



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

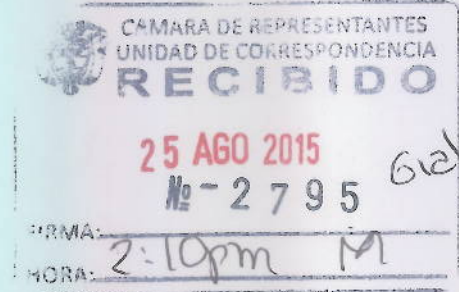
Despacho del Contralor General 2015EE0105292

Contraloría General de la República :: SGD 25-08-2015 11:30  
Al Contestar Cite Este No.: 2016EE0105292 Fol:1 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR / EDGARDO JOSE MAYA VILLAZÓN  
DESTINO ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA / CONGRESO DE LA REPUBLICA  
ASUNTO COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO  
OBS NO. 676 - ECONOMÍA Y FINANZAS - ESTUDIOS MACROECONÓMICOS - ALEJANDRO  
OVALLE GONT (ANEXO 36 FOLIOS)



Bogotá, D.C., agosto 24 de 2015

Doctor  
**ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**  
Presidente Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Ciudad.



Respetado doctor:

En ejercicio de la función de apoyo técnico al Congreso de la República establecida en la Ley 1474 de 2011, se remite para su consideración y fines pertinentes, el documento que contiene los comentarios y observaciones al Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2016.

Espero que este documento contribuya a enriquecer el debate que se adelanta en las Comisiones respectivas de la Cámara y Senado y reitero la disposición de la Contraloría General de la República para profundizar en las observaciones establecidas en el mismo o aquellas que surjan de la iniciativa de los honorables congresistas.

Cordial saludo,

  
**EDGARDO JOSE MAYA VILLAZÓN**  
Contralor General de la República

Anexo: Documento en treinta y seis (36) folios

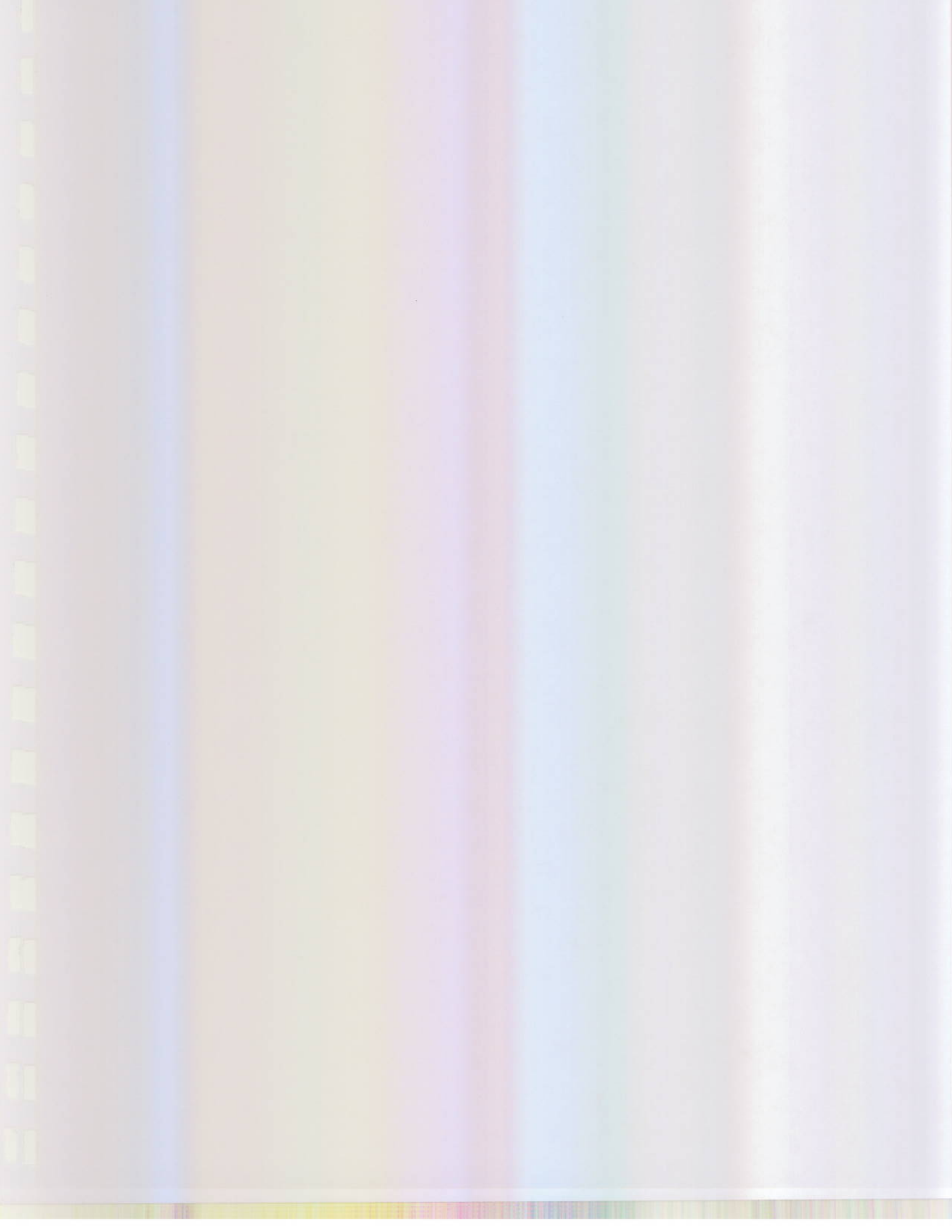
Proyectó: Alejandro Ovalle Gont – Director Estudios Macroeconómicos  
Revisó: Patricia Rincón Mazo – Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas 



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA  
C O L O M B I A

# Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2016





# Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2016

Edgardo José Maya Diillazón  
Contralor General de la República



Edgardo José Maya Villazón  
Contralor General de la República

Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas  
Gloria Patricia Rincón Mazo

Dirección del Informe:  
Gloria Patricia Rincón Mazo

Alejandro José Ovalle Gont  
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración de este informe:

Luis Mario López Rodríguez  
Miguel Alfonso Montoya Olate  
Juan Pablo Radziunas Pulido  
Carlos Humberto Barrera Gallo

Edición y diagramación  
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Contraloría General de la República  
Carrera 9 # 12 C 10  
Teléfonos: 647700 - 6477527  
Bogotá D.C., Colombia  
Junio 2015  
[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

## Comentarios al Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2016

La Contraloría General de la República (CGR), en ejercicio del control macro fiscal establecido en la Ley 42 de 1993, con el objetivo de brindar elementos de análisis al Congreso de la República y a la ciudadanía, presenta los comentarios al proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PPGN) para 2016, sobre los supuestos macroeconómicos, los ingresos, gastos y el endeudamiento.

El proyecto de presupuesto para 2016 presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República por un monto de \$215,9 billones registra una reducción de 0,2% respecto al presupuesto vigente a junio de 2015. No obstante, si el aplazamiento de \$5,8 billones decretado<sup>1</sup> por el Gobierno Nacional para la vigencia actual se convirtiera en recorte, el presupuesto de 2016 crecería 2,5%.

### I. Supuestos macroeconómicos

En la presentación del proyecto del presupuesto para 2016 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2015 se muestran algunos supuestos macroeconómicos (Cuadro 1) con los cuales se construyeron los escenarios fiscales. Los supuestos permiten entender cómo lee el Gobierno Nacional la situación económica actual y cuál será el accionar para concretar las políticas públicas a través del gasto.

**Cuadro 1. Supuestos macroeconómicos**

Supuestos	Proyecto presupuesto 2015		Observado	Proyecto presupuesto 2016	
	2014	2015	2014	2015	2016
Inflación doméstica fin de periodo, IPC, %	3,0	3,0	3,7	4,0	3,0
Devaluación fin de periodo, %	1,4	1,3	24,2		
Devaluación promedio periodo, %	3,3	1,3	7,1	24,0	0,9
Tasa de cambio fin de periodo, \$	1954	1979	2392,5		
Tasa de cambio promedio periodo, \$	1930	1956	2000,7	2480	2502*
PIB real (variación %)*	4,7	4,8	4,6	3,6	3,8
PIB nominal (miles de millones de \$)*	762.360	823.892	756.152	806.875	862.662
PIB nominal (variación %)	7,9	8,1	6,5	6,7	6,9
Importaciones (US\$)	57.769	61.053	75.199	55.496	58.642
Crecimiento importaciones totales, %	5,0	5,7	7,6	-2,8	5,7
Precio spot canasta colombiana (USD/barril)				48,0	52,6
Tasa Libor (%)			7,6	0,5	1,5

\* El servicio de la deuda se programó con una tasa de cambio de \$2.700.

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, DANE y Banco de la República.

1. Decreto 377 marzo de 2015 y Decreto 1340 de junio de 2015.



Las estimaciones macro también dan luces sobre las proyecciones de ingresos que financiarán el presupuesto y si se consideran confiables generarán credibilidad en los agentes económicos en el corto plazo, un año, de no considerarse confiables se genera una sombra de incertidumbre que puede afectar el comportamiento de agentes públicos y privados. Por ello, se revisarán a continuación y de manera general, las estimaciones del crecimiento económico, inflación, tasa de cambio y precio del petróleo.

### a. Crecimiento económico

El proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación supone un crecimiento anual real de la economía de 3,6% para 2015 y de 3,8% para 2016, que corresponden con los dos primeros años de las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (junio de 2015), estas nuevas estimaciones están por debajo del crecimiento proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2014, pero aún son superiores frente a las presentadas recientemente por otros organismos como el Banco de la República, que calcula un crecimiento de 2,8% para 2015 y 3,2% para 2016, el Fondo Monetario Internacional (FMI) que proyecta tasas de 3% y 3,3% para los mismos años o incluso que la estimación de la CEPAL que es optimista y ubica el crecimiento económico en 3,4% para 2015 (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Supuestos macroeconómicos 2015 -2016**

Variables macro	2015				2016		
	Banrep	MHCP	FMI	CEPAL	Banrep	MHCP	FMI
Inflación (%)	4,5	4	n.d.		3	3	
Crecimiento PIB Real (%)	2,8	3,6	3	3,4	3,2	3,8	3,3
Tasa cambio promedio año		\$2.480				\$2502 - \$2.700*	
Precio BRENT (implícito) (dólares por barril)		60				64,6	

Fuente: FMI, Cepal, Banco de la República y Minhacienda.  
n.d.: no disponible

En otras palabras el crecimiento económico planteado y la explicación que se ha dado a esta proyección pueden ser bastante optimistas. Las proyecciones de crecimiento calculadas por el Ministerio de Hacienda se basan en los efectos multiplicadores que tendrá sobre la economía el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) 2.0 y los programas de infraestructura por medio de las Alianzas Público Privadas (APP). Sin embargo, no es clara la sustentación dada por el Gobierno sobre la implementación y/o las estimaciones de los efectos de estas acciones, teniendo en cuenta que estos programas no implican recursos adicionales a los presupuestados en la presente vigencia y que el impacto del gasto en la economía se da vía ejecución y la de 2014 se presentó como una de las más altas, 93,2%.

Por otra parte, la diferencia entre las estimaciones del crecimiento económico planteadas por el Presupuesto General de la Nación y la autoridad monetaria no parece reflejar coordinación entre ambas entidades acorde a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 111 de 1996 en donde se establece que “el presupuesto debe ser compatible

con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República” dejando en duda el cumplimiento a cabalidad del principio de Coherencia Macroeconómica.

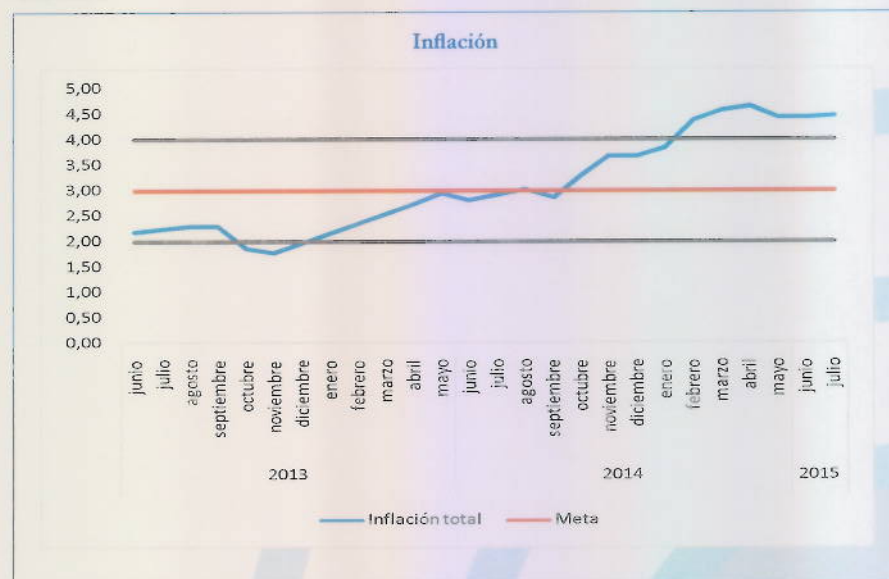
## b. Inflación

En el proyecto de presupuesto se estima una inflación de 4% en 2015 y de 3% desde 2016, esperando que los precios vuelvan a su tendencia de mediano plazo. Sin embargo, los datos de inflación<sup>2</sup> a julio del presente año acorde con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) muestran una variación acumulada de 4,46% para los últimos doce meses y de 3,52% en lo corrido de la vigencia (Gráfico 1).

Para lograr una inflación de 4% en 2015 se tendría que registrar en el resto del año (agosto – diciembre) una inflación de sólo 0,48%. No obstante, durante los últimos cinco años, en promedio, la inflación de estos meses ha sido de 0,65%. De incumplirse la meta de inflación de 2015 se afectarían rubros importantes del Presupuesto General de la Nación para 2016, como por ejemplo los gastos de personal que representan más del 11% del presupuesto, dado que los salarios de los empleados públicos se incrementan acorde a las negociaciones salariales, con base en el IPC.

Adicionalmente, el Banco de la República mostró recientemente que el resultado de la inflación se encontraría cercano al 4,5% para el 2015. Nuevamente, se vislumbra algo de descoordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República, aunque la diferencia sea sólo de 0,5% entre las entidades.

Gráfico 1



Fuente: DANE y proyecto de presupuesto

## 2. Precios al consumidor.

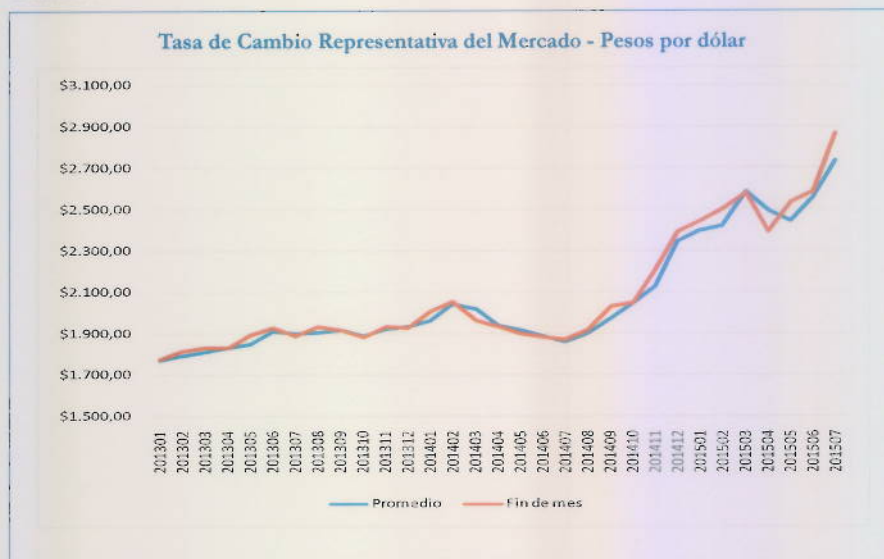


### c. Tasa de cambio

En el caso de la tasa de cambio, se encontró el uso de dos datos diferentes lo cual no es usual en las proyecciones del presupuesto; para efectos del cálculo del servicio de la deuda se utiliza una tasa de cambio de \$2.700 por dólar y para el resto de estimaciones de \$2.502 por dólar. Esta diferenciación de tasas puede impactar algunas estimaciones, como por ejemplo subvalorar los ingresos del sector exportador.

Con los últimos datos disponibles, la tasa de cambio nominal registró un promedio de \$2.518 entre enero y julio de 2015, con una devaluación promedio en lo corrido del año de 26% frente al 2014, alcanzando una cotización de \$2.866 por dólar a finales de julio (Gráfico 2). La tendencia creciente de la devaluación en 2015 es razón suficiente para llamar la atención sobre los supuestos de tasa de cambio utilizados en el proyecto de presupuesto para 2016.

Gráfico 2



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR, DEM.

Otro elemento adicional a tener en cuenta, es la expectativa del incremento de las tasas de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos que podría profundizar la devaluación ya que los capitales migrarían al ser más rentables las inversiones realizadas en ese país. Como veremos más adelante un incremento de la tasa de cambio superior al proyectado impacta directamente al Presupuesto General de la Nación, por ejemplo, vía mayores pagos por el servicio de la deuda externa.

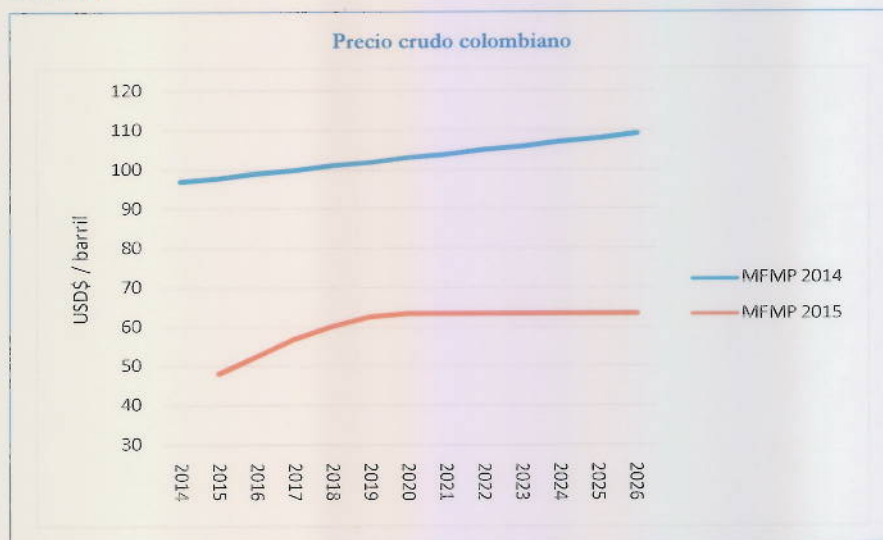
### d. Precio del petróleo y producción

La estimación del precio del petróleo y la producción de crudo son variables importantes en las cuentas del proyecto del Presupuesto General de la Nación, debido a

sus efectos sobre la renta petrolera y en las transferencias de empresas estatales, los cuales son rezagados, pues los impuestos pagados por las empresas del sector y los dividendos girados por Ecopetrol en 2016 dependerán de los resultados financieros de 2015.

Para la Contraloría General de la República, los supuestos del precio promedio del petróleo, estimados dentro del proyecto de Ley de Presupuesto 2016 en US\$ 60 por barril de crudo Brent para 2015 y de US\$ 64 para la próxima vigencia, son consistentes con los registros actuales que presentan un promedio de US\$ 58 por barril y con las proyecciones de algunas agencias internacionales como la *Energy Information Administration (EIA)*<sup>3</sup> (Gráfico 3).

Gráfico 3



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2014 y 2015, cálculos CGR, DIEM.

En el tema petrolero no se debe perder de vista las sensibilidades del presupuesto respecto al precio, el volumen y la tasa de cambio. Según el MFMP 2015 la sensibilidad en los ingresos de 2016 del Gobierno Nacional Central (GNC) es de \$530 mil millones ante un cambio de un dólar por barril en la cotización del WTI y de \$167 mil millones por un cambio de 10 mil barriles de petróleo producidos al día, así por ejemplo una reducción de 10 dólares en el precio por barril representaría un impacto en los ingresos del GNC de \$5,3 billones para 2016<sup>4</sup>.

Por su parte, una caída de la producción por debajo de la meta de un millón de barriles diarios también genera un impacto adicional al balance del GNC; si por ejemplo, se regresa al promedio de producción de 2014 por 981 mil barriles diarios, se estaría hablando de cerca de \$334 mil millones menos que recibiría el Gobierno en 2016.

3. Esta agencia proyecta un precio de USD\$ 60,2 para 2015 y USD\$ 67 para 2016.

4. MFMP 2015. MHCP. Pag. 98



Vale la pena anotar que, respecto al MFMP del 2014, la sensibilidad en los ingresos del Gobierno Nacional Central por el tema petrolero era de \$420 mil millones por un cambio de 1 dólar por barril en la cotización del WTI, volviéndose más sensible a esta variable para 2016, y de \$321 mil millones por un cambio de 10 mil barriles de petróleo producidos al día, siendo menos sensible a la producción.

Dado este panorama, para la CGR, basados en los análisis de la Contraloría Delegada de Minas y Energía, es importante tener en cuenta varios factores relacionados con los precios del petróleo y la producción esperada de crudo. En primer lugar, la política energética de Estados Unidos con su intensificación en la búsqueda de yacimientos no convencionales y el empleo de técnicas de recobro mejorado (que también han aportado en el aumento de la producción en Colombia) contempla la posibilidad de dejar de ser deficitarios en hidrocarburos en el mediano plazo.

Las implicaciones de tal escenario son importantes para Colombia, dado que es el déficit de crudo en Estados Unidos uno de los principales factores incidentes en el precio en la región y se podría estar retornando a los escenarios de bajos precios de WTI. Lo anterior ha implicado que el precio WTI haya caído más que en 2009 y su siguiente soporte está alrededor de los 55 dólares por barril, donde parece estar oscilando actualmente.

Por el lado de la producción esperada de crudo para 2015 y 2016, que se sitúa alrededor de un millón de barriles diarios, se deben tener en cuenta varios factores, siendo el principal, la escasa incorporación de reservas de los últimos años. De hecho, el mayor aporte últimamente en reservas se ha logrado más en reevaluaciones de yacimientos existentes que en descubrimientos nuevos. Las reservas son un término económico y son aquellos volúmenes de hidrocarburos que son recuperables con las tecnologías y precios del momento; por lo tanto, una disminución de las cotizaciones de crudo podría afectar algunas reservas ya que el precio de venta puede no alcanzar a cubrir el costo de la extracción y transporte.

En las proyecciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) escenario de reservas 2P<sup>5</sup>, es claro que se avcina un período de declinación que se acentuaría hacia el 2017 (Gráfica 4). A lo anterior debe añadirse el incremento en los atentados a la infraestructura petrolera, que podría afectarla meta del millón de barriles por día.

En síntesis, después de analizar los supuestos macro para la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2016, la CGR considera que las proyecciones de la tasa de crecimiento de la economía y la inflación deben ser acordes con las estimaciones realizadas por el Banco de la República y los registros del DANE que recogen los efectos recientes de los choques externos en el país.

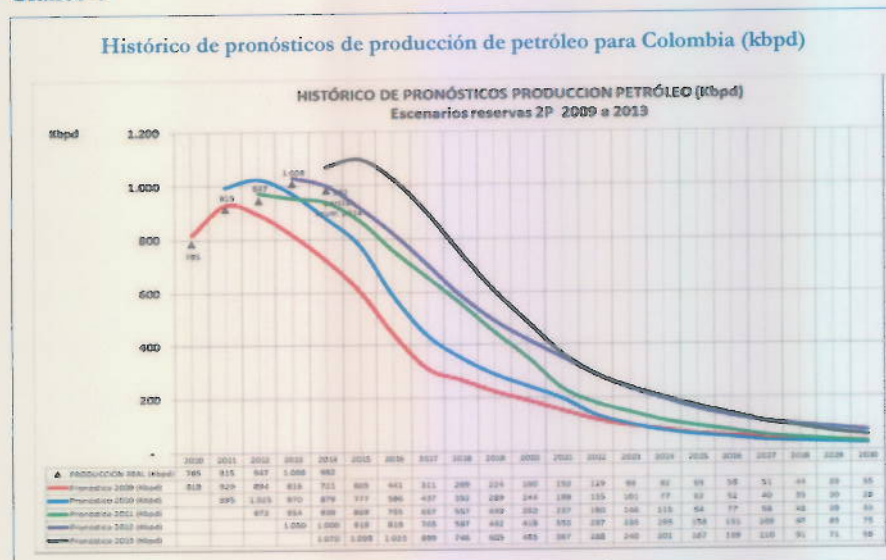
Es importante ser prudentes en estas estimaciones con el fin de evitar sobresaltos en la ejecución de los recursos en 2016 y la necesidad de realizar aplazamientos o

5. 2P se refiere al escenario donde se consideran las reservas comprobadas (que ya se conocen y se sabe cuánto se puede recuperar) y las reservas probables (se sabe por datos que pueden ser recuperadas pero no se tiene certeza sobre cuánto podrá recuperarse).



recortes presupuestales tal como sucedió en la presente vigencia que afectarían el crecimiento económico vía reducción del gasto público, lo cual iría en contrasentido del PIPE 2.

Gráfico 4



Fuente: Informe de Gestión ANH 2014.

## II. Proyección de Los ingresos en el proyecto de Presupuesto 2016

Los ingresos totales en el proyecto de Presupuesto para 2016 ascienden a \$215,9 billones, presentando una disminución de -0,2 % respecto a la apropiación definitiva para la vigencia 2015 (\$216,3 billones) (Cuadro 3).

Del total de ingresos para 2016, el 93% corresponde a ingresos de la Nación y el 7% restante a recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales. Para el caso de los ingresos de la Nación, también denominado Gobierno Central Nacional, se estiman para 2016 en \$201,5 billones, de los cuales 59% corresponde a ingresos corrientes (en su mayoría tributarios), 31,2% a recursos de capital y el 9,8% restante entre fondos especiales y rentas parafiscales.

Del análisis de los ingresos del proyecto de Presupuesto 2016 se presentan varias observaciones: en primer lugar, se incluyó dentro del recaudo previsto en el impuesto a la renta, un ingreso esperado de \$4 billones por concepto de gestión efectiva de fiscalización tributaria contra la evasión de la DIAN, así como por la aplicación de la Ley Anticontrabando recientemente aprobada. Este componente por gestión administrativa, que corrige las omisiones e inexactitudes en las declaraciones de renta, compensará en parte, según el Mensaje Presidencial al proyecto, la caída del recaudo de renta asociado a la actividad petrolera, calculada en \$4,6 billones.

Cuadro 3. Presupuesto General de la Nación (PGN)

Nombre del recurso	2015	2016	Variación	
	Apropiación definitiva	Proyecto	%	Absoluta
Ingresos Presupuesto Nacional	203,3	201,5	(0,9)	(1,9)
Ingresos Corrientes de la Nación	115,6	118,7	2,7	3,1
Recursos de capital de la Nación	65,8	62,9	(4,5)	(3,0)
Rentas parafiscales	1,4	1,6	14,0	0,2
Fondos especiales	20,5	18,3	(10,7)	(2,2)
Ingresos Establecimientos Públicos	13,0	14,5	11,2	1,5
Total	216,3	215,9	(0,2)	(0,4)
Efecto equilibrio aplazamiento neto	5,8			(5,8)
Total con efecto aplazamiento	210,6	215,9	2,5	5,3

Fuente: Minhacienda; cálculos DEM CGR.

La CGR revisó los resultados por cuenta de la gestión de fiscalización tributaria y halló que, según la DLAN en sus rendiciones de cuentas<sup>6</sup>, el recaudo asociado a dicha gestión fue de \$1,8 billones durante el periodo 2011-2012; de \$3,7 billones entre 2012 y 2013 y de \$4,6 billones para el periodo 2013 y 2014, cumpliendo o superandola meta fijada. Para el último año no existe información disponible al respecto, aunque en la presentación del proyecto no se mencione este rubro dentro de la proyección del recaudo en renta, lo que llama la atención, pues hace parecer la gestión de fiscalización tributaria como un mecanismo compensatorio en época de reducción del recaudo y no como uno propio del sistema impositivo.

Se considera que el mecanismo de fiscalización tuvo un pico de rendimiento entre 2013 y 2014, por lo cual no es muy claro cómo se logrará el recaudo de los \$4 billones máxime cuando el escenario económico es menos favorable al de años anteriores. Adicionalmente, el presupuesto de gasto de funcionamiento de la DIAN para 2016 se redujo en 9,29 % con respecto al 2015 y el presupuesto de inversión en 53,7 %<sup>7</sup>; con una asignación presupuestal al plan antievasión que pasó de \$0,15 billones a \$0,14 billones, entre los mismos años. Estas reducciones pueden afectar la gestión de la entidad en aspectos tales como el fortalecimiento frente a la política anticorrupción, cumplimiento de objetivos y recomendaciones de la OCDE e instalaciones de escáneres para el control de ingresos de mercancías.

En segundo lugar, se advierte la proyección dentro de los ingresos de capital de los denominados “otros recursos de capital”, que pasan según el proyecto de \$4,7 billones en 2015 a \$11,8 billones en 2016, sobre la base que “contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para una total ejecución del presupuesto aprobado”. Se incorporan allí, entre otras, una provisión contingente de pérdidas de apropiación por \$3 billones, la disponibilidad inicial que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional estima en \$3,3 billones al cierre de la vigencia de 2015 y la deuda flotante por variación de cuentas por pagar por \$2,8 billones entre estos dos años.

6. [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co). Informes de rendición de cuentas de agosto de 2012, 2013 y 2014.

7. Proyecto de ley de presupuesto 2016, pg 21.



En relación con la provisión contingente de pérdidas de apropiación, la CGR, como en ocasiones anteriores, reitera las dudas sobre la presupuestación de este rubro dentro del capítulo de ingresos, pues en las actuales condiciones económicas y con el déficit fiscal, este rubro no serían recursos reales sino un espacio fiscal que no puede considerarse como ingreso; en otras palabras, las pérdidas de apropiación no constituyen un recaudo efectivo que ingrese a las arcas de la Tesorería de la Nación sino un espacio que podían gastar las entidades pero que al no hacerlo se libera, pero sin generar recursos porque no es ingreso sino una autorización de gasto que no se ejecutó. A la luz del artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, queda comprometida la legalidad del rubro pérdidas de apropiación en el capítulo de ingresos<sup>8</sup>.

La CGR también considera que tanto la disponibilidad inicial de Tesorería como la deuda flotante por variación de cuentas por pagar son conceptos de financiamiento y no deben registrarse dentro de los ingresos de capital.

En tercer lugar, simulando las actuales condiciones macroeconómicas y los últimos ajustes en las metas de crecimiento e inflación del Banco de la República (crecimiento económico de 2,8% e inflación de 4,5% para 2015), y a partir de la elasticidad promedio observada del recaudo de los diferentes impuestos<sup>9</sup> (periodo 2000-2014), la Contraloría estima que los ingresos del GCN en 2015, sin recursos de deuda, se situarían en \$127,4 billones, menores en \$3,9 billones a la proyección del MFMP2015 (\$131,3 billones), por cuenta del menor recaudo estimado en renta, CREE, aduanas e IVA interno (Cuadro 4).

8. Contraloría General de la República, Comentarios acerca del monto del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007, página 10. El artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) relaciona taxativamente los conceptos que conforman los recursos de capital, es decir, circunscribe los recursos de capital a los conceptos relacionados en dicha norma, y no delega al legislador ordinario la facultad de ampliar ese catálogo. El párrafo de esa norma señala que los recursos ocasionales deberán incluirse dentro de los grupos y subgrupos de que trata este artículo, confirmando que no hay otros recursos de capital adicionales a los relacionados en la norma transcrita. Así las cosas, El EOP no consagra como recursos de capital la categoría "otros recursos de capital" por lo que las pérdidas de apropiación, las disponibilidades iniciales de caja y la deuda flotante no deben ser considerados como recursos de capital.

9. Se calculó a partir de los datos de las variaciones anuales para el periodo 2000-2014 en los recaudos de los principales tributos del GNC, directos e indirectos, frente a las variaciones anuales de las variables macroeconómicas vinculadas con cada uno de estos tributos. Al relacionar la variación en el recaudo de cada impuesto con respecto a la variación de su variable macroeconómica vinculada (crecimiento económico, tasa de cambio, consumo de los hogares, importaciones en dólares) se obtiene una medida de elasticidad en cada caso, que luego se promedia para todo el periodo de referencia y se obtiene una elasticidad del periodo para cada recaudo impositivo. De esta forma se puede proyectar el dato de la variación del recaudo para un año en particular, al multiplicar la elasticidad por la variación de la variable macroeconómica vinculada. Calculado así, el porcentaje de variación del recaudo de un impuesto determinado, éste se aplica al último dato observado de recaudo y se halla la cuantía del recaudo proyectado para ese impuesto.



**Cuadro 4. Ingresos Proyectados del Gobierno Nacional Central en 2015**  
**Billones de Pesos Corrientes**

Concepto	Proyección CGR 2015 (\$Billones) (1)	Proyección MFMP 2015 (\$Billones) (2)	Diferencia MFMP y CGR (2-1)
1. Ingresos totales	127,4	131,3	3,9
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	113,7	117,3	3,6
1.1.1. Ingresos tributarios	113,2	116,8	3,6
1.1.1.1. Impuestos directos	54,1	55,4	1,3
1.1.1.1.1. Renta y complementarios	36,9	37,7	0,8
1.1.1.1.1.1. Cuotas Impuesto Renta	7,1	9,6	2,5
1.1.1.1.1.2. Retención Impuesto Renta	29,8	28,1	-1,7
1.1.1.1.2. Impuesto al Patrimonio (vigente hasta 2014)	0,0	0,0	0,0
1.1.1.1.3. Impuesto seguridad democrática	0,0	0,0	0,0
1.1.1.1.4. Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE (con sobretasa desde 2015)*	12,4	12,9	0,5
1.1.1.1.5. Impuesto a la Riqueza (Reemplaza a patrimonio)	4,9	4,9	0,0
1.1.1.2. Impuestos indirectos	59,1	61,5	2,4
1.1.1.2.1. Aduanas y recargos	3,9	4,6	0,7
1.1.1.2.2. Impuesto al valor agregado (IVA)	42,8	44,6	1,7
1.1.1.2.2.1. IVA Interno Declaraciones	23,5	26,2	2,6
1.1.1.2.2.2. IVA Externo	15,0	14,4	-0,6
1.1.1.2.2.3. Retención IVA Interno	4,3	4,0	-0,3
1.1.1.2.3. Gasolina y A.C.P.M. (sobretasa)	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2.4. Timbre nacional	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2.5. Timbre nacional sobre salidas al exterior	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2.6. Transacciones financieras	7,1	7,1	0,0
1.1.1.2.7. Impuesto Nacional al consumo	1,9	1,9	0,0
1.1.1.2.8. Impuesto Nacional a Gasolina y ACPM	3,2	3,2	0,0
1.1.1.2.9. Resto Indirectos (Oro y platino, turismo, otros)	0,3	0,3	0,0
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,5	0,5	0,0
1.2. Otros Ingresos	2,2	2,2	0,0
1.2.1. Fondos Especiales	2,2	2,2	0,0
1.3. Ingresos de Capital	11,4	11,8	0,3

Fuente: DIAN-SIIF, Cálculos CDEFPP-CGR

\*Del monto total de \$12,854: \$3,88 billones corresponden a la sobretasa CREE y \$8,97 billones al CREE

Con esta proyección de ingresos para 2015 (\$127,4 billones) y asumiendo el mismo nivel de gasto sin amortizaciones de deuda proyectado en el MFMP por \$155,2 billones, la CGR estima un déficit del GNC para dicha vigencia de 3,4% del PIB, superior en 0,4 puntos porcentuales al fijado en el Marco Fiscal. Con esta base, los ingresos del GNC sin deuda, previsibles de lograr en 2016 serían de \$121,0 billones, menor a los \$134,2 billones proyectados en el proyecto de Presupuesto<sup>10</sup>. Esta cifra resulta de aplicar al monto ya citado de ingresos que la CGR prevé al finalizar 2015<sup>11</sup> (\$127,4 billones), la misma tasa de crecimiento fijada por el Gobierno Nacional en el

10. Esta proyección de ingresos resulta de aplicar a los ingresos estimados por \$131,3 billones para 2015 un crecimiento de 2,2%. Este crecimiento por debajo de la meta de inflación y del crecimiento de la economía, denota el ajuste dadas las nuevas condiciones del escenario macroeconómico.

11. Este resultado incluye el último ajuste en las tasas esperadas de crecimiento e inflación hechas por el Banco de la República.

proyecto de presupuesto de 2,2% para los ingresos totales y no contabilizar la provisión contingente de pérdidas de apropiación, la disponibilidad inicial de tesorería y la deuda flotante por variación de cuentas por pagar, por las razones antes expuestas.

Con esta proyección de los ingresos de 2016, para la CGR el resultado fiscal proyectado para el GNC en 2016 será de un déficit por \$35,1 billones (4,1% del PIB), mayor en 0,5 puntos porcentuales al señalado en el MFMP 2015 (3,6% del PIB).

Se intuye que la misma apropiación de ingresos no se ha ajustado con la menor dinámica económica, que soportó la decisión del Gobierno de decretar un aplazamiento en el gasto de 2015 cercano a \$6 billones. Para la Contraloría es importante que la proyección de los ingresos de 2016 se estime tomando como base la mayor aproximación posible del recaudo de la presente vigencia con el fin de evitar recortes o aplazamientos de gasto en la ejecución del presupuesto.

### III. Deuda del GNC

El proyecto de Presupuesto 2016, en congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015, estima que la deuda neta del Gobierno Nacional para el 2015 será del 35,4% del PIB y del 37,1% del PIB para el 2016<sup>12</sup>. El aumento de la deuda neta es el resultado de un incremento del déficit primario (ingresos menos gastos sin intereses), asociado a un menor crecimiento económico, a lo que suman mayores pagos de intereses de la deuda y un impacto de la devaluación en el saldo de la deuda externa.

Ahora bien, si el crecimiento económico se reduce al 3,0% en 2015 (en contraste con el 3,6% estimado por el Gobierno), la deuda neta a PIB se elevaría al 36,6% del PIB en 2015 y al 37,8% del PIB en 2016. No obstante, esta proyección de la deuda neta del Gobierno Nacional puede ser más alta si la tasa de cambio en 2015 es mayor a la presupuestada por el proyecto de Presupuesto (\$2.480) o si se eleva la tasa de interés de la deuda. Como se anotó anteriormente, el nivel de la tasa de cambio en lo corrido del año ya alcanza al cierre de julio un promedio de \$2.731 por dólar (la de cierre alcanzó los \$2.866). Si la tasa de cambio mantuviera este nivel, el saldo de la deuda neta se elevaría en 2015 aproximadamente en dos puntos del PIB (que equivalen a \$1,6 billones) con respecto a lo estimado por el MFMP 2015.

### IV. Proyección de los gastos en el proyecto de Presupuesto 2016

Los gastos totales en el proyecto de Ley del Presupuesto para la vigencia 2016 se estiman en \$215,9 billones, destinándose 51% a funcionamiento, 23% a servicio de la deuda y 19% a inversión.

12. La deuda neta es el resultado de descontar de la deuda bruta los activos financieros que tiene el Gobierno nacional en el sistema financiero nacional e internacional.



En el proyecto de Presupuesto todos los rubros crecen para 2016 con excepción de la inversión que disminuye en 17,9%, reflejando así la rigidez del presupuesto en los rubros funcionamiento y transferencias. En este sentido, se destacan los crecimientos de las Transferencias con una tasa de 7,2% y de la Operación Comercial con una variación de 13,3% (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Composición Presupuesto General de la Nación**  
Billones de pesos

Concepto	2015	2015*	2016	Variación	Variación
			Proyecto	(%)**	Absoluta
Gastos de personal y generales	32,9	32,3	33,6	4,3	1,4
Transferencias de Ley	84,9	83,9	91,0	8,5	7,2
Operación comercial	1,8	1,8	2,0	11,2	0,2
Deuda	47,3	47,1	48,6	3,1	1,5
Inversión	49,4	45,5	40,6	-10,7	-4,9
Total PGN	216,3	210,6	215,9	2,5	5,3
Total sin Deuda	169,0	163,4	167,3	2,4	3,8

\* 2015 Apropriación vigente menos aplazamiento.

\*\* Sobre presupuesto vigente a junio de 2015.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público.

## A. La inversión en el proyecto de Presupuesto 2016

Los recursos destinados para inversión por \$40,6 billones en 2016 presentan una reducción de 17,8% respecto al presupuesto vigente de 2015. No obstante, de materializarse el aplazamiento, el monto de inversión propuesto decrecería en 10,7% (Cuadro 6).

Los mayores recursos de inversión se distribuyen a los sectores de Inclusión Social y Reconciliación (incluye Familias en Acción y programas atención a víctimas y población vulnerable), Transporte, Hacienda (contiene los recursos para Sistemas Estratégicos de Transporte Público e implantación plan antievasión, entre otros), Trabajo (incluye capacitación a través del Sena), Salud y Protección Social (incluye apoyo y sostenibilidad al régimen subsidiado), y Minas y Energía (incluye recursos para el Fondo Especial de Energía Social y subsidios a tarifas), entre los cuales acumulan el 71% de este rubro (Cuadro 6).

Este proyecto de presupuesto de inversión, refleja una reducción de los recursos para la mayoría de sectores, dentro de los cuales se pueden destacar los de agricultura (-48,5%), ambiente y desarrollo sostenible (-40,1%) y transporte (-26,2%). Dentro de los sectores que aumentan la inversión sobresalen empleo público (29,9%) y justicia (20,3%) (Cuadro 6).

Teniendo en cuenta que la clasificación de inversión del presupuesto y la establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, no son del todo comparables, la Contraloría realizará análisis más profundos que permitan hacer seguimiento detallado de la inversión del PND frente al Presupuesto General de la Nación.



**Cuadro 6. Presupuesto de inversión**  
**Billones de pesos**

Sector	2015		2016	Variación 2016	
	Presupuesto Definitivo		Proyecto	Sin Aplazamiento	Con Aplazamiento
	Sin Aplazamiento	Con Aplazamiento	Presupuesto	%	%
Inclusión social y reconciliación	9,927	9,304	8,860	10,7	4,8
Transporte	7,078	6,488	5,224	26,2	19,5
Hacienda	3,995	3,549	3,124	21,8	12,0
Trabajo	4,711	4,362	4,567	3,1	4,7
Salud y protección social	4,251	3,955	4,653	9,5	17,7
Minas y energía	3,060	2,723	2,248	26,5	17,4
Educación	2,505	2,457	1,968	21,4	19,9
Agricultura	3,701	3,292	1,906	48,5	42,1
Vivienda, ciudad y territorio	2,420	2,205	1,668	31,1	24,3
Comunicaciones	1,357	1,227	1,235	9,0	0,6
Defensa y seguridad	1,593	1,474	1,077	32,4	26,9
Justicia	0,756	0,756	0,910	20,3	20,3
Planeación	0,621	0,542	0,574	7,5	5,9
Comercio, industria y turismo	0,320	0,294	0,252	21,3	14,3
Ambiente y desarrollo sostenible	0,421	0,380	0,252	40,1	33,6
Ciencia y tecnología	0,355	0,315	0,248	30,2	21,3
Rama judicial	0,342	0,303	0,223	34,8	26,4
Estadística	0,283	0,257	0,214	24,4	16,8
Empleo público	0,165	0,165	0,214	29,9	29,9
Deporte y recreación	0,460	0,408	0,192	58,3	52,9
Organismos de control	0,176	0,161	0,187	6,0	15,8
Fiscalía	0,166	0,159	0,167	0,7	5,2
Cultura	0,237	0,215	0,162	31,8	24,8
Interior	0,145	0,134	0,145	0,0	8,2
Presidencia de la república	0,112	0,101	0,114	2,1	13,2
Registraduría	0,087	0,083	0,083	4,3	0,3
Relaciones exteriores	0,075	0,071	0,078	3,4	9,2
Congreso de la república	0,060	0,056	0,045	25,0	19,6
Inteligencia	0,017	0,015	0,013	22,9	12,6
<b>Total Inversión</b>	<b>49,396</b>	<b>45,451</b>	<b>40,603</b>	<b>17,8</b>	<b>10,7</b>

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR, DEM.

## B. Presupuesto por sectores

La Contraloría cuenta con siete Contralorías Delegadas Sectoriales que analizaron el proyecto de presupuesto de 2016, los principales resultados de la revisión se presentan en este apartado. De manera general se tiene que el monto propuesto para el presupuesto de 2016, entre inversión y funcionamiento por \$167, 3 billones se distribuye en 26 sectores, de manera similar al de 2015, concentrando el 83% en educación, defensa y policía, trabajo, salud y protección social, hacienda, inclusión social y recreación y transporte (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Presupuesto de funcionamiento e inversión por sectores**  
 Billones de pesos

Sector	2015		2016	Estructura	Estructura	Estructura			
	Apropiación	Apropiación menos	Proyecto	%	%	%	Variación anual		
	Definitiva	Aplazamiento	Presupuesto	2015	2015	2016	C/A	C/B	
	A	B	C	(A)	(B)	%	%	%	
1	Educación	29.079	29.031	31.070	17,2	17,8	18,6	6,8	7,0
2	Defensa y seguridad	27.253	26.885	30.002	16,1	16,5	17,9	10,1	11,6
3	Trabajo	26.600	26.019	25.142	15,7	15,9	15,0	-5,5	-3,4
4	Hacienda	21.542	19.826	14.973	12,7	12,1	9,0	-30,5	-24,5
5	Salud y protección social	12.816	12.494	20.869	7,6	7,7	12,5	62,8	67,0
6	Inclusión social y reconciliación	11.182	10.560	10.174	6,6	6,5	6,1	-9,0	-3,7
7	Justicia (+inteligencia, fiscalía y rama j.)	9.071	9.602	10.009	5,4	5,5	6,0	10,3	11,2
8	Transporte	8.101	7.254	5.938	4,8	4,4	3,5	-26,7	-18,1
9	Vivienda, ciudad y territorio	4.031	3.816	3.407	2,4	2,3	2,0	-15,5	-10,7
10	Minas y energía	3.879	3.542	2.851	2,3	2,2	1,7	-26,5	-19,5
11	Agricultura	4.256	3.847	2.411	2,5	2,4	1,4	-43,4	-37,3
12	Comunicaciones	1.904	1.774	1.762	1,1	1,1	1,1	-7,5	-0,7
13	Organismos de control	1.534	1.515	1.656	0,9	0,9	1,0	7,9	9,3
14	Interior	1.005	990	1.040	0,6	0,6	0,6	3,5	5,1
15	Relaciones exteriores	680	676	851	0,4	0,4	0,5	25,2	25,9
16	Comercio, industria y turismo	874	848	772	0,5	0,5	0,5	-11,6	-9,0
17	Planeación	625	547	752	0,4	0,3	0,4	20,3	37,5
18	Ambiente y desarrollo sostenible	714	673	548	0,4	0,4	0,3	-23,3	-18,6
19	Presidencia de la república	638	626	530	0,4	0,4	0,3	-16,9	-15,3
20	Congreso de la república	467	460	503	0,3	0,3	0,3	7,7	9,3
21	Registraduría	947	943	466	0,6	0,6	0,3	-50,8	-50,6
22	Cultura	463	440	374	0,3	0,3	0,2	-19,3	-15,0
23	Estadística	417	392	346	0,2	0,2	0,2	-17,1	-11,7
24	Empleo público	267	267	320	0,2	0,2	0,2	19,6	19,7
25	Ciencia y tecnología	377	337	269	0,2	0,2	0,2	-28,6	-20,1
26	Deporte y recreación	488	436	259	0,3	0,3	0,2	-46,8	-40,5
	Total	169.211	163.194	167.294	100	100	100	-1,1	2,5
	Deuda pública	47.048	47.137	48.621				3,3	3,1
	Total general	216.259	210.331	215.914				-0,2	2,7

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR, DEM.

De aprobarse la distribución sectorial propuesta en el proyecto, de los 26 sectores, 15 reducirían el presupuesto respecto al de 2015. Dentro de estas reducciones se destacan las de los sectores de agricultura (37%), Registraduría (51%) y deporte y recreación (40,5%). Para el caso de la Registraduría es comprensible por los recursos destinados para el proceso electoral de 2015 y que ya no aplican para 2016; mientras que para otros sectores, como el de agricultura, no es claro cómo se quiere avanzar en su fortalecimiento con la asignación de menores recursos.



Esta distribución sectorial del presupuesto 2016 comparada con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, muestra diferencias en las distribuciones del gasto, e indica un gasto superior en \$0,104 billones, a pesar que éste se establece como un techo indicativo de gasto (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Presupuesto de funcionamiento e inversión por sectores**  
Billones de pesos

Sector	Proyecto	MGMP	Diferencia	
	Presupuesto	2016-2019	Absoluta	
1	Educación	31,07	31,07	0,00
2	Defensa y seguridad	30,00	30,54	0,53
3	Trabajo	25,14	25,14	0,00
4	Hacienda	14,97	20,59	5,62
5	Salud y protección social	20,87	13,86	-7,01
6	Inclusión social y reconciliación	10,17	10,16	-0,01
7	Justicia (+inteligencia, fiscalía y rama j.)	10,01	10,02	0,01
8	Transporte	5,94	5,94	0,00
9	Vivienda, ciudad y territorio	3,41	3,49	0,08
10	Minas y energía	2,85	2,85	0,00
11	Agricultura	2,41	2,41	0,00
12	Comunicaciones	1,76	1,75	-0,01
13	Organismos de control	1,66	1,74	0,08
14	Interior	1,04	1,03	-0,01
15	Relaciones exteriores	0,85	0,91	0,06
16	Comercio, industria y turismo	0,77	0,77	0,00
17	Planeación	0,75	0,76	0,01
18	Ambiente y desarrollo sostenible	0,55	0,55	0,00
19	Presidencia de la republica	0,53	0,75	0,22
20	Congreso de la republica	0,50	0,43	-0,07
21	Registraduría	0,47	0,86	0,40
22	Cultura	0,37	0,37	0,00
23	Estadística	0,35	0,35	0,00
24	Empleo público	0,32	0,32	0,00
25	Ciencia y tecnología	0,27	0,27	0,00
26	Deporte y recreación	0,26	0,26	0,00
	Total	167,29	167,19	-0,104

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR, DEM.

### B1. Sector agropecuario

El proyecto de presupuesto del año 2016 presenta una disminución de 43,3% para el sector agropecuario<sup>13</sup> respecto de los recursos asignados en 2015 (funcionamiento

13. Incluye las siguientes entidades: Minagricultura - Gestión general, Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

cae 5,2% e inversión 48,7%), afectando las líneas estratégicas del actual Plan Nacional de Desarrollo en este tema.

**Cuadro 9. Sector agropecuario**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	0,53	0,51	-5,2%
Inversión	3,72	1,91	-48,7%
Total	4,25	2,41	-43,3%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

Las inversiones del agro más afectadas son: programas de vivienda de interés social rural (-86%), incentivo a la capitalización rural y subsidio al crédito (-58%) y comercialización de productos agropecuarios (-84%). Estos recortes impactarían negativamente el desempeño del sector ya que el menor crédito contraerá la inversión y el producto agropecuario; por otra parte, la menor edificación de vivienda rural privará a la economía de su impacto multiplicador sobre la demanda agregada.

Más específicamente, se afectaría negativamente el cumplimiento de dos metas importantes del PND: disminuir el déficit habitacional rural al 56% en el 2018 e incrementar la cobertura de las operaciones de crédito (Finagro) para la población rural al 39%.

Por otra parte, preocupa a la CGR que los recortes de presupuesto impidan o retrasen el fortalecimiento y reforma institucional del sector agropecuario recomendada por la Misión Rural e incorporado en el PND con el otorgamiento de facultades al Ejecutivo para la creación de la Autoridad Nacional de Tierras y del Fondo de Desarrollo Rural, entre otras entidades. Adicionalmente, bajo las condiciones actuales el sector agropecuario cobra mayor importancia para potencializarse como exportador acorde a la tasa de cambio de 2015.

## B2. Sector defensa, justicia y seguridad

### 1. Subsector justicia y el derecho<sup>14</sup>

Respecto al presupuesto de inversión de 2016, la mayoría de los recursos (98,9 %) se dirigirán a la Superintendencia de Notariado y Registro (\$ 0,58 billones), a la USPEC (\$ 0,28 billones) y al Ministerio de Justicia y del Derecho (\$ 0,027 billones). En el caso del USPEC, los proyectos de inversión más relevantes corresponderían a la construcción y adecuación de infraestructura para la generación de cupos carcelarios (\$0,21 billones) y al mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física (\$0,072 billones), constituyendo así prioridades del subsector, que hasta la fecha ha mostrado

14. Incluye las siguientes entidades: Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), Rama Judicial.



problemas para la atención de los reclusos, como se ve en la tasa de hacinamiento de los últimos tres años que ha aumentado en cerca de 20 puntos porcentuales, al pasar de 31% en diciembre de 2010 a 51,6 % en febrero de 2015.

**Cuadro 10. Subsector justicia y el derecho**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	1,88	2,00	6,8%
Inversión	0,76	0,91	20,1%
Total	2,63	2,91	10,6%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

En comparación con el presupuesto apropiado en 2015, se observa que los recursos de inversión del Ministerio de Justicia y del Derecho se incrementarían en 113,4% (\$0,014 billones), mientras que los de USPEC crecerían solo 4,2% (\$0,011 billones). En el Ministerio, estos recursos se enfocarán en los proyectos de Administración, control y organización institucional, entre los que sobresalen: Ampliación y fortalecimiento de los servicios de justicia a nivel nacional (\$7.770 millones) y Adecuación e implementación del modelo de arquitectura empresarial (\$7.330 millones).

## 2. Subsector organismos de control<sup>15</sup>

El crecimiento del presupuesto del subsector para la vigencia 2016 alcanza el 7,5% respecto de 2015, al pasar de \$1,54 billones a \$1,66 billones. Vale resaltar que durante la vigencia 2015 se observa que los proyectos de inversión no han tenido modificaciones presupuestales entre la apropiación inicial y la definitiva con corte a junio. En relación con las transferencias de la Defensoría del Pueblo, es importante mencionar que las efectuadas para Defensoría Pública (Ley 24 de 1992) presentaron un incremento de 23%, al pasar de una apropiación inicial de \$0,14 billones a \$0,17 billones de apropiación definitiva con corte junio de 2015.

**Cuadro 11. Subsector organismos de control**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	1,36	1,47	8,0%
Inversión	0,18	0,19	3,9%
Total	1,54	1,66	7,5%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

15. Incluye las siguientes entidades: Procuraduría General de la Nación - Gestión general, Ministerio Público - Instituto de Estudios del Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República - Gestión general, Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República y Auditoría General de la República - Gestión general

En relación con los principales proyectos de inversión para el subsector, se encuentra que para la vigencia 2015, se destacan los destinados para la adquisición, construcción y mejoramiento de la infraestructura física con \$0,11 billones (63 % del total de la inversión) y con el fortalecimiento de los sistemas de información y tecnología con \$ 0,027 billones (15%). Vale mencionar que los relacionados con infraestructura física tienen continuidad para 2016 con una participación de 62 % (\$ 0,11 billones), así como los de tecnología con \$ 0,031 billones (17%). Las transferencias de capital aumentan 52% de una vigencia a otra, por efecto del incremento en el rubro préstamos directos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, que pasan de \$ 0,019 billones a \$ 0,29 billones.

### 3. Subsector fiscalía

En los aspectos presupuestales para el total de gastos de funcionamiento y de inversión se puede evidenciar una variación del 13% entre el 2015 y el 2016, desagregados así: en gastos de funcionamiento, las transferencias corrientes tuvieron el mayor porcentaje de variación en las vigencias señaladas llegando a 15%; los gastos de personal para las mismas vigencias fueron los que mayor variación por 11% y la variación para el rubro de inversión fue solo de un 1,8% para el 2015 y el 2016.

**Cuadro 12. Subsector fiscalía**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	2,85	3,25	13,9%
Inversión	0,17	0,17	-1,8%
Total	3,02	3,41	13,0%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

Por otra parte, para la vigencia 2015, dentro del Rubro “Servicios Personales indirectos” del presupuesto de la Fiscalía General de la Nación sobresale un aumento del 118,49 %. A su vez, los gastos de personal se incrementan en \$ 0,25 billones para el 2016 debido a la reestructuración de la entidad.

En el rubro de adquisición de bienes y servicios se observa un aumento del 12,94%. en el rubro sentencias y conciliaciones se verifica un significativo incremento del 61,83 %. Respecto al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses no se evidencia variaciones presupuestales significativas, no obstante, es una entidad clave en el proceso de investigaciones judiciales.

Para la vigencia 2016, el presupuesto de inversiones proyectado suma \$ 0,17 billones repartidos entre la Fiscalía General de la Nación (\$ 0,13 billones), Instituto Nacional de Medicina Legal (\$ 0,035 billones) y la Universidad Conocimiento e Innovación para la Justicia (\$ 0,0049 billones). Las principales inversiones en la Fiscalía son para la ampliación, mejoramiento y renovación de la infraestructura informática y para el mantenimiento, dotación y reposición de las áreas de criminalística e investigación a nivel nacional.



Es de resaltar que dentro del proyecto de presupuesto de la Nación para el 2016 está el rubro Conocimiento e Innovación para la Justicia por valor de \$0,023 billones, el cual corresponde a la Universidad Conocimiento e Innovación para la Justicia de la Fiscalía General de la Nación.

#### 4. Subsector rama judicial

Respecto al presupuesto para los proyectos de inversión de la Rama Judicial en 2016, se observa que la mayoría de los recursos se destinarían a Adquisición de dotación (\$0,078 billones), Construcción de infraestructura (\$ 0,038 billones), Investigación y estudios (\$0,034 billones) y Capacitación del recurso humano (\$ 0,023 billones). Dichos programas concentrarían el 78,7% de la inversión de la Rama.

**Cuadro 13. Sector rama judicial**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	2,99	3,36	12,5%
Inversión	0,34	0,22	-34,9%
Total	3,33	3,58	7,6%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

Se observan cambios importantes frente al presupuesto apropiado en 2015, ya que los recursos dirigidos a Adquisición de dotación y construcción de infraestructura disminuirían 52,3 %, mientras que el rubro de investigación y estudios y capacitación del recurso humano presentaría un incremento considerable (200,4 %), mostrando una nueva orientación de las políticas de la Rama. No obstante, se evidencia una fuerte reducción en el total de recursos de inversión (-34,9 %), siendo inferiores a los solicitados en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018 (\$ 0,29 billones).

#### 5. Subsector defensa y policía

El incremento en las transferencias corrientes fue de 21 %, explicado especialmente por el aumento de 95 % en sentencias y conciliaciones al pasar de \$ 0,50 billones a \$ 0,94 billones. En 2015 se fortaleció el proyecto de inversión relativo a los comandos de Policía con adiciones de \$0,021 billones (66 %), mientras que el proyecto de fortalecimiento de estaciones de Policía disminuyó \$ 0,015 billones (37 %). Para 2016 la inversión en la Policía disminuye \$0,054 billones (22 %). El proyecto más representativo para 2016 es el referente a Construcción de Infraestructura Propia del Sector con \$ 0,10 billones (52 %).

La inversión se disminuye en 32,3% (\$0,51 billones), explicado principalmente por la reducción en los proyectos de Construcción de infraestructura propia del Sector en \$0,13 billones y en Adquisición, producción y mantenimiento de la dotación propia del Sector en \$0,30 billones, quedando la inquietud, referente a un posible escenario de postconflicto, sobre el fortalecimiento de la presencia y capacidades de la Fuerza Pública.

**Cuadro 14. Subsector defensa y policía**  
**Billones de pesos**

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	25,66	28,93	12,7%
Inversión	1,59	1,08	-32,3%
Total	27,25	30,00	10,1%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

### 83. Sector gestión pública<sup>16</sup>

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” tienen como meta la realización de censos (poblacional, agropecuario, minero, entre otros) como una herramienta para actualizar los marcos estadísticos del país.

En el proyecto de Presupuesto 2016, la asignación al DANE, ente rector de las cuentas nacionales, presenta una disminución en funcionamiento del 10 % y en inversión del 28 %.

**Cuadro 15. Subsector Presupuesto 2015 – DANE-**  
**Billones de pesos**

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	0,08	0,07	-9,6%
Inversión	0,17	0,12	-27,6%
Total	0,25	0,19	-21,9%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

La reducción en inversión afecta, entre otros, los recursos destinados para el Levantamiento y Actualización de Información para Procesamiento, menor en un 27 % respecto de 2015. Dentro de esta cuenta, el rubro destinado al levantamiento del XVIII Censo de Población y VII de Vivienda presenta una reducción de 82 %, equivalente a más de \$ 0,066 billones, y el del Censo Nacional Agropecuario una disminución aproximada de \$ 6.000 millones equivalente al 86 %.

Estas reducciones posiblemente afectarán la producción, actualización y oportunidad de los marcos estadísticos nacionales, los cuales son base para que el Gobierno ejecute el gasto social y se construyan políticas públicas focalizadas, eficientes y eficaces, además de sus impactos políticos y económicos.

Igualmente, dificultan el cumplimiento de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 frente a los censos, las cuales tienen como sustento lineamientos internacionales, que expresan que “(...) el Censo de Población y Vivienda

16. Se analizó solamente el presupuesto del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).



del año 2005 es la única herramienta con la que se cuenta para analizar la realidad demográfica y socioeconómica, y para formular, diseñar y hacer seguimiento a las políticas públicas en la mayoría de los territoriales. Las recomendaciones internacionales (ONU, 2010) establecen que los censos de población deben realizarse cada 10 años, por lo que a partir de 2015 se hace imprescindible su preparación y ejecución (...)»<sup>17</sup>

#### B4. Sector infraestructura

##### 1. Subsector comercio, industria y turismo<sup>18</sup>

De acuerdo con el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016, el sector tendrá \$0,77 billones, 11,6% menos que en 2015. Los gastos de funcionamiento se reducen en el 6%, mientras que las inversiones disminuyen en 21,3%.

**Cuadro 16. Subsector comercio, industria y turismo**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	0,55	0,52	-6,0%
Inversión	0,32	0,25	-21,3%
Total	0,87	0,77	-11,6%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

Para el sector industrial y productivo del país, de acuerdo con la proyección de inversión encaminada a mejorar el entorno de los negocios, incrementar los sectores basados en la innovación y el apoyo al emprendimiento y al subsector artesanal, se recomienda analizar de manera constante y articulada (entre políticas, instituciones y actores), las responsabilidades, metas, indicadores y objetivos de cada una de las entidades que hacen parte de este sistema con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, ya que cuenta con cerca de un 57% del total de la inversión del sector.

Para el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018, se hace énfasis en incentivar el turismo en el país como agente de desarrollo de las regiones y más si se tiene en cuenta que uno de los grandes cambios de esta nueva formulación del PND, radica en que se formuló de lo regional a lo nacional, siendo las regiones factores determinante en su ejecución. De acuerdo con las cifras del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2016, de los cerca de \$252 miles de millones que tiene el sector, un 26 % se destina al subsector turismo, por lo que se toma como prioridad para la CGR realizar control permanente sobre la ejecución tanto financiera como de gestión.

17. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Pág. 417.

18. Incluye las siguientes entidades: Mincomercio Industria Turismo - Gestión general, Mincomercio Industria Turismo - Dirección General de Comercio Exterior, Mincomercio Industria Turismo - Artesanías de Colombia S.A., Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Industria y Comercio, Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores y Instituto Nacional de Metrología (INM).

Es importante mencionar que para el subsector de Comercio Exterior, en la vigencia 2016 se establece un rubro de \$3.864 millones de pesos, para el proyecto de “Implementación del programa de apoyo integral para los usuarios de comercio exterior”, el cual da continuidad a los avances ya alcanzados en las vigencias 2010 – 2014. Dado esto y teniendo en cuenta el Plan Estratégico Sectorial 2015 – 2018 del Mincomercio, es importante destacar que según dicho plan estratégico se debe apuntar a aumentar las exportaciones de bienes no minero energéticos y servicios, aumentar la exportación de servicios y la inversión extranjera directa.

### 2. Subsector transporte<sup>19</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, entre las diferentes meras que se propuso el gobierno nacional en el subsector transporte cabe resaltar que las referentes a “Plataformas Logísticas”, “Servicios de Transporte y Logística” y “Corredores Férreos” tuvieron un deficiente desempeño, presentando cero porcentaje de avance y en algunos casos retrocesos como el caso de servicios de transporte y logística. Preocupa que en el Plan para el presente cuatrienio “Todos por un Nuevo País” no se observa que el Gobierno Nacional haya redoblado los esfuerzos para subsanar los rezagos del plan anterior. De otra parte, vale la pena mencionar que los recursos aprobados para el subsector disminuyeron con respecto a lo aprobado para la vigencia 2015, en un aproximado de 16,6%, lo que puede repercutir en el cumplimiento de metas proyectadas en el actual Plan de Desarrollo.

**Cuadro 17. Subsector comercio, industria y turismo**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016 (sin deuda)	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	0,64	0,71	0,71	10,2%
Deuda	0,29		0,83	186,5%
Inversión	7,17	5,22	5,22	-27,1%
Total	8,10	5,93	6,76	-16,6%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016.

### 3. Subsector comunicaciones

El subsector de las comunicaciones<sup>20</sup> representa el 3% de la inversión en el proyecto de PGN 2016 (\$1,2 billones).

19. Incluye las siguientes entidades: Ministerio De Transporte - Gestión General, Ministerio De Transporte - Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena), Instituto Nacional de Vías, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Agencia Nacional de Infraestructura, Unidad de Planeación del Sector de Infraestructura de Transporte, Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte, Agencia Nacional de Seguridad Vial y Superintendencia de Puertos y Transporte

20. Incluye las siguientes entidades: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Gestión general, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Comunicaciones, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Agencia Nacional del Espectro (ANE) y Autoridad Nacional de Televisión (ANTV).



**Cuadro 18. Subsector comunicaciones**

Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	0,55	0,53	-4,0%
Inversión	1,36	1,23	-9,1%
Total	1,90	1,76	-7,6%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

En el sector comunicaciones para 2015, fueron aplazadas inversiones por \$0,13 billones y el PGN para el año 2016 reduce en un 4% los gastos de funcionamiento y en 9,1% los de inversión del sector respecto al año anterior.

**4. Subsector vivienda, ciudad y territorio<sup>21</sup>**

Dentro de los recursos correspondientes a transferencias corrientes se incluyen \$1,68 billones que se giran por el Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales para agua potable y saneamiento básico. La Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) hace parte de una sección presupuestal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>22</sup>. En el proyecto de Presupuesto 2016 los gastos por transferencias se incrementan en un 8,6% acorde con la Ley 1176 de 2007.

**Cuadro 19. Subsector vivienda, ciudad y territorio**

Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	1,60	1,74	8,3%
Inversión	2,43	1,67	-31,2%
Total	4,03	3,41	-15,5%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

Las inversiones en Fonvivienda pasan de \$2,1 billones en 2015 a \$1,15 billones en 2016, mostrando en la vigencia 2015 un aplazamiento de inversión del 5,3%. De manera agregada, la inversión del sector tenía una participación en el total del 4,9% en 2015 y pasa a 4,1% en 2016.

21. Incluye las siguientes entidades: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y Fondo Nacional De Vivienda (Fonvivienda).

22. De acuerdo con las cifras que reporta el DANE de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida - ECV 2014, entre 2010 - 2014 la cobertura en los servicios de acueducto permitió llegar al 88,4% de la población (41.430.961 de habitantes) y al 76,71% de cobertura en alcantarillado (35.644.236 de habitantes).

## B5. Sector medio ambiente

No obstante, la baja participación del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>23</sup> en el presupuesto de inversión del PGN 2016 de 0.6% (\$0,25 billones), presenta unadiminución del 40,1%, poniendo en riesgo el cumplimiento de las metas físicas formuladas en los Planes de Acción de las Entidades beneficiarias de estos recursos para la vigencia 2016.

**Cuadro 20. Subsector medio ambiente**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	0,29	0,29	0,3%
Inversión	0,42	0,25	-40,1%
Total	0,71	0,55	-23,6%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

Para la vigencia 2016, el Plan Plurianual de Inversiones del PND 2015-2018 para el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible contempla una asignación de recursos por \$3.0 billones, de los cuales \$0,68 billones (23 %) son financiados por el Sistema General de Participaciones (SGP) y \$0,22 billones (7 %) financiados por el Sistema General de Regalías (SGR), de los cuales no hay certeza de su apropiación y ejecución, toda vez que para el primer caso (SGP), por no corresponder a rentas de destinación específica para el medio ambiente, el aporte efectivo queda a discrecionalidad de las Entidades Territoriales y en el segundo caso (SGR), la gestión de recursos para el medio ambiente también es discrecional y en gran medida dependerá de la eficiencia de estos Entes para formular y presentar los proyectos de inversión ante los organismos competentes (OCAD).

## B6. Sector minas y energía

El presupuesto total de gastos del sector Minas y Energía presenta una disminución de \$ 1,03 billones (26,6 % respecto al 2015), representados en funcionamiento por \$0,22 billones (21%)e inversión por \$0,81 billones (79%). Por entidades, en el Ministerio de Minas y Energía la reducción fue de \$ 0,64 billones (-24,5 %); en la Agencia Nacional de Hidrocarburos por \$ 0,36 (-34,7 %); en la Agencia Nacional de Minería por \$ 0,016 billones (-16,1 %); en el IPSE por \$0,01 billones (-21,1 %); en la UPME por \$ 0,00031 billones (+0,9 %) y finalmente en el Servicio Geológico Colombiano por \$ 0,01 billones (-13,4 %).

23. Incluye las siguientes entidades: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión General, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Fonam - Gestión general y corporaciones autónomas regionales.



**Cuadro 21. Subsector minas y energía****Billones de pesos**

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	0,82	0,60	-26,6%
Inversión	3,06	2,25	-26,5%
Total	3,88	2,85	-26,6%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

Por proyectos de inversión en el sector se destacan los siguientes comportamientos:

**i. Proyecto Focalización y asignación eficiente de subsidios en energía y gas combustible - Subsidios de tarifas (Rubro 620 presupuesto de Inversión del Ministerio de Minas).** Para 2016 se proyecta una ejecución de \$1,47 billones en subsidios por menores tarifas de los servicios de Electricidad, Gas Natural y GLP, es decir 79% del presupuesto de Inversión del Ministerio de Minas para el año. En el proyecto de presupuesto de 2015 se estimó una inversión en este rubro de \$1,94 billones (24% mayor), lo que denota menores recursos para la financiación del programa de subsidios.

También se verá afectada la ejecución del PND 2014-2018, en la estrategia de Desarrollo minero - energético para la equidad regional, al contarse con menos recursos de los planeados para su ejecución. Esto sin que se tengan avances en la focalización de los subsidios para que los mismos beneficien solamente a los usuarios de menores ingresos y garantizar la sostenibilidad del esquema de subsidios.

En este sentido la CGR recomienda las siguientes acciones: avanzar en la revisión de la metodología de estratificación, objetivo definido en los anteriores PND y desarrollado en el CONPES 3386 de 2005, y revisar la viabilidad de mantener los actuales niveles de subsidios.

**ii. Proyecto Nuevos usuarios y capacidad instalada de generación en Zonas No Interconectadas.** El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas – IPSE- presenta la mayor reducción en el presupuesto de inversión al pasar de \$0,034 billones en 2015 a \$0,011 billones en 2016 con lo que se afectaría el objetivo de universalización y calidad del servicio, la ampliación de la cobertura y el cumplimiento de metas relacionadas con las zonas no interconectadas (nuevos usuarios conectados y capacidad instalada para generación).

**iii. Proyecto Actividad minera con responsabilidad ambiental (Fortalecimiento de la pequeña y mediana minería a nivel nacional).** La reducción más significativa del presupuesto se presenta en Fortalecimiento de la pequeña y mediana minería a nivel nacional, pasando de \$17.000 millones en 2015 a solo \$3.000 millones en el proyecto de Presupuesto de 2016. Esto indica una menor atención a esta minería que si bien no es la mayor generadora de regalías, sí podría posicionarse como solución a problemas sociales y ambientales originados por el crecimiento de la ilegalidad minera.

El nuevo rubro denominado Administración de la contratación y titulación minera en el territorio nacional Agencia Nacional Minera por \$7.350 millones indica un mayor gasto en el funcionamiento institucional.

Para la CGR sería importante que se considerara la revisión de la política minera enfocada por los temas relacionados con la problemática social y ambiental y un mayor interés en la administración de una minería para el crecimiento económico.

**iv. Proyecto Aumentar las reservas y garantizar la producción que apoyen el desarrollo económico del país.** La Agencia Nacional de Hidrocarburos presenta una reducción total de \$0,36 billones (-34,7% respecto de 2015), representada en \$0,22 billones en funcionamiento y \$0,14 billones en inversión. En el caso de la inversión la disminución en la asignación de recursos dirigida principalmente al programa de “Desarrollo de la evaluación del potencial de hidrocarburos en el país”, afecta el cumplimiento de la meta de cubrimiento sobre conocimiento del potencial de hidrocarburos del país (kilómetros de sísmica 2D) y tiene implicaciones en la meta de exploración (nuevos pozos exploratorios) y por tanto también afecta la inversión privada (particularmente la Inversión Extranjera Directa –IED-) <sup>24</sup> en un momento crucial por la crisis que atraviesa el sector. El programa presenta una reducción de \$0,18 billones respecto a 2015.

## B7. Sector social

### 1. Subsector educación

El presupuesto de inversión del sector educación <sup>25</sup> se redujo en el proyecto de Presupuesto 2016 cerca del 21% respecto de la apropiación definitiva de 2015. Se suma a este hecho, que en el mencionado proyecto los recursos de inversión del GNC (incluye el Ministerio de Educación Nacional, Mincultura y Coldeportes) se reducen alrededor del 72% respecto del Plan Plurianual de Inversiones del actual Plan Nacional de Desarrollo, haciendo difícil cumplir los propósitos gubernamentales en educación (jornada única, aseguramiento cobertura hasta grado 11, fondo de financiamiento de infraestructura educativa, etc.), como pilar fundamental e instrumento de la movilidad social.

24. La inversión en exploración es casi 100% privada y es hecha por compañías petroleras las cuales en su mayoría están fuera del país, por eso, para traer esos dineros y hacer exploración en Colombia, el recurso se registra en las cuenta nacional Inversión Extranjera Directa (IED), por lo tanto, si baja la exploración petrolera bajan esas inversiones.

25. Incluye las siguientes entidades: Ministerio Educación Nacional - Gestión General, Instituto Nacional Para Sordos (Insor), Instituto Nacional Para Ciegos (Inci), Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central, Instituto Nacional De Formación Técnica Profesional De San Andrés Y Providencia, Instituto Nacional De Formación Técnica Profesional De San Juan Del Cesar, Instituto Tolimense De Formación Técnica Profesional y el Instituto Técnico Nacional De Comercio Simón Rodríguez De Cali.



**Cuadro 22. Subsector educación**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	26,57	29,10	9,5%
Inversión	2,51	1,97	-21,4%
Total	29,08	31,07	6,9%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

El proyecto de Presupuesto 2016 privilegia la inversión en educación superior mediante becas, subsidios y créditos al asignarle el 40% de la inversión total, frente al 28% destinado a la oferta educativa pública. Preocupa además que en el proyecto, no se proponga apropiación alguna para el Programa de Alimentación Escolar –PAE–, que tuvo prioridad en la vigencia anterior, dada su trascendencia en la permanencia y calidad de la EPBM<sup>26</sup>. En general, existe incoherencia entre los propósitos estratégicos del PND y las asignaciones presupuestales anuales, dado que muchas de las líneas estratégicas y las metas esperadas no se ven reflejadas en los programas presupuestales a realizar (por ejemplo, la estrategia de excelencia docente en todos los niveles).

## 2. Subsector salud y protección social

Los programas planteados en el proyecto de Presupuesto 2016 no guardan coherencia con las objetivos y demás estrategias establecidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo, lo que muestra una ruptura entre el ejercicio de planeación y presupuestación, implicando que existan estrategias sin asignación de recursos, así como el aseguramiento de recursos para la implementación de las nuevas medidas establecidas en la Ley Estatutaria de Salud.

**Cuadro 23. Subsector salud y protección social**  
Billones de pesos

	Ppto 2015	Proyecto de Ppto. 2016	Variación
Funcionamiento	8,56	16,21	89,4%
Inversión	4,26	4,65	9,3%
Total	12,82	20,86	62,8%

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto 2016

Así por ejemplo, uno de los grandes retos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es reducir brechas en los resultados de salud del nivel territorial y poblacional. Sin embargo, en lo planteado actualmente en el PND y en el Proyecto de Ley de

26. Ni en el mensaje presidencial (Cuadro 20 pág. 99) se incluye específicamente este programa ni se proyecta explícitamente asignación presupuestal para el mismo. Aparece como todos los años en Hacienda la presupuestación para la asignación especial SGP (Ley 715) alimentación escolar. Sin embargo, el Programa de Alimentación Escolar PAE dirigido por el Ministerio de Educación, es diferente a la asignación de recursos que ejecutan autónomamente las entidades territoriales derivado de las transferencias del Sistema General de Participaciones que reciben.

Presupuesto no se encuentran programas, proyectos o estrategias relacionados directamente con este tema, por lo cual deben existir metas e indicadores explícitos, que permitan la medición del avance y ejecución de los recursos en este sentido.

## V. Ejecución presupuestal de la vigencia 2015

El Presupuesto General de la Nación a julio de 2015 ascendió a \$216,28 billones, de los cuales \$119,54 billones (55,3%) correspondieron a funcionamiento, \$49,40 billones (22,8%) a inversión y \$47,34 billones (21,9%) a servicio de la deuda.

El porcentaje de ejecución del presupuesto, medido por obligaciones, fue de 46,4% en julio, menor en 1,7 puntos porcentuales al presentado en el mismo mes del año anterior (Cuadro 24).

**Cuadro 24. Ejecución presupuesto general de la nación (PGN) a julio de 2015**  
Billones de pesos

Sector	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Ejecución por Compromisos	Ejecución por Obligaciones
Funcionamiento	119,37	119,54	67,32	58,07	56,78	56,3%	48,6%
Gastos de personal	25,08	25,29	13,42	12,75	12,70	53,1%	50,4%
Gastos generales	7,08	7,59	5,70	3,04	2,91	75,1%	40,0%
Transferencias corrientes	84,96	84,26	46,74	41,44	40,38	55,5%	49,2%
Transferencias de capital	0,61	0,62	0,31	0,26	0,26	51,1%	42,0%
Gastos de comercialización y producción	1,65	1,78	1,15	0,58	0,53	64,5%	32,8%
Deuda	47,34	47,34	21,23	21,23	21,06	44,8%	44,8%
Servicio de la deuda externa	9,63	9,63	4,06	4,06	4,00	42,2%	42,1%
Servicio de la deuda interna	37,71	37,71	17,17	17,17	17,06	45,5%	45,5%
Inversión	49,39	49,40	34,95	20,96	15,85	70,8%	42,4%
Total	216,10	216,28	123,51	100,26	93,69	57,1%	46,4%

Fuente: SHF.

Los sectores con mayor ejecución, por obligaciones, a julio de 2015 fueron Vivienda, ciudad y territorio, Relaciones Exteriores y Salud y Protección Social con indicadores de 65,5%, 63,4% y 61,8%, respectivamente; mientras que los menores niveles de ejecución se presentaron en los sectores de Planeación, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Empleo Público con porcentajes de 29,5%, 29,2% y 25,1%, respectivamente.



**Cuadro 25. Ejecución presupuesto general de la nación (PGN) a julio de 2015**  
**Billones de pesos**

Sector	Presupuesto inicial	Presupuesto Definitivo	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Ejecución por Compromisos	Ejecución por Obligaciones
Vivienda, ciudad y territorio	4,02	4,03	3,07	2,64	1,07	76,1%	65,5%
Relaciones exteriores	0,64	0,68	0,50	0,43	0,43	74,1%	63,4%
Salud y protección social	12,79	12,82	8,22	7,92	7,91	64,1%	61,8%
Educación	29,08	29,08	19,88	16,75	16,72	68,3%	57,6%
Presidencia de la república	0,46	0,64	0,52	0,36	0,23	81,5%	55,7%
Cultura	0,45	0,46	0,35	0,25	0,22	75,8%	54,9%
Ciencia y tecnología	0,38	0,38	0,26	0,19	0,02	68,7%	50,9%
Comercio, industria y turismo	0,84	0,90	0,60	0,45	0,35	66,1%	50,3%
Congreso de la república	0,47	0,47	0,27	0,23	0,22	58,4%	49,7%
Inclusión social y reconciliación	11,10	11,18	8,51	5,51	5,49	76,1%	49,3%
Defensa y policía	27,15	27,25	16,66	13,40	13,17	61,1%	49,2%
Transporte	8,01	8,10	5,92	3,93	1,63	73,1%	48,5%
Rama judicial	3,33	3,33	1,68	1,55	1,54	50,5%	46,5%
Fiscalía	3,01	3,02	1,55	1,36	1,36	51,4%	45,2%
Servicio a la deuda	47,05	47,05	20,96	20,95	20,78	44,5%	44,5%
Organismos de control	1,53	1,53	0,79	0,68	0,67	51,2%	44,1%
Comunicaciones	1,90	1,90	1,25	0,83	0,62	65,5%	43,6%
Minas y energía	3,88	3,88	1,84	1,60	1,59	47,5%	41,3%
Inteligencia	0,09	0,09	0,04	0,04	0,04	47,7%	39,8%
Hacienda	22,40	21,53	12,95	8,52	7,70	60,1%	39,6%
Justicia y del derecho	2,63	2,63	1,60	1,01	0,99	60,6%	38,5%
Registraduría	0,41	0,95	0,62	0,36	0,36	64,6%	37,9%
Agropecuario	4,23	4,26	2,88	1,54	0,94	67,6%	36,1%
Información estadística	0,41	0,42	0,25	0,15	0,15	58,9%	35,9%
Deporte y recreación	0,49	0,49	0,34	0,17	0,17	70,0%	34,0%
Interior	0,92	1,02	0,66	0,33	0,31	84,1%	32,8%
Trabajo	26,58	26,58	10,37	8,64	8,59	39,0%	32,5%
Planeación	0,91	0,62	0,28	0,18	0,16	44,7%	29,5%
Ambiente y desarrollo sostenible	0,70	0,71	0,36	0,21	0,20	50,5%	29,2%
Empleo público	0,26	0,27	0,15	0,07	0,07	55,0%	25,1%
<b>Total</b>	<b>216,10</b>	<b>216,28</b>	<b>123,51</b>	<b>100,26</b>	<b>93,69</b>	<b>57,1%</b>	<b>46,4%</b>









CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA  
C O S T A R I C A