración pública y defensa (99,4%), Educación (83,9%) y Actividades inmobiliarias (64,3%), aunque el valor del beneficio es bajo respecto al de otros subsectores. Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a \$5.484 mm, de las cuales el 66,0% pertenecen al sector privado (\$3.620 mm) y el 34,0% al sector público/mixto (\$1.864 mm).

La mayor participación en el total de las rentas exentas de los grandes contribuyentes del sector privado corresponde a los subsectores Actividades financieras y de seguros. y Construcción, con 65,3% y 12,6%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 80,8% de las rentas exentas se concentra en el subsector Actividades financieras y de seguros (\$1.505 mm) (Cuadro 11).

Cuadro 11

Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes Total contribuyentes - Año gravable 2017*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Privado	Público / Mixto	Total **	Participación sector privado %	Participación sector público/mixto %
Actividades financieras y de seguros	2.365	1.505	3.871	65,3%	80,8%
Construcción	455	0	455	12,6%	0,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado / Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	34	345	379	0,9%	18,5%
Industrias manufactureras	346	0	346	9,6%	0,0%
Transporte y almacenamiento	107	0	107	2,9%	0,0%
Alojamiento y servicios de comida / Información y comunicaciones	102	4	106	2,8%	0,2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	65	0	65	1,8%	0,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	61	0	61	1,7%	0,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria / Otras actividades de servicios	46	0	46	1,3%	0,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	25	0	25	0,7%	0,0%
Explotación de minas y canteras / Actividades de servicios administrativos y de apoyo	14	8	22	0,4%	0,5%
Actividades inmobiliarias	1	0	1	0,0%	0,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0	0	0	0,0%	0,0%
Total	3.620	1.864	5.484	100,0%	100,0%
Participación	66,0%	34,0%			

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos preliminares.

**La diferencia respecto al total de personas jurídicas contribuyentes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas contribuyentes, cuyas rentas exentas ascendieron a \$871 mm.

En el caso de las rentas exentas de personas naturales, se desagrega la información de acuerdo con los formularios de declaración de las personas naturales conforme a los sistemas de determinación del

impuesto sobre la renta. Para el año gravable 2016 se observa un beneficio para este grupo de declarantes por \$45.733 mm, de los cuales el 99,0% corresponde a las personas declarantes por el formulario 210 no obligadas a llevar contabilidad (\$45.255 mm) (Cuadro 12).

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas se encuentra en subsector Asalariados, el cual representa el 80,1% del total. Este valor corresponde principalmente a la exención que recae sobre los ingresos laborales (Núm. 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario). En el caso de las personas obligadas a llevar contabilidad (Formulario 110), el 45,6% del monto total se concentra en los subsectores de Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas (21,5%); Asalariados (14,2%) y Actividades profesionales, científicas y técnicas (10,0%) (Cuadro 12).

Cuadro 12
Rentas exentas de las personas naturales
Total declarantes - Año gravable 2016*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	210- Naturales no obligados a llevar contabilidad	Particip. %	110- Naturales obligados a llevar contabilidad	Particip. %	Total	Particip. %
Asalariados	36.542	80,7%	68	14,2%	36.610	80,1%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2.249	5,0%	48	10,0%	2.297	5,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1.651	3,6%	9	1,8%	1.660	3,6%
Rentistas de capital	1.391	3,1%	39	8,1%	1.430	3,1%
Educación	570	1,3%	7	1,5%	577	1,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	515	1,1%	8	1,6%	523	1,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	347	0,8%	103	21,5%	450	1,0%
Transporte y almacenamiento	367	0,8%	22	4,6%	389	0,9%
Actividades inmobiliarias	351	0,8%	38	7,9%	389	0,8%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	279	0,6%	36	7,5%	315	0,7%
Información y comunicaciones	198	0,4%	2	0,5%	200	0,4%
Construcción	132	0,3%	18	3,8%	150	0,3%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	142	0,3%	1	0,1%	143	0,3%
Industrias manufactureras	112	0,2%	23	4,8%	134	0,3%
Alojamiento y servicios de comida	88	0,2%	45	9,4%	133	0,3%
Actividades financieras y de seguros	113	0,2%	5	1,1%	118	0,3%
Otras actividades de servicios	88	0,2%	4	0,8%	92	0,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	71	0,2%	2	0,3%	72	0,2%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	27	0,1%	1	0,1%	28	0,1%
Explotación de minas y canteras	14	0,0%	1	0,3%	15	0,0%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	5	0,0%	0	0,1%	5	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	2	0,0%	0	0,0%	2	0,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	45.255	100,0%	479	100,0%	45.733	100,0%
Participación	99,0%		1,0%			

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos observados con base en las declaraciones de personas naturales del año gravable 2016.

El porcentaje de reducción en la base gravable debido a las rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad es del 27,9%, siendo los subsectores económicos de Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica; Alojamiento y servicios de comida; y Asalariados, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (70.9%, 54.2% y 43.5% respectivamente) (Cuadro 13).

Cuadro 13

Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad Formulario 110. Total declarantes - Año gravable 2016*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Monto de renta exenta	Participación %	Rentas exentas/Renta total **
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	1	0,1%	70,9%
Alojamiento y servicios de comida	45	9,4%	54,2%
Asalariados	68	14,2%	43,5%
Otras actividades de servicios	4	0,8%	38,1%
Educación	7	1,5%	36,0%
Información y comunicaciones	2	0,5%	30,9%
Rentistas de capital	39	8,1%	29,1%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	36	7,5%	28,8%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	2	0,3%	27,6%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	8	1,6%	26,5%
Industrias manufactureras	23	4,8%	26,2%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	103	21,5%	25,5%
Actividades financieras y de seguros	5	1,1%	24,8%
Actividades inmobiliarias	38	7,9%	24,8%
Transporte y almacenamiento	22	4,6%	24,2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	48	10,0%	24,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	0	0,1%	23,3%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	9	1,8%	22,8%
Administración pública y defensa	1	0,1%	19,9%
Construcción	18	3,8%	13,5%
Explotación de minas y canteras	1	0,3%	13,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	5,5%
Total	479	100,0%	27,9%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos observados con base en las declaraciones de personas naturales del año gravable 2016.

**Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las personas naturales que hacen uso del beneficio.

1.2.1.4 Descuentos tributarios

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2017 ascendió a \$770 mm que corresponden a las personas jurídicas y se observa que las personas naturales solicitaron descuentos por el año gravable 2016 por un monto de \$213 mm (Cuadro 14).

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 4.4%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de Otras actividades de servicios; Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; y Actividades de servicios administrativos y de apoyo, redujeron su impuesto de renta en 18.3%, 12.3% y 10.7%, respectivamente.

Si se discrimina entre los descuentos tributarios utilizados por el sector privado y el sector público/mixto, se observa que los primeros concentran el 72,8% del total de los descuentos (\$561 mm) (Cuadro 15). En este subconjunto de personas jurídicas, de los 19 subsectores que utilizaron los descuentos tributarios, los primeros cuatro subsectores concentran el 73,8%, ubicándose en el primer lugar Explotación de minas y canteras con una participación de 32,0% y un monto equivalente a \$179 mm. Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$209 mm.

Cuadro 14
Descuentos tributarios de las personas jurídicas
Total declarantes - Año gravable 2017*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Valor	Participación %	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Explotación de minas y canteras	199	25,9%	4,9%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	199	25,9%	12,3%
Actividades financieras y de seguros	97	12,5%	3,5%
Industrias manufactureras	85	11,1%	2,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	54	7,1%	2,8%
Transporte y almacenamiento	25	3,2%	1,1%
Información y comunicaciones	24	3,1%	9,4%
Construcción	20	2,6%	4,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	19	2,5%	10,7%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14	1,8%	6,1%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	11	1,5%	4,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	6	0,8%	3,0%
Actividades inmobiliarias	4	0,6%	3,5%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	4	0,5%	5,8%
Alojamiento y servicios de comida	3	0,4%	4,1%
Otras actividades de servicios	2	0,3%	18,3%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	2	0,3%	2,0%
Educación	1	0,1%	7,8%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1	0,1%	9,1%
Total	770	100,0%	4,4%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

**Corresponde al impuesto básico de renta de las empresas que utilizaron el beneficio.

Cuadro 15
Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2017*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Total	Público / mixto	Privado	Participación % sector privado
Explotación de minas y canteras	199	20	179	32,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	199	179	21	3,7%
Actividades financieras y de seguros	97	1	96	17,1%
Industrias manufactureras	85	1	85	15,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	54	0	54	9,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas / Actividades de servicios administrativos y de apoyo	33	3	30	5,4%
Transporte y almacenamiento	25	5	20	3,5%
Información y comunicaciones	24	0	23	4,1%
Construcción	20	0	20	3,6%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	11	0	11	2,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	6	0	6	1,1%
Actividades inmobiliarias	4	0	4	0,8%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	4	0	4	0,7%
Alojamiento y servicios de comida	3	0	3	0,6%
Otras actividades de servicios	2	0	2	0,4%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	2	1	1	0,2%
Educación	1	0	1	0,2%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1	0	1	0,1%
Total	770	209	561	100,0%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

De otro lado, las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$213,3 mm en el año gravable 2016, de los cuales el 94,3% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad del formulario 210 y el 3,1% a las personas naturales declarantes por el formulario 230 IMAS para empleados. El subsector Asalariados agrupa el 57,8% del monto total de descuentos calculados, seguido por Rentistas de capital y Actividades profesionales, científicas y técnicas con 14,2% y 6,3%, respectivamente (Cuadro 16).

Cuadro 16
Descuentos tributarios de las personas naturales.
Total declarantes - Año gravable 2016*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	110 - Naturales obligados a llevar contabilidad	210 - Naturales no obligados a llevar contabilidad	230 - IMAS para empleados	240 - IMAS para trabajadores por cuenta propia	Total	Participación %
Asalariados	0,2	118,2	4,9	0,0	123,2	57,8%
Rentistas de capital	0,4	29,7	0,0	0,0	30,2	14,2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,4	12,4	0,6	0,2	13,5	6,3%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,6	8,2	0,1	0,2	9,1	4,3%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0,0	7,0	0,0	0,0	7,0	3,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,0	4,7	0,3	0,2	5,3	2,5%
Actividades inmobiliarias	0,1	3,9	0,0	0,0	4,1	1,9%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0,0	3,4	0,0	0,0	3,4	1,6%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,0	3,0	0,2	0,0	3,4	1,6%
Industrias manufactureras	1,3	1,7	0,0	0,1	3,2	1,5%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,1	2,1	0,0	0,1	2,4	1,1%
Alojamiento y servicios de comida	0,1	1,3	0,0	0,2	1,7	0,8%
Construcción	0,4	1,0	0,0	0,1	1,5	0,7%
Transporte y almacenamiento	0,0	1,2	0,0	0,2	1,5	0,7%
Información y comunicaciones	0,0	1,0	0,1	0,0	1,1	0,5%
Otras actividades de servicios	0,0	1,1	0,0	0,0	1,1	0,5%
Educación	0,1	0,6	0,2	0,0	0,9	0,4%
Explotación de minas y canteras	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1%
Actividades financieras y de seguros	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total	4,0	201,2	6,7	1,4	213,3	100,0%
Participación	1,9%	94,3%	3,1%	0,7%	100,0%	

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO.

*Datos observados con base en las declaraciones de personas naturales del año gravable 2016.

1.2.2 Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre el valor agregado

La legislación tributaria colombiana grava con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) los bienes y servicios en el territorio nacional. La Ley 1819 de 2016¹⁰ introdujo cambios a la normativa tributaria del país y

¹⁰ La Ley 1819 de 2016, introdujo cambios importantes en el Impuesto al valor Agregado tanto en el hecho generador como en la tarifa. Entre otros las modificaciones más importantes son los siguientes: Se estableció una tarifa general del IVA del 19%. la modificación al periodo gravable para los responsables del impuesto el cual podrá ser bimestral o cuatrimestral eliminando el anual. Alimentos básicos de la canasta familiar sin IVA. No tendrán IVA la leche, los huevos, el queso, las carnes, los cereales, las frutas y las verduras, la educación, los servicios médicos y medicamentos, ni el transporte público. Los estratos 1, 2 y 3 no pagarán IVA en servicios de internet ni en computadores hasta de \$1,5 millones, ni en celulares y tabletas hasta de \$650 mil. Toallas higiénicas, bicicletas y carros eléctricos, que estaban gravados al 16%, quedaron con un IVA preferencial del 5%. Se creó el descuento especial del IVA para las actividades de exploración de hidrocarburos en proyectos costa afuera. Tienen derecho a que se reconozca el Iva pagado en la adquisición e importación de bienes y servicios como impuesto descontable. Este beneficio no podrá usarse de forma concurrente con el descuento por IVA pagado en la adquisición e importación de maquinaria pesada, ni tampoco como costo o deducción en el impuesto de renta. Las recargas de los celulares se definen como una venta de un bien incorporal y por lo tanto, no son sujetas al IVA. Otra medida, no menos importante, es la causación del impuesto a la tarifa del 5% en la primera venta de las viviendas cuyo valor supere los \$800 millones (26.000 UVT). Complementariamente las viviendas usadas y las nuevas cuyo precio sea inferior a los \$800 millones seguirán en la categoría de exentas. Los servicios prestados desde el exterior - "servicios electrónicos" se entenderán prestados, licenciados o adquiridos en el territorio nacional y causarán el respectivo impuesto cuando el usuario directo o destinatario tenga su residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente, o la sede de su actividad económica en el territorio nacional. Entre los más destacados se tienen, la música, los videos, las películas y juegos de cualquier tipo, así como la

en relación con el IVA, se destaca la modificación de la tarifa general del impuesto incrementándose del 16% a 19%. Se mantiene la existencia de productos gravados a una tarifa del 5%, bienes y servicios exentos, cuya tarifa es cero con derecho a devolución, y bienes y servicios excluidos.

En esta sección se estima el costo fiscal de los tratamientos preferenciales empleando como punto de referencia la tarifa general de IVA del 16% para el año gravable 2016 y del 19% para el año gravable 2017. El impacto fiscal por las modificaciones en el impuesto se estima a partir del Modelo del IVA desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando a la tarifa general cada uno de los 61 grupos de productos desagregados según la Matriz Insumo-Producto de Cuentas Nacionales del DANE, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

Por metodología, se actualizaron las Matrices provisionales de Utilización y de Oferta a precios corrientes del año 2016 con Base de Cuentas Nacionales del año 2005 y, para el año gravable 2017, se calcularon matrices proyectadas a partir del Producto Interno Bruto trimestral por ramas de actividad económica del DANE que se encuentran disponibles para el año gravable 2017. En las estimaciones presentadas se incluye un porcentaje de evasión calculado de 22,5% para el año gravable 2016 y de 23,6% para el año gravable 2017.

El IVA es un impuesto que grava la totalidad del bien o servicio y da el derecho a un descuento sobre el impuesto que gravó los insumos necesarios para la producción y/o comercialización de los mismos. De esa manera el tributo grava uno a uno los eslabones del valor agregado que va añadiéndose en la cadena de producción y distribución. Los descuentos de este impuesto permiten que se grave únicamente el valor agregado en cada etapa de producción y distribución, por lo cual el impuesto de la última etapa queda a cargo exclusivamente del consumidor final.

Es pertinente mencionar que en el presente capítulo no se incluyen aspectos relacionados con el impuesto nacional al consumo¹¹, entre los que se destacan la prestación del servicio de telefonía celular (art. 512-2 E.T.), la venta de algunos bienes de producción doméstica o importados que se encuentran definidos en los artículos 512-3 y 512-4 del Estatuto Tributario y los servicios según lo dispuesto en los artículos 512-8, 512-9, 512-10, 512-11, 512-12 y 512-13 del mismo estatuto. También los incluidos en los numerales 512-14 sobre consumo de bolsas plásticas y 512-16 sobre consumo de cannabis medicinal.

radiodifusión de cualquier tipo de evento, el servicio de plataforma de distribución digital de aplicaciones móviles, el suministro de servicios de publicidad online y el suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.

¹¹ El Impuesto Nacional al Consumo –INC– se estableció en la Reforma Tributaria del 2012 (Ley 1607 de 2012) y que entró en vigencia el 1ro de enero de 2013. Es de carácter monofásico; pagado por el usuario final del servicio, o el consumidor o importador final del producto. Tiene como hecho generador la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de servicios y bienes. La prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos según lo dispuesto en el artículo 512-2 de este Estatuto. Las ventas de algunos bienes corporales muebles, de producción doméstica o importados, según lo dispuesto en los artículos 512-3, 512-4 Y 512-5 del Estatuto Tributario. El servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, y el servicio de expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas; según lo dispuesto en los artículos 512-8, 512-9, 512-10, 512-11, 512-12 Y 512-13 de este Estatuto, ya sea que involucren o no actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles. También se causará al momento del desaduanamiento del bien importado por el consumidor final, la entrega material del bien, de la prestación del servicio o de la expedición de la cuenta de cobro, tiquete de registradora, factura o documento equivalente por parte del responsable al consumidor final. El impuesto nacional al consumo no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA). Son responsables del impuesto el prestador del servicio de telefonía móvil, datos y/o internet y navegación móvil, el prestador del servicio de expendio de comidas y bebidas, el importador como usuario final, el vendedor de los bienes sujetos al impuesto al consumo y en la venta de vehículos usados el intermediario profesional.

La Ley 1819 de 2016 modificó el artículo 420, literales b, c y e incluyendo como hechos generadores del IVA, la venta o cesiones de derechos sobre activos intangibles, únicamente asociados con la propiedad intelectual; la prestación de servicios en el territorio nacional, o desde el exterior, con excepción de los expresamente excluidos y; la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet.

El Cuadro 17 presenta un resumen del impacto fiscal que se deriva de la existencia de exclusiones, exenciones y tratamientos diferenciales, tomando como referencia la tarifa general de 16% para el año gravable 2016 y de 19% para el año gravable 2017.

Cuadro 17

Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 16% para 2016 y de 19% para 2017

Miles de millones de pesos de 2016

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Valor por punto de tarifa
Bienes y servicios excluidos	50.522	3.158
Bienes exentos	4.034	252
Bienes y servicios al 5%	1.339	122

Fuente: DIAN.

Miles de millones de pesos de 2017

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Valor por punto de tarifa
Bienes y servicios excluidos	57.504	3.027
Bienes exentos	4.875	257
Bienes y servicios al 5%	3.215	230

Fuente: DIAN.

1.2.2.1 Bienes y servicios excluidos.

El Estatuto Tributario incorpora en el artículo 424 los bienes excluidos y en el artículo 476 los servicios excluidos. En el Cuadro 18 se presentan los resultados de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16% para el año gravable 2016 y de 19% para el año gravable 2017, agrupados según los productos de la matriz de utilización de Cuentas Nacionales del DANE y desagregados al nivel requerido por tipo de producto según el tratamiento tributario.

Se precisa que ante la imposibilidad de disponer de información específica en la presente estimación no se incluyen los efectos tributarios asociados a los cambios introducidos por la Ley 1819 de 2016 al artículo 476 del Estatuto Tributario, en lo relacionado con los siguientes servicios:

Cuadro 18**Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16% para 2016 y de 19% para 2017**

Miles de millones de pesos

Código del producto matriz utilización	Descripción	2016*	2017*
54	Administración públ. y defensa, administ.sistema de seguridad social	7.247	9.044
52	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	5.580	6.824
42	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	5.801	6.460
41	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones	6.346	5.456
51	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	4.438	5.042
02	Otros productos agrícolas	3.197	3.716
56	Servicios de enseñanza de no mercado	2.755	3.476
57	Servicios sociales y de salud de mercado	2.706	3.470
55	Servicios de enseñanza de mercado	1.940	2.451
38	Energía eléctrica	1.605	1.821
28	Sustancias y productos químicos	1.156	1.344
46	Servicios de transporte terrestre	1.225	1.173
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	924	1.099
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	886	1.034
61	Servicios domésticos	627	771
	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de mercado	612	767
59		612	767
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	440	521
40	Agua	414	515
58	Ss. Alcantarillado , saneamiento y de protección del medio ambiente	301	374
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	327	370
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de no mercado	292	368
39	Gas domiciliario	389	325
15	Azúcar y panela	243	270
30	Productos minerales no metálicos	210	207
18	Bebidas	146	167
07	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	243	105
05	Productos de la pesca	82	100
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	66	74
32	Maquinaria y equipo	83	53
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	43	48
17	Productos alimenticios n.c.p.	34	40
04	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	103	31
48	Servicios de transporte por vía aérea	20	18
10	Carnes y pescados	9	11
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	-5	11
29	Productos de caucho y de plástico	6	7
47	Servicios de transporte por vía acuática	34	6
09	Minerales no metálicos	5	6
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	5	6
34	Equipo de transporte	4	4
14	Productos de café y trilla	2	3
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	1	1
08	Minerales metálicos	0	0
11	Aceites y grasas animales y vegetales	0	0
12	Productos lácteos	0	0
16	Cacao, chocolate y productos de confitería	0	0
19	Productos de tabaco	0	0
22	Tejidos de punto y ganchillo; prendas de vestir	0	0
23	Curtido y preparado de cueros, productos de cuero y calzado	0	0
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	42	0
26	Edición, impresión y artículos análogos	0	0
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	7	0
35	Muebles	0	0
37	Desperdicios y desechos	0	0
43	Comercio	0	0
44	Ss. Reparación de automotores, de artículos personales y domésticos	0	0
45	Servicios de hotelería y restaurante	0	0
25	Productos de papel, cartón y sus productos	0	-1
03	Animales vivos y productos animales	-19	-17
06	Carbón mineral	-11	-23
01	Productos de café	-38	-43
	Total	50.522	57.504

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*La evasión para el año 2016 es de 22,5% y para el año 2017 es de 23,6%, según cálculos DIAN.

- Los servicios de educación virtual para el desarrollo de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio TIC, prestados en Colombia o en el exterior.
- Suministro de páginas web, servidores (hosting), computación en la nube (cloud computing) y mantenimiento a distancia de programas y equipos.
- Adquisición de licencias de software para el desarrollo comercial de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio TIC.
- Los servicios de reparación y mantenimiento de naves y artefactos navales tanto marítimos como fluviales de bandera colombiana.

Teniendo en cuenta la técnica del IVA, es importante aclarar que cuando se otorga una exclusión en la mitad de la cadena de producción se genera la ilusión de que el sistema renuncia a gravar el valor agregado de la actividad excluida para promover el consumo de esa clase de bienes o servicios. Esta percepción se refuerza porque probablemente el valor al que se transan los bienes excluidos puede resultar menor al precio que prevalece cuando están gravados. Cuando no se consideran de manera integrada todos los efectos de las modificaciones en el IVA puede tenerse la falsa ilusión de que gravando algunos productos excluidos se obtiene mayor recaudo. En este caso, es posible hablar de la existencia de un gasto tributario negativo.

El efecto resultante de adicionar los costos marginales de cada exclusión sugiere que el fisco colombiano incurre en un gasto tributario por exclusiones del IVA alrededor de \$57,5 billones de pesos (aproximadamente \$3 billones por punto de tarifa) para el año 2017.

El costo fiscal del año gravable 2017 se concentra principalmente en cuatro productos que representan el 57,1% de la estimación, que corresponden a Administración pública, Servicios inmobiliarios, Construcción y Servicios Financieros.

El Cuadro 19 presenta el histórico de la medición del costo fiscal asociado a gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16% para los años gravables 2011 a 2016 y de 19% para el año gravable 2017.

Cuadro 19
Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos Años gravables 2011–2017*
 Miles de millones de pesos

Año gravable	Monto por punto de tarifa	Efecto total resultante
2011	1.867	29.866
2012	2.133	34.124
2013	2.432	38.910
2014	2.609	41.748
2015	2.971	47.532
2016	3.158	50.522
2017	3.027	57.504

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Incluye los cambios introducidos por la Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016.

1.2.2.2 Bienes¹² y servicios¹³ exentos

En Colombia la categoría de exentos se aplica a las exportaciones, donaciones y a algunos bienes y servicios específicos establecidos en los artículos 477 y 481 del Estatuto Tributario, tales como: libros, cuadernos de tipo escolar, revistas de carácter científico y cultural, diarios y publicaciones periódicas, ganado bovino, carnes, pescado, leche, queso fresco, huevos e internet de estratos 1 y 2.

La Ley 1819 de 2016 incluyó como bienes exentos del impuesto sobre las ventas con derecho a compensación y devolución, las armas de guerra, excepto los revólveres, pistolas y armas blancas, de uso privativo de las fuerzas Militares y la Policía Nacional.

En el Cuadro 20 se presenta el estimado del costo fiscal de no gravar los productos exentos a la tarifa general de 16% para el año gravable 2016 y de 19% para el año gravable 2017. El resultado es independiente a la calidad de gravados o excluidos que tengan los animales vivos, específicamente para los productos de origen animal, ya que en el caso de que los animales estén gravados, los responsables tendrían derecho a la devolución del IVA generado en estos insumos.

Cuadro 20

Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general de 16% para 2016 y de 19% para 2017

Miles de millones de pesos

Productos	2016*	2017*
1. Leche, carnes, huevos	3.767	4.559
Carnes y despojos comestibles de aves frescos, refrigerados o congelados	790	967
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	778	952
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	462	566
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	412	500
Leche pasteurizada y ultra pasteurizada	366	432
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	237	284
Queso fresco	213	251
Leche sin elaborar	173	210
Leche y crema en estado sólido o concentradas	153	181
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	85	100
Despojos comestibles de especies bovina, porcina y otros, frescos, refrigerados.	80	97
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	13	13
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca, refrigerada o congelada	6	7
2. Libros, revistas y cuadernos	266	297
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico y cultural	159	178
Cuadernos de tipo escolar	55	60
Revistas de carácter científico y cultural, Diarios y publicaciones periódicas	53	59
3. Otros	0	19
Armas y municiones	n.d.	19
Total	4.034	4.875

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN
n.d.: No disponible. Producto no clasificado como exento en el año gravable 2016.

¹² Son aquellos bienes que, atendiendo tanto a la naturaleza como a su destinación, la Ley ha calificado como tales. Estos bienes tienen un tratamiento especial y se encuentran gravados a la tarifa 0%; están exonerados del impuesto y los productores de dichos bienes adquieren la calidad de responsables con derecho a devolución, pudiendo descontar los impuestos ocasionados en la adquisición de bienes y servicios y en las importaciones, que constituyan costo o gasto para producirlos o para exportarlos. Quienes comercialicen bienes exentos no son responsables ni están sometidos al régimen del impuesto sobre las ventas. Los efectos de tratarse de bien exento del IVA, solamente se reflejan en cabeza del productor o del exportador. Por lo tanto, quienes simplemente comercialicen bienes exentos no son responsables del impuesto ni están sometidos a su régimen legal. Debe tenerse en cuenta que todos los bienes por el hecho de ser exportados asumen el tratamiento de exentos del impuesto sobre las ventas. Por tal razón y para hacer efectivo el derecho al impuesto descontable y a la devolución del saldo a favor que se configure en las declaraciones periódicas, los exportadores deben cumplir las obligaciones establecidas para los responsables del impuesto.

¹³ Se consideran servicios exentos los que se encuentran gravados a la tarifa cero y se concretan específicamente a aquellos que son prestados en el país en desarrollo de un contrato escrito y se utilicen exclusivamente en el exterior por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia. Reciben el mismo tratamiento los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, originados en paquetes vendidos en el exterior y vendidos por agencias operadoras u hoteles inscritos en el registro nacional de turismo, tal como lo establece la Ley 300 de 1996, siempre y cuando se efectúe el respectivo reintegro cambiario. (Art. 481 Lit. e del E.T.) Quienes presten este tipo de servicios son responsables del impuesto sobre las ventas.

De acuerdo con lo anterior, el mantener los bienes exentos en el año gravable 2017 representa un costo fiscal del orden de \$4,9 billones. Dicho costo fiscal, asociado a los bienes exentos, se concentra en carnes de aves, carne de ganado bovino, carne de ganado porcino y, huevos, representando el 61,2% del total del costo.

El artículo 7 de la Ley 1005 de 2005 estableció la calidad de exentos a las materias primas y bienes terminados que se vendan a los usuarios industriales de zonas francas. Este efecto tributario no está incluido en estas estimaciones debido a la no disponibilidad de la información para estos casos específicos. Igualmente, no se tiene en cuenta el costo fiscal de las exportaciones.

En el Cuadro 21 se presenta el histórico de la medición del costo fiscal asociado a gravar los bienes y servicios exentos a la tarifa general de 16% para los años gravables 2011 a 2016 y de 19% para el año gravable 2017.

Cuadro 21

Costo fiscal por la existencia de bienes exentos Años gravables 2011 – 2017*

Miles de millones de pesos

Año gravable	Monto por punto de tarifa	Efecto total resultante
2011	141	2.262
2012	167	2.666
2013	209	3.347
2014	217	3.466
2015	220	3.527
2016	252	4.034
2017	257	4.875

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Incluye los cambios introducidos por la Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016.

1.2.2.3 Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%

La Ley 1819 de 2016 incorporó a la tarifa de 5% algunos bienes y servicios que en anteriores vigencias se encontraban excluidos o gravados a la tarifa general: Troncos de madera, Madera aserrada o cortada, con perfilado, en bruto o tratada, Toallas y compresas higiénicas, Recipientes de fundición, de hierro o acero sin soldadura, para gas comprimido o licuado, Compresores, partes y accesorios para gas vehicular, Vehículos automóbiles eléctricos para el transporte de personas, Motocicletas eléctricas y bicicletas hasta 50 UVT y Barcazas y remolcadores.

Adicionalmente, la primera venta de unidades de vivienda nueva cuyo valor supere las 26.800 UVT y los bienes sujetos a participación o impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de que trata el artículo 202 de la Ley 223 de 1995. Las neveras nuevas para sustitución, sujetas al Reglamento Técnico de Etiquetado -RETIQ-, clasificadas en los rangos de energía A, B o C, de acuerdo a la Resolución 41012 de 2015 del Ministerio de Minas y Energía, o la que la modifique o sustituya siempre y cuando: i) su precio sea

igualo inferior a 30 UVT; ii) se entregue una nevera usada al momento de la compra; y iii) el comprador pertenezca a un hogar de estrato 1, 2 o 3.

Cuadro 22

Impacto fiscal de gravar a la tarifa general de 16% para 2016 y de 19% para 2017, bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%. Años 2016 y 2017

Miles de millones de pesos

Producto	2016*	2017 *
1. Servicios a la tarifa de 5%	100	135
Salud prepagada	99	134
Almacenamiento de productos agrícolas	1	1
2. Bienes a la tarifa de 5%	1.240	3.080
Edificios residenciales mayores 26.800 UVT	n.d.	435
Preparados del tipo utilizado para la alimentación de animales	302	379
Toallas y compresas higiénicas	n.d.	334
Aguardiente y ron	n.d.	292
Azúcar de caña refinada y sin refinar (cruda), de remolacha y sacarosa	195	229
Otras bebidas alcohólicas destiladas (w whisky, brandy, ginebra, vodka, etc.)	n.d.	202
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	133	168
Chocolate de mesa	101	128
Aceites de origen vegetal en bruto	67	86
Pastas alimenticias sin cocer, rellenar que contengan huevo y las demás	62	78
Fruto de palma africana	62	77
Café tostado o sin tostar, descafeinado o no, en grano o molido	51	64
Motocicletas eléctricas y Bicicletas hasta 50 UVT	n.d.	61
Troncos de madera	n.d.	61
Palmiste, borras, tortas y harinas de semillas y frutos oleaginosos	44	56
Madera aserrada o cortada, con perfilado, en bruto o tratada	n.d.	53
Trigo en grano	36	45
Arroz con cáscara (paddy)	33	41
Maíz	32	41
Vinos de uvas, sidra y otras bebidas fermentadas	n.d.	40
Vehículos automóviles eléctricos para transporte de personas	n.d.	38
Soya	30	38
Café soluble, liofilizado, sucedáneos y extracto de café	18	22
Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza y rastrillos	19	20
Harinas y gránulos no comestibles de pescado y de carne y otros productos	13	17
Mortadela, salchichón y butifarra	11	14
Recipientes de fundición, de hierro o acero sin soldadura, para gas comprimido o licuado.	n.d.	11
Algodón desmotado	8	11
Maquinaria agrícola	9	10
Compresores- partes y accesorios compresores - para gas vehicular	n.d.	9
Otras harinas vegetales; y mezclas y masas para panadería	7	9
Otras semillas y frutos oleaginosos n.c.p.	3	4
Barcazas y remolcadores	n.d.	3
Sorgo, centeno, avena y otros cereales n.c.p.	2	3
Mieles y melazas	2	3
Vehículos eléctricos de pasajeros para transporte público	n.d.	0
Total	1.339	3.215

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

n.d: No disponible. Producto no gravado a la tarifa de 5% en el año gravable 2016.

El efecto recaudatorio de pasar a la tarifa general (19%) los bienes y servicios que están gravados al 5% en el año gravable 2017, representaría ingresos tributarios adicionales cercanos a \$3.2 billones que equivalen a \$230 mm por un punto de tarifa.

El costo fiscal en este grupo se concentra en las categorías de Edificios residenciales mayores a 26.800 UVT, Alimentación para animales, Toallas y compresas higiénicas, Aguardiente y ron, Azúcar de caña refinada y Otras bebidas alcohólicas destiladas, las cuales representan el 58,2% del total del costo fiscal en el año gravable 2017.

Se presenta a continuación el Cuadro 23 con el histórico de la medición del costo fiscal derivado de la existencia de bienes y servicios gravados a tarifas diferenciables en IVA y obtenido a partir del ejercicio de gravarlos a la tarifa general de 16% para los años gravables 2011 a 2016 y de 19% para el año gravable 2017.

Cuadro 23

Costo fiscal por la existencia de tarifas diferenciales en IVA respecto a la tarifa general Años gravables 2011 – 2017*

Miles de millones de pesos

Año gravable**	Efecto total resultante
2011	884
2012	1.099
2013	1.018
2014	1.106
2015	1.133
2016	1.339
2017	3.215

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Incluye los cambios introducidos por la Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016.

**Se encontraban vigentes las siguientes tarifas reducidas para bienes y servicios: Año gravable 2011: 1,6% y 10%. Año gravable 2012: 1,6% y 10%. Año gravable 2013: 5%. Año gravable 2014: 5%. Año gravable 2015: 5%. Año gravable 2016: 5%. Año gravable 2017: 5%.

Cuadro 24

Correspondencia entre sector económico y subsector económico para el año gravable 2017*

Sector económico	Subsector económico
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
Minería	Explotación de minas y canteras
Manufactura	Industrias manufactureras
	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
Electricidad, gas, vapor y agua	Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental
Construcción	Construcción
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas
	Transporte y almacenamiento
	Alojamiento y servicios de comida
Información y comunicaciones	Información y comunicaciones
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	Actividades financieras y de seguros
	Actividades inmobiliarias
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo	Actividades profesionales, científicas y técnicas
	Actividades de servicios administrativos y de apoyo
Actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria
	Educación
	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social
	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación
	Otras actividades de servicios
Otras actividades de servicios	Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio
	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales
	Asalariados
Actividades propias de las personas naturales	Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica
	Rentistas de capital

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

*Con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIIU v. 4.0 adaptada para Colombia.

Vale la pena mencionar que el costo fiscal del último año muestra un aumento importante, puesto que algunos bienes que hoy se encuentran gravados a la tarifa del 5%, como es el caso de la vivienda y de los licores, antes eran bienes excluidos, y por tanto, éstos no se consideraban dentro del grupo de bienes a los que se les efectuaba el costo fiscal por la existencia de una tarifa diferencial en los años anteriores.

1.2.2.4 Usuarios de Zonas Francas y los beneficios tributarios en Renta y CREE

El modelo de zonas francas han sido un instrumento de política económica que ha coadyuvado al desarrollo reciente del país. Nace en Colombia en los años cincuenta con la Ley 105 de 1958, inicialmente dando origen a la Zona Franca de Barranquilla. En 1994 se implementó un nuevo modelo sobre el tema que basó el régimen en el sector privado buscando el impulso de las exportaciones en el marco de la política de apertura económica de la época¹. En el año 2007 se inicia la tercera fase de desarrollo de las zonas francas en un nuevo ámbito institucional, para dar cumplimiento a los compromisos pactados con la OMC, donde se aseguraron instrumentos para la creación de empleos y la promoción de la competitividad de las regiones donde se establecieron.

Con la promulgación del Decreto 2147 en el año 2016, el Gobierno Nacional señala alternativas tendientes a fijar límites al procesamiento parcial por fuera de la Zona Franca, con el fin de garantizar que los procesos productivos se realicen principalmente dentro del área geográfica declarada como zona franca. Su más reciente reforma se presentó en abril de 2018, con la expedición del Decreto 659, la cual está dirigida a la armonización y la aplicación de las disposiciones en materia sancionatoria, en el marco del Decreto 390 de 2016, y 2147 de 2016, con las conductas infractoras similares que se encuentran tipificadas como tales en el Decreto 2685 de 1999.

En general, la zona franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones¹. Las zonas francas pueden ser permanentes, permanentes especiales, o transitorias. Permanentes, cuando el área está delimitada en el territorio nacional en la que se instalan múltiples usuarios industriales o comerciales. Permanente Especial, cuando se trata de la instalación de un único usuario industrial. Transitoria, donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter nacional o internacional que revistan importancia para la economía y/o el comercio internacional. En todos los casos gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo declara la existencia de zonas francas mediante acto administrativo, previa aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca; por su parte, a la DIAN le corresponde hacer controles y fiscalización, según los procedimientos establecidos, sobre el desarrollo de las operaciones que ejecuten los usuarios calificados en Zona Franca, en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

1.2.2.5 Metodología y fuentes de información.

En este capítulo se presenta la cuantificación del costo fiscal generado por el beneficio tributario de los usuarios calificados en Zona Franca sobre el Impuesto de Renta (tarifa) y el Impuesto sobre la Renta para la Equidad – CREE- (tarifa y sobretasa), durante los años gravables 2010 a 2017, según el caso.

Para determinar el costo fiscal correspondiente al beneficio en Impuesto de Renta, se tomó la información contenida en las declaraciones de renta de los usuarios calificados en Zona Franca,

específicamente la variable de la renta líquida gravable para los años gravables 2010 al año gravable 2016. En el último año gravable de esta estimación se tomó el renglón de la renta líquida gravable distinta a dividendos, concepto incluido en el formulario vigente para el año gravable 2017; a partir de allí se estableció la diferencia entre el resultado aritmético de multiplicar la mencionada renta por la tarifa general del Impuesto de Renta (40% para el año gravable 2017) frente al valor reportado como el impuesto liquidado; esta diferencia se constituye en el costo fiscal por el otorgamiento del mencionado beneficio.

La Ley 1819 de 2016, en el artículo 101, modificó el artículo 240-1 del Estatuto Tributario señalando que, a partir de 1° de enero de 2017, la tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas usuarios industriales de zonas francas será del 20% y para los usuarios comerciales será la tarifa general de renta contemplada en el artículo 240 del Estatuto Tributario, es decir 34% para el año gravable 2017 (según párrafo transitorio 1 de la Ley 1819 de 2016) y 33% a partir del año gravable 2018.

En cuanto a la estimación del costo fiscal correspondiente al Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE, creado con la expedición de la Ley 1607 de 2012, se tomó la renta líquida gravable de los años 2013 a 2016, de la información contenida en las declaraciones de renta de los usuarios calificados en Zona Franca, multiplicada por la tarifa general vigente en cada año (9%) más la sobretasa en los años gravables 2015 y 2016. El valor así obtenido corresponde al costo fiscal por el hecho de no ser sujeto pasivo de la obligación. Es importante señalar que la Ley 1819 en el artículo 376 eliminó este tributo a partir del año gravable 2017.

1.2.2.6 Costo fiscal de las zonas francas frente a la tarifas conjuntas de los impuestos de Renta y CREE¹

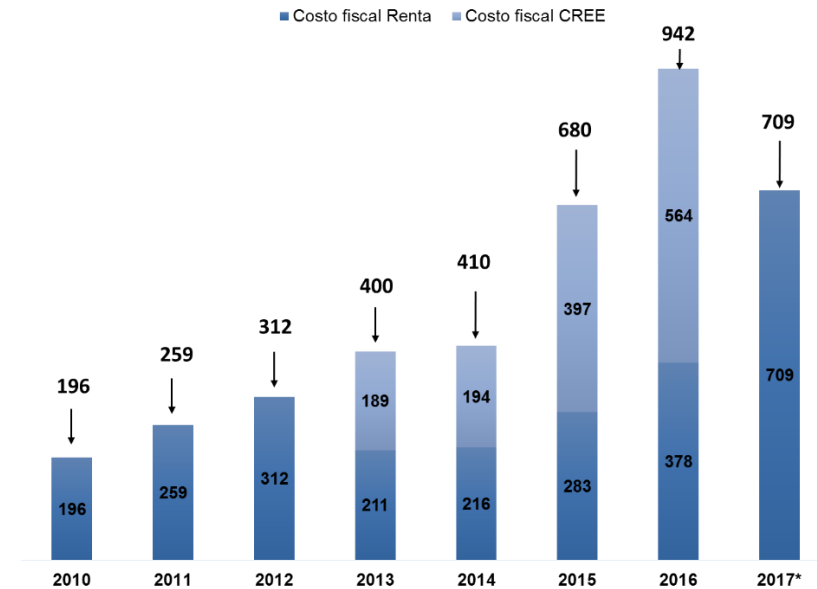
De acuerdo con la información reportada en las declaraciones del impuesto de renta personas jurídicas usuarios de zonas francas para los años gravables 2010 a 2017, respecto del beneficio de la tarifa diferencial en renta y CREE se estimó un costo fiscal promedio cercano a \$490 mm, destacándose el año gravable 2016 cuando el costo se acercó a \$940 mm (0.1% del PIB) (ver gráfico 5). Lo anterior corresponde a una diferencia de 25 puntos que constituyen el costo fiscal, comparando la tarifa para los usuarios de zona franca respecto de la tarifa general conjunta vigente por el año gravable 2016 (25% de tarifa en renta más 9% de tarifa en CREE más 6% por concepto de sobretasa en este último impuesto). En concordancia con lo anterior, se observó un crecimiento promedio de la base gravable tanto en 2015 como en 2016 del 30%, concentrado en un número reducido de usuarios, incidiendo en la valoración del costo fiscal en esos años gravables.

En cuanto al año gravable 2017, el costo fiscal presenta un descenso cercano al 25%, situándose en \$709 mm, como efecto del incremento en la tributación de los usuarios de zonas francas que fue aprobado a finales de 2016 en la Ley 1819, cuya tarifa pasó de 15% a 20%. Este cambio normativo, sin embargo, no aplica para los usuarios de zonas francas que tienen contratos de estabilidad jurídica en el cual hayan estabilizado el artículo 240-1 del Estatuto Tributario referente a la tarifa en el impuesto sobre la renta para este tipo de usuarios, manteniéndose en una tarifa de 15%.

Gráfico 5

Costo fiscal por tarifa diferencial en el impuesto de renta más CREE 2010 – 2017

Miles de millones de pesos



1.2.2.7 Contratos de estabilidad jurídica:

Primera aproximación al costo fiscal en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2017*

Mediante la Ley 963 de 2005, se establecieron los contratos de estabilidad jurídica con el propósito de incentivar nuevas inversiones ofreciendo para ello un ordenamiento jurídico estable para los suscriptores de los contratos. Lo anterior a través de la incorporación en el contrato de estabilidad de las normas determinantes para la realización de tales inversiones, de forma que cualquier cambio normativo futuro no afectara de forma negativa al inversionista pues se mantenía aplicable lo firmado por el término de la duración del contrato.

La utilización de esta figura fue creciente hasta el año 2010, habiéndose suscrito 63 contratos a esa fecha, en tanto que para los años 2011 y 2012 se firmaron dos contratos más. Con la Ley 1607 de 2012 se derogó la Ley 963 de 2005, eliminando la posibilidad de suscribir nuevos contratos a excepción de las solicitudes que estaban en curso en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el momento de entrada en vigencia de la Ley 1607, y se estableció mantener las condiciones firmadas en los contratos ya vigentes hasta su terminación.

Dado que los contratos de estabilidad jurídica generan un tratamiento diferente ante modificaciones normativas a través del tiempo entre las empresas que los suscriben y el resto de las personas jurídicas que no lo hicieron, en particular aquellos ajustes realizados a la estructura tributaria del país, se hace relevante cuantificar el gasto tributario asociado a esta figura.

Por lo anterior, por el año gravable 2017 se realiza una primera aproximación de la cuantificación del costo fiscal en el impuesto sobre la renta de los contratos de estabilidad jurídica empleando como marco

de referencia las modificaciones introducidas por la reforma tributaria del año 2016 (Ley 1819). De acuerdo con el Cuadro 25, el costo fiscal ascendió a \$1.483 mm representando 0,2% del PIB, concentrándose en la deducción por inversión en activos fijos con el 61,6% del total. Para las empresas que estabilizaron el artículo 240 del Estatuto Tributario en el contrato de estabilidad, referente a la tarifa general para personas jurídicas, el costo fiscal se situó en \$34 mm en tanto que para aquellas que estabilizaron el artículo 240-1 del mismo Estatuto (tarifa para usuarios de zona franca) éste alcanzó \$246 mm.

Cuadro 25

Contratos de estabilidad jurídica: primera aproximación al costo fiscal en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2017*

Miles de millones de pesos

Beneficio tributario	Valor del costo fiscal
Deducción por inversión en activos fijos**	914
Tarifa diferencial (menor a la general)	280
- Con tarifa de 33%	34
- Con tarifa de 15%***	246
No liquidación de la sobretasa en el año gravable 2017 (seis puntos porcentuales)	253
Liquidación de la renta presuntiva al 3,0% y no al 3,5% con incidencia en el impuesto sobre la	35
Total	1.483

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta y la información reportada por las empresas.

*: Datos preliminares.

** : Corresponde al valor presentado en el cuadro 12.3 de este capítulo, así como el que se detalla en la sección correspondiente a este beneficio.

***: Este valor hace parte de la medición del costo fiscal presentado en el numeral correspondiente a los usuarios de zonas francas.

****: Se calculó para aquellos declarantes que liquidaron el impuesto sobre la renta líquida gravable en el año gravable 2017 a partir de la renta presuntiva y a la tarifa general vigente para este año gravable.

IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2019

1. INTRODUCCIÓN

El siguiente capítulo presenta la información de las asignaciones presupuestales destinadas a la política de víctimas del conflicto armado interno, reportada por las entidades al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. El Ministerio consolida las cifras de funcionamiento mientras que el DNP provee la información de inversión aquí contenida, como lo establece el Decreto 1832 de 2012¹.

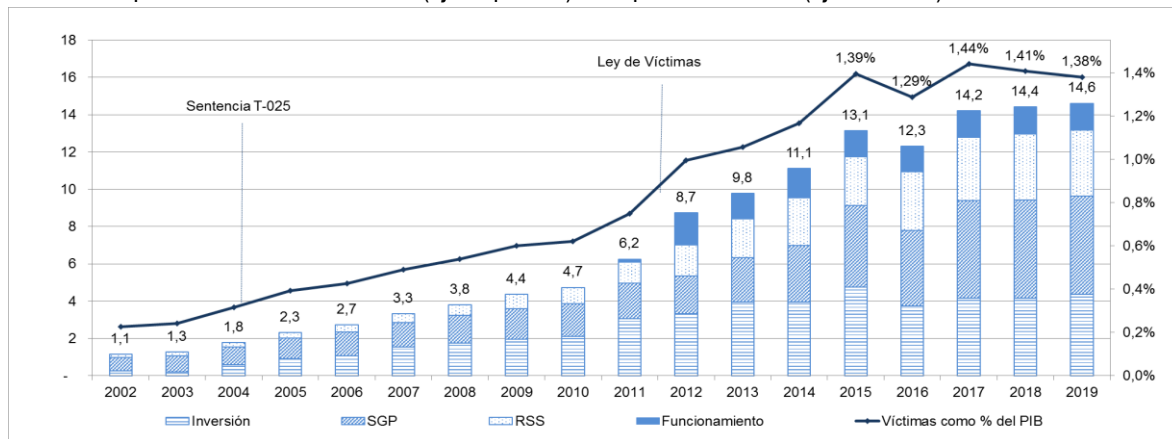
Entre los años 2002 y 2019 el Estado colombiano ha asignado y ejecutado más de \$129 billones² en los programas, proyectos y actividades que buscan asistir, atender y reparar integralmente a la población víctima del conflicto armado. En particular, a partir de 2012, un año después de la expedición de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), el Estado colombiano ha previsto recursos por \$98,27 billones, cifra que equivale al 76% de lo asignado en los últimos 18 años.

Ahora bien, para la vigencia fiscal 2019, se tiene contemplado que los gastos asociados a la política de víctimas se ejecuten a través de 89 proyectos de inversión, los cuales estarán a cargo de 29 entidades de orden nacional, además de las entidades de orden territorial, que ejecutan los recursos del sistema subsidiado de salud y de educación pública, y las entidades de orden nacional que priorizan recursos de funcionamiento para atender las competencias que la Ley 1448 de 2011 les ordena.

Gráfico 1

Presupuesto asignado y ejecutado 2002-2019*

Billones de pesos constantes de 2019 (eje izquierdo) - Proporción del PIB (eje derecho)



Fuente: MHCP- DNP.

*Presupuesto ejecutado 2002-2017, Presupuesto apropiación vigente 2018 y presupuesto proyectado 2019. Datos actualizados a Julio de 2018.

Nota 1: Los datos de inversión de la vigencia 2017 - 2019 excluyen régimen subsidiado y la cuenta ECAT FOSYGA que a partir de dicha vigencia se computan en gastos de funcionamiento

¹ El artículo 2° del Decreto 1832 de 2012 establece como funciones del Departamento Nacional de Planeación:

Inciso 9 "Asegurar una adecuada programación del presupuesto de las diferentes fuentes de recursos de inversión con base en las prioridades del gobierno y objetivos de desarrollo del país."

Inciso 12 "Priorizar, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones para su incorporación en la Ley Anual del Presupuesto, utilizando, entre otros, los resultados de las evaluaciones y el seguimiento para la asignación de los recursos, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos."

² Estas estimaciones se hacen a precios de 2019. El índice de precios al consumidor IPC 2002-2017 es el reportado por el Departamento Nacional de Estadística DANE y el IPC 2018 y 2019 es el proyectado por el Banco de la República de Colombia.

Dentro del presupuesto histórico, las entidades territoriales han cumplido un papel fundamental para atender a la población víctima a través del Sistema General de Participaciones – SGP. En cumplimiento de la Ley de Víctimas, éstas se encargan de ejecutar los recursos del SGP para ofrecer servicios de Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico a esta población. En los sectores de Educación y Salud se estima que se han focalizado recursos por \$54,18 billones en los últimos ocho años (2012 – 2019) a través de este sistema, lo cual representa el 55% del total de los recursos dirigidos a la política de víctimas en el mismo periodo³. Los \$44,06 billones restantes de este periodo (45%), se han financiado a través de los presupuestos de las entidades orden Nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación –PGN, en recursos de inversión y funcionamiento.

Para el año 2019 el presupuesto asignado a la política de víctimas es de \$14,6 billones, lo cual representa un incremento nominal del 4,4% respecto a la vigencia 2018 y un incremento real a precios constantes de 2019 del 1,4%. En una coyuntura fiscal como la que atraviesa el país en este momento, este incremento demuestra el compromiso del Estado colombiano y específicamente del gobierno central con la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Así, mientras los recursos totales de inversión del PGN para la vigencia 2019 disminuyen en términos nominales un 9,4%; el recurso de inversión de la política de víctimas aumenta 4,8%.

Asimismo, es importante tener en cuenta que, desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas (ver Cuadro 1), es común que, año tras año, las entidades aporten más recursos a la atención a las víctimas que los apropiados inicialmente, situación que probablemente ocurra también en 2019. Esto, debido a que las entidades focalizan más recursos durante la vigencia de ejecución por cuenta de las nuevas incorporaciones de personas al Registro Único de Víctimas-RUV y la identificación de beneficiarios víctimas, dentro de los programas que no son exclusivos para esta población.

Cuadro 1
Variación recursos apropiados en el proyecto de ley y apropiación final (2012-2018)
Miles de millones de pesos corrientes

Vigencia	Apropiación Proyecto de Ley	Apropiación Final*	Variación %
2012	5.819	6.617	13,7
2013	6.252	7.541	20,6
2014	6.835	8.891	30,1
2015	7.925	11.224	41,6
2016	10.515	11.121	5,8
2017	12.008	13.356	11,2
2018	13.594	13.988	2,9
Promedio	8.992	10.391	15,6

Fuente: DNP-MHCP. Datos actualizados a julio de 2018

*Presupuesto ejecutado 2002-2017 y presupuesto apropiación vigente 2018

A continuación, se presenta en detalle el monto programado de recursos para la vigencia 2019, se compara con las asignaciones de la vigencia anterior y se muestra la composición del presupuesto por entidad,

³ El artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) ordena que “Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas... con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico”

componentes y derechos de la política para asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno⁴. Asimismo, se presenta el avance en la programación financiera de la política de víctimas 2012-2021 (CONPES 3712 de 2011) y se compara con las asignaciones programadas y ejecutadas entre 2012 y 2019 a precios constantes de 2011.

Lo anterior se realiza en cumplimiento del artículo 175 de la Ley 1448 de 2011, que ordena al Gobierno Nacional determinar anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia, la ejecución y los montos de los recursos para implementar la política de víctimas. Además, esta información debe incluir las entidades contempladas para ejecutar las medidas de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima. Asimismo, este documento se ajusta a las directrices de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, que prevén que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación velarán porque los presupuestos presentados por las entidades encargadas de la ejecución de las medidas, contempladas en la Ley 1448 de 2011, incluyan de manera prioritaria los rubros para implementarlas eficientemente dentro del espacio fiscal asignado.

2. PRESUPUESTO 2019

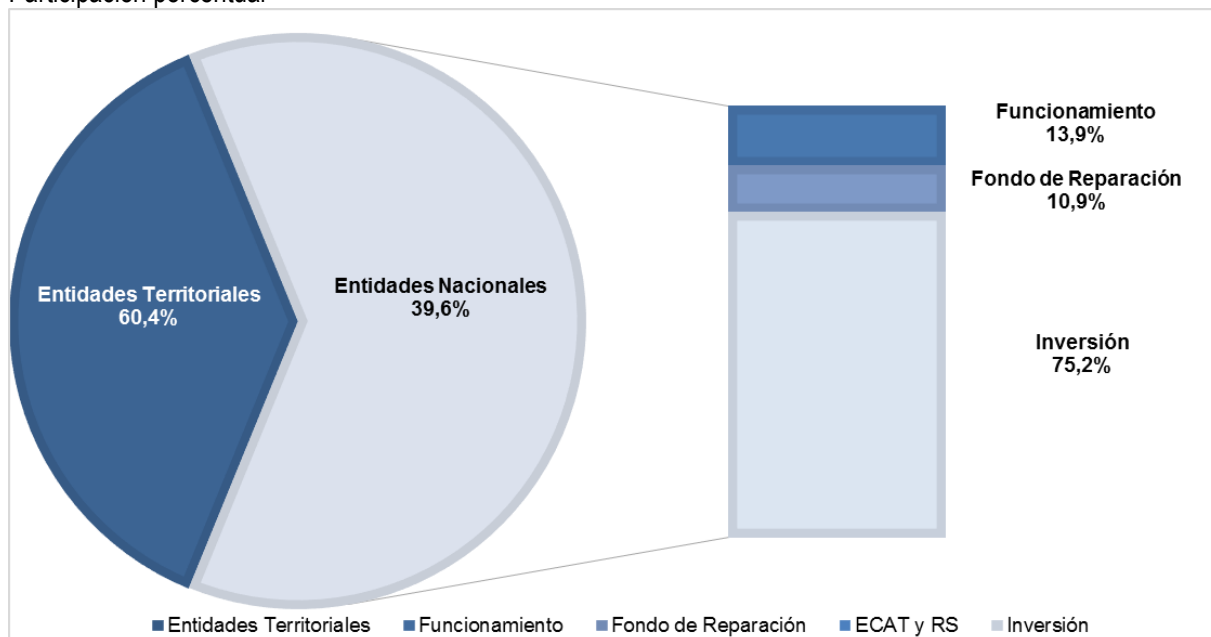
El presupuesto asignado en 2019 para adelantar la política de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno asciende a \$14,6 billones. De este total, \$8,8 billones (60%) se apropian a través del Sistema General de Participaciones (SGP) para ser ejecutados directamente por las entidades territoriales y brindar a la población víctima acceso a educación básica, primaria y secundaria y al Régimen Subsidiado de Salud⁵; \$4,4 billones (30%) corresponden a recursos para Inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN); \$0,6 billones (4,3%) al Fondo de Reparación y los \$ 0,8 billones restantes (5,4%) corresponden a gastos de funcionamiento (gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, gastos por tributos, multas sanciones e intereses de mora, transferencias distintas al Fondo de Reparación y recursos reclasificados de inversión a funcionamiento para el aseguramiento en salud⁶) dentro de las entidades del orden nacional, destinados a la operación de los programas de víctimas. En resumen, el gobierno central apropiará para la próxima vigencia \$5,7 billones, lo cual representa el 40% de la asignación total para víctimas (Gráfico 2).

⁴ Los componentes de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado a los que se refiere el párrafo son los propuestos en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012

⁵ La estimación de los recursos que se programan para SGP en educación y en el Régimen Subsidiado de Salud busca ser consecuente con el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 que ordena que "Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas... con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico". A partir de 2015 los recursos del SGP para educación y del PNG dentro del Régimen Subsidiado de Salud se estiman tomando como referencia la población víctima inscrita en el Registro Único de Víctimas - RUV a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior y contemplan tasas de cobertura, grupos etarios y sexo. Para mayor información de la metodología de estimación referirse al "Informe Presupuestal de Política dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2014 - 2015" radicado el 2 de marzo de 2015 ante la Corte Constitucional.

⁶ Los proyectos de inversión que pasaron a funcionamiento como transferencias son "Mejoramiento de la red de urgencias y atención de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito- subcuenta ECAT-FOSYGA" y "Apoyo sostenibilidad afiliación de la población pobre y vulnerable asegurada a través del régimen subsidiado"

Gráfico 2
Recursos programados en 2019 por tipo de entidad y fuente.
 Participación porcentual



Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2018

El presupuesto total para 2019 presenta un incremento real del 1,4%, pasando de \$14,4 billones en 2018 a \$14,6 billones en 2019 (a precios constantes de 2019). Este presupuesto es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2029, así como con el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712 de 2011) y su actualización de acuerdo con el CONPES 3726 de 2012. Las variaciones del presupuesto destinado a la atención a víctimas se pueden evidenciar en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Recursos Víctimas por Fuente 2018-2019
 Miles de millones de pesos corrientes

Fuente	2018		2019		Variación Nominal 2018-2019	Variación Real 2018-2019		
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2019)	Part %				
Inversión	4.034.717	28,8	4.155.759	28,8	4.357.057	29,8	8,0	4,8
SGP Educación	5.108.418	36,5	5.261.671	36,5	5.261.671	36,0	3,0	0,0
PNG dentro del RSS	3.452.767	24,7	3.556.350	24,7	3.556.350	24,3	3,0	0,0
Funcionamiento	777.317	5,6	800.636	5,6	803.230	5,5	3,3	0,3
Fondo de reparación	614.365	4,4	632.796	4,4	630.003	4,3	2,5	-0,4
Total general	13.987.583	100,0	14.407.211	100,0	14.608.311	100,0	4,4	1,4

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2018

2.1 Presupuesto 2019 por componentes y derechos de la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 y los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 definen la ruta de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas y la organizan por medidas, las cuales a su vez se dividen en componentes. El presupuesto de la vigencia 2019 se asigna de la siguiente forma en cada una de las medidas: Asistencia representa el 67,1%, con \$9,8 billones de pesos; Atención participa con el 9,2% (\$1,3 billones); y

Reparación, con el 17,3% (\$2,5 billones). El restante 6,4% (\$0,9 billones) corresponde a medidas transversales como son el fortalecimiento institucional, la coordinación nación territorio, el enfoque diferencial y la justicia y el derecho (Cuadro 3).

Cuadro 3
Recursos Víctimas por componente 2018-2019
Millones de pesos corrientes

Medida y Componente de la ley 1448 de 2011		2018				2019		Variación Nominal 2018-2019	Variación Real 2018-2019
		Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2019)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Asistencia	Asistencia Judicial	54.220	0,4	55.846	0,4	49.074	0,3	(9)	(12)
	Identificación	7.193	0,1	7.409	0,1	15.816	0,1	120	113
	Salud	3.455.663	24,7	3.559.333	24,7	3.566.315	24,4	3	0
	SGP (Educación)	5.108.895	36,5	5.262.162	36,5	6.166.101	42,2	21	17
	Total Asistencia	8.625.971	61,7	8.884.750	61,7	9.797.308	67,1	14	10
Atención	Asistencia	74.066	0,5	76.288	0,5	310.631	2,1	319	307
	Atención Humanitaria	1.236.355	8,8	1.273.446	8,8	936.152	6,4	(24)	(26)
	Retornos	139.249	1,0	143.427	1,0	100.635	0,7	(28)	(30)
	Total Atención	1.449.671	10,4	1.493.161	10,4	1.347.417	9,2	(7)	(10)
Reparación	Educación Superior	24.010	0,2	24.730	0,2	-	-	(100)	(100)
	Garantías de no repetición	661.645	4,7	681.495	4,7	88.588	0,6	(87)	(87)
	Generación de Ingresos	248.252	1,8	255.700	1,8	223.152	1,5	(10)	(13)
	Indemnización	614.365	4,4	632.796	4,4	902.507	6,2	47	43
	Medidas de Satisfacción	72.396	0,5	74.568	0,5	64.783	0,4	(11)	(13)
	Reparaciones Colectivas	173.215	1,2	178.411	1,2	10.036	0,1	(94)	(94)
	Restitución de Tierras	194.741	1,4	200.583	1,4	263.673	1,8	35	31
	Vivienda	738.831	5,3	760.996	5,3	968.764	6,6	31	27
Total Reparación	2.727.455	19,5	2.809.278	19,5	2.521.503	17,3	(8)	(10)	
Otros	Coordinación Nación - Territorio	41.100	0,3	42.333	0,3	113.232	0,8	176	167
	Enfoque diferencial	91.360	0,7	94.100	0,7	-	-	(100)	(100)
	Fortalecimiento Institucional	1.050.301	7,5	1.081.810	7,5	828.851	5,7	(21)	(23)
	Justicia y del Derecho	1.726	0,0	1.778	0,0	-	-	(100)	(100)
	Total Otros	1.184.487	8,5	1.220.021	8,5	942.083	6,4	(20)	(23)
Total general		13.987.583	100,0	14.407.211	100,0	14.608.311	100,0	4	1

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2018

Nota 1: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto.

Nota 2: Desde el 2015 se viene realizando los ajustes para que la información presupuestal pueda hacer desagregaciones por población desplazada y no desplazada, por sector, por tipo de recurso, por entidad y por derecho, de una forma ágil, oportuna y confiable; en ese sentido las clasificaciones que se tenían por medida y componente de la ley 1448 han presentado ajustes, es el caso de la información de *enfoque diferencial y justicia y del derecho*, que son medidas transversales por su carácter poblacional y de fortalecimiento no se evidencian en el cuadro 3 y que por tanto aunque se cuentan con proyectos que atienden a estas medidas no son identificables en esta clasificación de *derechos*.

Adicionalmente, y con el fin de hacer un mejor seguimiento a la política, desde el año 2016 se ha adoptado una desagregación a nivel de derechos, de acuerdo con lo presentado en el Cuadro 4. Como se puede observar, las asignaciones de mayor participación son, en su orden: Educación; Salud; Vivienda; Subsistencia Mínima; Indemnización; y Vida, Seguridad, Libertad e Integridad. Entre todos representan el 87,5% del total de recursos asignados.

Cuadro 4
Recursos Víctimas desagregado por derechos 2018-2019
Millones de pesos corrientes

Derecho	2018		2019		Variación Nominal 2018-2019	Variación Real 2018-2019		
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2019)	Part %			Apropiación Proyecto de Ley	Part %
Educación	5.883.506	42,1	6.060.011	42,1	6.165.153	42,2	4,8	1,7
Salud	3.453.601	24,7	3.557.209	24,7	3.557.209	24,4	3,0	0,0
Subsistencia mínima	762.722	5,5	785.603	5,5	907.056	6,2	18,9	15,5
Vivienda	676.249	4,8	696.537	4,8	799.354	5,5	18,2	14,8
Indemnización	614.365	4,4	632.796	4,4	630.003	4,3	2,5	(0,4)
Vida, seguridad, libertad e integridad	539.197	3,9	555.373	3,9	556.047	3,8	3,1	0,1
Restitución	320.613	2,3	330.232	2,3	364.991	2,5	13,8	10,5
Coordinación Nacional	236.426	1,7	243.518	1,7	312.073	2,1	32,0	28,2
Orientación y Comunicación	276.585	2,0	284.882	2,0	224.191	1,5	(18,9)	(21,3)
Retorno y reubicación	171.505	1,2	176.650	1,2	270.841	1,9	57,9	53,3
Reparación Colectiva	172.815	1,2	177.999	1,2	272.503	1,9	57,7	53,1
Generación de ingresos	156.421	1,1	161.113	1,1	177.991	1,2	13,8	10,5
Alimentación	273.767	2,0	281.980	2,0	29.096	0,2	(89,4)	(89,7)
Reunificación familiar - Reintegración	83.435	0,6	85.938	0,6	91.354	0,6	9,5	6,3
Satisfacción	69.372	0,5	71.453	0,5	75.311	0,5	8,6	5,4
Coordinación Nación-Territorio	121.375	0,9	125.016	0,9	10.249	0,1	(91,6)	(91,8)
Sistemas de información	55.325	0,4	56.985	0,4	66.710	0,5	20,6	17,1
Empleo	58.501	0,4	60.256	0,4	44.957	0,3	(23,2)	(25,4)
Rehabilitación	8.292	0,1	8.541	0,1	9.966	0,1	20,2	16,7
Identificación	15.830	0,1	16.305	0,1	-	0,0	(100,0)	(100,0)
Participación	7.865	0,1	8.101	0,1	-	0,0	(100,0)	(100,0)
Total general	13.987.583	100,0	14.407.211	100,0	14.608.311	100,0	4,4	1,4

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2018.

Nota 1: Compete a las entidades del orden nacional la clasificación por derecho de los proyectos de inversión.

Nota 2: La clasificación de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios derechos de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el derecho más representativo en el proyecto.

2.2. Total presupuesto 2019 por entidades ejecutoras

Las entidades que más recursos asignan a la política de víctimas, son los departamentos y municipios (60% en 2019), quienes a través de los recursos del SGP transferidos por la Nación atienden sus competencias en términos de salud y educación. Por su parte, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como entidad encargada del programa de Atención Humanitaria, del Fondo de Reparaciones y coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas – SNARIV, programa y ejecuta el 13% del presupuesto de la Política (Cuadro 5).

Cuadro 5
Recursos Víctimas Entidades Ejecutoras del presupuesto 2018-2019
Millones de pesos corrientes

Componente	2018		2019		Variación Nominal 2018-2019	Variación Real 2018-2019		
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2019)	Part %			Apropiación Proyecto de Ley	Part %
ENTIDADES TERRITORIALES	8.561.185	61,2	8.818.020	61,2	8.818.020	60,4	3,0	-
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	1.893.861	13,5	1.950.677	13,5	1.907.142	13,1	0,7	(2,2)
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	934.983	6,7	963.032	6,7	1.112.335	7,6	19,0	15,5
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	500.000	3,6	515.000	3,6	500.000	3,4	-	(2,9)
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	337.055	2,4	347.167	2,4	368.960	2,5	9,5	6,3
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	224.309	1,6	231.038	1,6	250.067	1,7	11,5	8,2
FISCALÍA GENERAL DE LA NACION - GESTIÓN GENERAL	236.283	1,7	243.372	1,7	243.372	1,7	3,0	-
MINAGRICULTURA - GESTIÓN GENERAL	187.968	1,3	193.607	1,3	201.855	1,4	7,4	4,3
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTIÓN GENERAL	156.982	1,1	161.691	1,1	168.587	1,2	7,4	4,3
MINISTERIO EDUCACIÓN NACIONAL - GESTIÓN GENERAL	112.197	0,8	115.563	0,8	120.479	0,8	7,4	4,3
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT	129.367	0,9	133.248	0,9	109.527	0,7	(15,3)	(17,8)
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL	64.128	0,5	66.052	0,5	98.005	0,7	52,8	48,4
DEFENSORIA DEL PUEBLO	91.473	0,7	94.217	0,7	94.986	0,7	3,8	0,8
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR	80.894	0,6	83.321	0,6	86.689	0,6	7,2	4,0
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNIP	83.230	0,6	85.727	0,6	85.727	0,6	3,0	-
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	77.154	0,6	79.468	0,6	75.339	0,5	(2,4)	(5,2)
RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	54.800	0,4	56.444	0,4	56.572	0,4	3,2	0,2
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	48.351	0,3	49.801	0,3	51.929	0,4	7,4	4,3
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	40.193	0,3	41.399	0,3	41.641	0,3	3,6	0,6
OTROS	173.171	1,2	178.366	1,2	217.079	1,5	25,4	21,7
Total	13.987.583	100,0	14.407.211	100,0	14.608.311	100,0	4,4	1,4

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2018

2.3 Avances presupuestales según cronograma CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012

Es importante destacar cómo el Gobierno nacional ha logrado más que cumplir con las metas que se había trazado a través de los Documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 (Plan de Financiamiento y Programación de la Ley 1448 de 2011, respectivamente). En efecto, aun estando al 70% del periodo de vigencia de la política de víctimas, ya se han asignado más del 113% del presupuesto inicialmente contemplado en los CONPES. Es decir, el gobierno no sólo ha cumplido los lineamientos presupuestales de la Ley 1448, sino que también ha incluido recursos adicionales para una mejor operación de la política.

En el Cuadro 6 se pueden observar las asignaciones realizadas por el Gobierno Nacional entre 2012 y 2019, en comparación con la proyección presupuestal de los mencionados documentos.

Cuadro 6
Avance acumulado CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2018
Miles de millones de pesos constantes de 2011

Medida/Componente		CONPES 3726 2012-2021	Total invertido 2012-2018	% de Avance CONPES 3726
Asistencia	Asistencia Judicial	245	234	95
	Identificación	65	27	41
	Salud	15.392	14.876	97
	SGP (Educación)	6.738	19.503	289
	Total Asistencia	22.440	34.640	154
Atención	Asistencia	272	216	79
	Atención Humanitaria	5.089	9.930	195
	Retornos	58	655	1.129
Total Atención	5.419	10.800	199	
Reparación	Educación Superior	235	106	45
	Garantías de no repetición	1.476	612	41
	Generación de Ingresos	5.392	1.716	32
	Indemnización	6.395	4.125	64
	Medidas de Satisfacción	398	266	67
	Reparaciones Colectivas	400	508	127
	Restitución de Tierras	3.556	749	21
	Vivienda	6.915	3.476	50
Total Reparación	24.767	11.557	47	
Otros	Coordinación Nación - Territorio	423	137	32
	Enfoque diferencial	22	400	1.817
	Fortalecimiento Institucional	1.833	4.324	236
	Justicia y del Derecho		6	
Total Otros	2.278	4.866	214	
Total general		54.904	61.864	113

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2018

Nota 1: Presupuesto ejecutado 2000-2017, Presupuesto vigente 2018 y proyecto de presupuesto 2019. Datos actualizados a julio de 2018. Precios constantes de 2011 según los reportes de IPC del DANE 2012-2017 y la proyección del IPC del Banco de la República para 2018 y 2019.

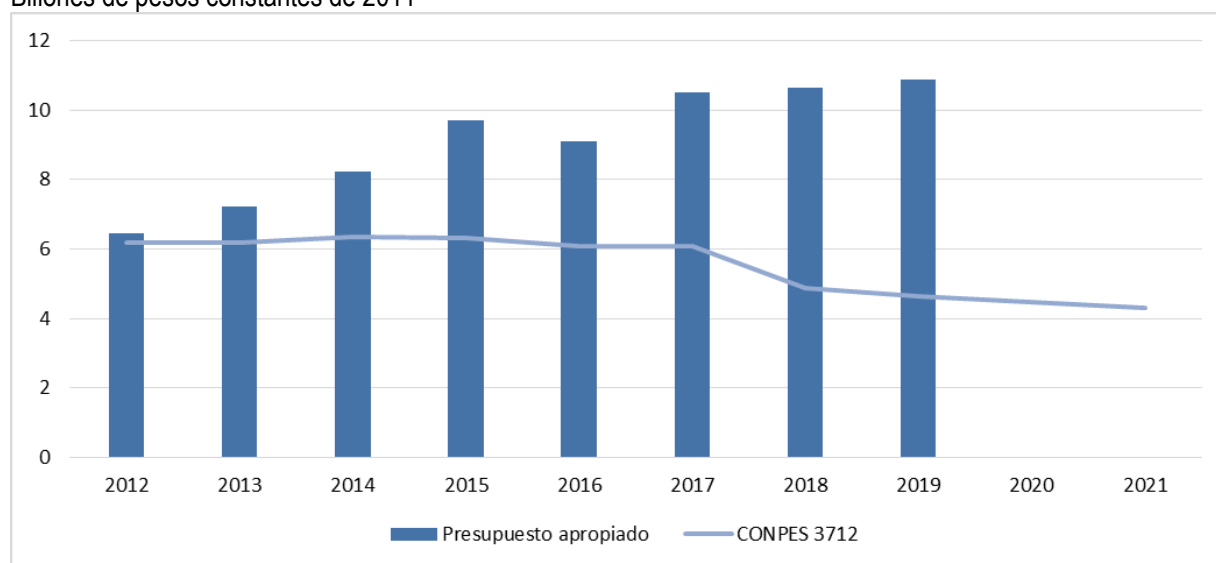
Nota 2: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto. Es por esta razón que los ejercicios pueden variar entre una versión y otra, dado que en la medida en la que se asignan y se ejecutan los recursos, se avanza en la identificación de estos componentes.

Cabe destacar cómo, en siete años, se han asignado al componente de Atención Humanitaria \$ 4,9 billones, lo que está por encima de lo presupuestado para los 10 años de vigencia de la ley. Por esa razón, el avance a la fecha representa 195%. También se destacan los componentes de Retornos y Reubicaciones con un avance del 1.129% y el de Enfoque Diferencial con un avance del 1.817%.

Las variaciones en las asignaciones han respondido a las disposiciones judiciales, principalmente a las relacionadas con la Sentencia T-025 de 2004, el aumento en el número esperado de víctimas y la necesidad manifiesta de esta población.

Consistente con lo anterior, el Gráfico 3 muestra el avance anual de la asignación presupuestal respecto a las proyecciones realizadas en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

Gráfico 3
Avance anual CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2019
Billones de pesos constantes de 2011



Fuente: DNP-MHCP CONPES 3726 de 2012 actualización del CONPES 3712 de 2011

Nota 1: Presupuesto ejecutado 2000-2017, Presupuesto vigente 2018 y proyecto de presupuesto 2019. Datos actualizados a julio de 2018. Precios constantes de 2011 según los reportes de IPC del DANE 2012-2017 y la proyección del IPC del Banco de la República para 2018 y 2019.

Nota 2: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto. Es por esta razón que los ejercicios pueden variar entre una versión y otra, dado que en la medida en la que se asignan y se ejecutan los recursos, se avanza en la identificación de estos componentes.