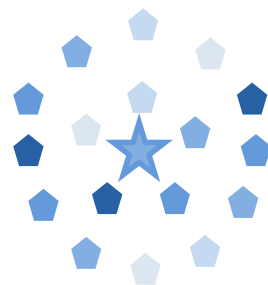


Proyecto



Presupuesto General de la Nación 2018

**“AJUSTE EXITOSO,
REPUNTE EN MARCHA”**

28 de julio de 2017



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2018:

“AJUSTE EXITOSO, REPUNTE EN MARCHA”

CONTENIDO

PRIMERA PARTE

MENSAJE PRESIDENCIAL

ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA 2018

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2018

- I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO*
- II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO 2018*
- III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2018*
- IV. RESUMEN HOMOLOGADO PRESUPUESTO NACIÓN Y PLAN FINANCIERO 2018*
- V. PANORAMA PRESUPUESTAL 2016*
- VI. PANORAMA PRESUPUESTAL 2017*
- VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECIFICA*
- VIII. PRINCIPALES BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO –IVA- AÑO GRAVABLE 2016*
- IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA*

SEGUNDA PARTE

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2018

ANEXO DE GASTO SOCIAL DEL PGN 2018

DETALLE DE LA COMPOSICION DE INGRESOS PGN 2018

**MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2018**

MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2018
AJUSTE EXITOSO, REPUNTE EN MARCHA

En cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley Orgánica del Presupuesto, el Gobierno nacional presenta al Honorable Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2018¹. Esta es una de las más importantes iniciativas que el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos.

Este proyecto cumple con la normatividad vigente y con las metas fiscales que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017. Se formuló de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, y demás normas vigentes, en especial la Ley 819 de 2003, el Decreto Único reglamentario No. 1608 de 2015 y la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC).

El PGN para 2018 asciende a \$235,6 billones, de los cuales \$221,1 billones se financian con aportes de la Nación y \$14,5 billones con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN. Este proyecto de ley incorpora las partidas necesarias para garantizar la operación de los órganos que lo integran, la atención de las obligaciones de la Nación y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País* (PND).

Incluye las apropiaciones que hacen parte del plan anual de inversiones y las autorizadas en años anteriores con el mecanismo de vigencias futuras; atiende la financiación de programas sociales que benefician a la población más vulnerable; acata las sentencias y mandatos de los jueces y de las altas cortes; honra los compromisos de la Nación con sus servidores y pensionados, y con sus acreedores, internos y externos, entre otras obligaciones.

No es éste el último proyecto de presupuesto que presenta esta administración, pero sí es el último que ejecuta. Por esta razón, con el propósito de avanzar en el cumplimiento de las metas que nos hemos propuesto en el PND y de los compromisos que se derivan del Acuerdo de Paz, hemos priorizado la asignación de los recursos de manera que la ejecución del gasto tenga impactos positivos sobre la economía y los ingresos de los colombianos, en especial de los más pobres y de las regiones más necesitadas del apoyo estatal. Este es un presupuesto fiscalmente responsable, que cumple estrictamente con las metas de la regla fiscal, es macroeconómicamente consistente y evidencia un claro compromiso social.

¹ Proyecto de ley "Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018".

1. EN DEFENSA DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

Durante los últimos años hemos desarrollado una institucionalidad que ha permitido estabilizar los fundamentales económicos de una manera ordenada. La correcta gestión de la política ha favorecido un crecimiento superior al promedio regional, aunque no siempre satisfactorio, como ocurrió por ejemplo durante 2016, cuando el PIB creció tan solo 2%. Los diversos planes de apoyo a la actividad económica que hemos puesto en marcha durante estos años, como PIPE 1.0, PIPE 2.0 y ahora Colombia Repunta, han contribuido al crecimiento al traducirse en proyectos que le han permitido a la economía mejorar su dinámica en el corto plazo, complementando políticas sociales dirigidas a educación, salud y la 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.

I. Construyendo una nueva institucionalidad. Desde el inicio de nuestra primera administración, enfatizamos la importancia de la sostenibilidad y la transparencia fiscal como instrumentos fundamentales para hacer más eficiente y responsable la gestión de los recursos públicos. Como resultado de esta preocupación, compartida por el Congreso de la República, se aprobaron diversas normas que, en conjunto, han derivado en la creación y desarrollo de una nueva institucionalidad.

Entre éstas sobresale la inclusión del principio de sostenibilidad como norma constitucional². Desde su aprobación, todas las ramas del poder público están obligadas a tenerlo en cuenta en sus decisiones, sus fallos y sus actuaciones. Así mismo, tramitamos la Ley 1473 de 2011, por la cual se dispone de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC)³. Esta regla se ha convertido en el fundamento para el diseño de la política fiscal y el punto de referencia para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Esta nueva institucionalidad, que ha sido elogiada a nivel internacional, nos ha proporcionado una caja de herramientas particularmente útil que, a lo largo de estos años, ha mostrado su pertinencia y capacidad para acomodar choques externos como la caída en los precios del petróleo, a la vez que permite enfrentar choques internos relacionados, por ejemplo, con variaciones extremas del clima y otros desastres naturales.

² Acto Legislativo 03 de 2011, por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

³ Ley 1473 del 5 de julio de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC. Esta ley, entre otras disposiciones, establece la obligatoriedad de seguir una senda decreciente anual de déficit en el balance fiscal estructural que permita alcanzar unas metas puntuales de balance estructural, así: déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1% del PIB o menos en 2022.

Los resultados de aplicar este nuevo instrumental han sido exitosos; las cifras así lo demuestran. Cuando el auge minero-energético y el buen comportamiento de la actividad económica durante la primera parte del actual decenio generó crecientes ingresos fiscales, la gestión responsable de las finanzas públicas nos facilitó la ejecución de políticas públicas que contribuyeron a elevar la inversión y el ahorro, a reducir la tasa de desempleo y la desigualdad social, y a cerrar brechas regionales.

Cuando se necesitó, como en los pasados tres años, hacer frente a choques en términos de intercambio que afectaron negativamente nuestras exportaciones en magnitudes sólo comparables con las observadas durante la Gran Depresión hace casi noventa años, pudimos acudir al endeudamiento para amortiguar el choque. Mantuvimos el crecimiento económico en números positivos, por encima de los niveles mostrados por economías similares; la autoridad monetaria pudo desplegar el instrumental a su disposición para mantener el control de la inflación; aplicamos con éxito medidas contracíclicas para generar empleo y llevar la tasa de desempleo a niveles de un dígito y, lo que es más importante, protegimos el gasto social, al punto que los índices de pobreza en sus diferentes formas de medición han mantenido una senda descendente a lo largo del actual decenio, como ha ocurrido con los niveles de desigualdad. Y, muy importante: logramos conservar la calificación BBB que desde 2013 nos otorgaron las principales agencias calificadoras internacionales de riesgo, que es la más alta que hemos tenido en toda nuestra historia.

No nos cabe duda de que, hacia el futuro, esta institucionalidad fiscal, que continúa en desarrollo, será cada vez más importante como instrumento de gestión de la política pública para apoyar el crecimiento económico, mejorar la calidad de vida de los colombianos y cimentar la reputación de Colombia en los mercados internacionales.

II. Consolidación fiscal para crecer. El colapso de los precios internacionales de las materias primas, especialmente del petróleo desde julio de 2014, y su impacto sobre la actividad económica, redujeron sensiblemente los recursos del presupuesto nacional e impusieron importantes retos a la política fiscal del país. Durante el periodo 2013-2016 se dio un deterioro en los ingresos fiscales y un aumento en el costo de la deuda del Gobierno Nacional que asciende a 3,9% del PIB⁴. Para compensar este choque, utilizamos todas las herramientas disponibles de política fiscal: recortes en el gasto de funcionamiento e inversión por 0,9% del PIB (sin afectar el gasto social); reforma tributaria en 2014 que contribuyó, en parte, a incrementar los ingresos no petroleros en 1,3% del PIB, y mayor déficit admitido por la regla fiscal, equivalente a 1,7% del PIB.

Desde 2013, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF)⁵ autorizó un incremento gradual del déficit total del

⁴ 3,2pp fruto de un menor ingreso fiscal por la caída en los precios del petróleo y 0,6pp por aumento en el pago de intereses, debido a la devaluación del peso y el incremento en la inflación.

⁵ El Decreto 1790 de 2012 Por el cual se reglamenta el Comité Consultivo para la Regla Fiscal, establece que tendrá dos grupos técnicos externos de trabajo: Grupo Técnico del Producto Interno Bruto Potencial y Grupo Técnico Minero-Energético. Este comité debe pronunciarse sobre el informe de cumplimiento de la

GNC hasta 2016, cuando éste llegó a su máximo nivel: 4,0% del PIB. Sin embargo, como quiera que parte del choque que generó este mayor espacio fiscal se ha vuelto permanente⁶, el CCRF ha decidido que este mayor déficit empiece a revertirse desde este año (3,6% en 2017 y 3,1% en 2018). Para cumplir esta decisión, hemos adoptado un conjunto de medidas estructurales que nos permitirá asumir gradualmente, y así contener su impacto negativo, la reducción permanente en los ingresos petroleros.

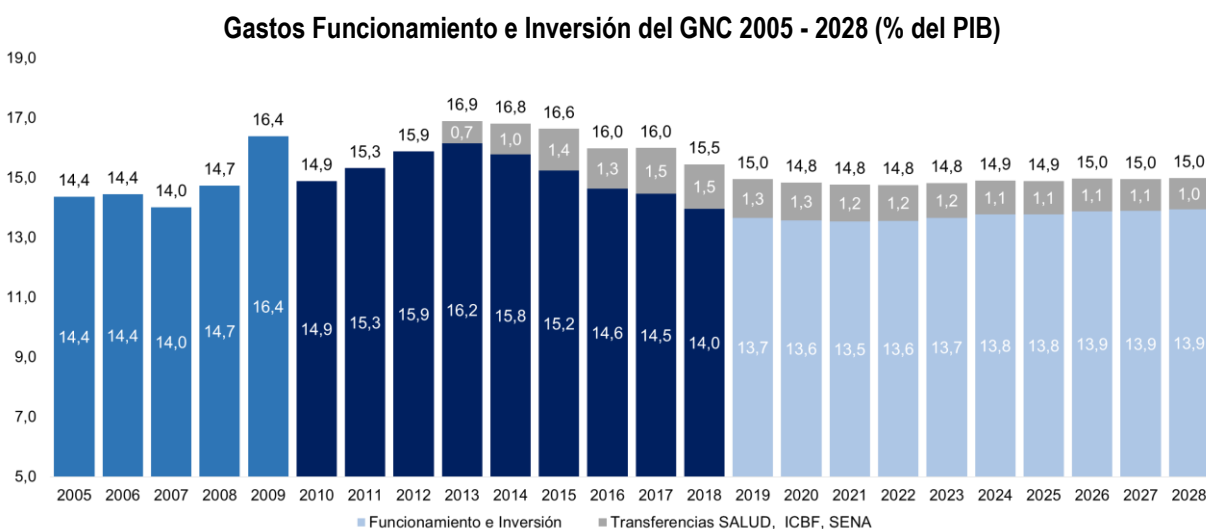
Como parte de la solución, desde el punto de vista del ingreso, a finales de 2016 tramitamos exitosamente en el Congreso de la República la reforma tributaria estructural (Ley 1819 de 2016) que se traducirá en un mayor recaudo equivalente al 3,1% del PIB. Consideramos que la reforma es altamente positiva, por cuanto contribuye a consolidar los ingresos y evita la desaparición de rentas provenientes de impuestos transitorios, moderniza el estatuto tributario al introducir instrumentos que reducirán la evasión y elusión tributarias, y contribuirán a la inversión y creación de empleos formales por parte del sector productivo.

La aprobación de la reforma tributaria ha fortalecido la credibilidad del país ante los inversionistas internacionales. Esta reforma ha sido un elemento clave para que las más importantes calificadoras internacionales de riesgo hayan mantenido la calificación a Colombia en BBB, lo cual aumenta nuestra capacidad para incrementar la inversión, el crecimiento económico y el empleo en el mediano y largo plazo, y para reducir el costo de la deuda. Esta decisión de las calificadoras muestra la credibilidad y solidez que ha alcanzado la política económica colombiana en medio de un entorno internacional claramente adverso.

La reforma tributaria es un factor importante para la estabilización fiscal, pero no es suficiente si no actuamos también sobre el gasto. Las actuales erogaciones de funcionamiento y de inversión, dados los ingresos fiscales esperados, los pagos de intereses que implica la deuda pública del GNC deben ajustarse para el logro de las metas de déficit que impone la Regla Fiscal. Por esta razón, en el presupuesto que traemos a consideración del Congreso para 2018, el gasto del Gobierno, diferente a intereses, pasará de 16% del PIB en 2017 a 15,5% del PIB en 2018. A partir de 2019, el gasto del GNC deberá estabilizarse cerca al 15% del PIB, como quedó establecido en el MFMP 2017. El siguiente cuadro muestra el histórico de gastos de funcionamiento e inversión del GNC 2005 – 2028.

regla fiscal que debe presentar el Gobierno al Congreso, así como en aquellos casos en que se efectúen cambios metodológicos para su implementación o cuando sea necesario suspenderla.

⁶ Se estima que los precios del petróleo no volverán a los niveles de largo plazo pronosticados años atrás, sino que se mantendrán en niveles similares a los proyectados en el MFMP 2017.



Fuente: MHCP

Es, pues, nuestro propósito continuar por la senda de reducción del gasto que iniciamos en 2014 para cumplir con las metas fiscales. Sin embargo, el esfuerzo necesario para llevar el gasto de funcionamiento e inversión a tales niveles, en el marco de la implementación de los acuerdos de paz, supone abrir un debate sobre los compromisos recurrentes y las coberturas mínimas que debe asegurar el GNC en el mediano y largo plazo. Para resolver esta discusión, en buena hora el Congreso de la República creó, a través de la Ley 1819 de 2016, la Comisión de Estudios del Gasto Público y la Inversión, acogiendo la recomendación del Gobierno Nacional. Este grupo de expertos, que sesiona desde el mes de marzo pasado, debe entregar sus recomendaciones en diciembre de 2017.

Sus propuestas serán fundamentales para el diseño de políticas que permitan consolidar en el mediano plazo la situación de los ingresos y de los gastos públicos, cumplir con la senda de ajuste a que obliga la regla fiscal, y asegurar una reducción paulatina del nivel de deuda del GNC como porcentaje del PIB, factor que ayudará sin duda, junto con el proceso de ajuste del déficit en la cuenta corriente, a la consolidación de la calificación crediticia de Colombia en los próximos años. Por esta razón proponemos continuar con una política de austeridad que se refleja en este proyecto de presupuesto, tanto en gastos de funcionamiento como de inversión, cuyos montos necesariamente serán inferiores, como porcentaje del PIB, a los del presupuesto de 2017.

La consolidación de la calificación crediticia es de vital importancia, pues garantiza la reducción o estabilización de las tasas de interés a niveles competitivos, lo cual libera recursos para aumentar la inversión, que deben traducirse en mayor crecimiento, y, por ende, en mayor recaudo tributario. Este círculo virtuoso contribuirá a cerrar el proceso de estabilización de las cifras fiscales, al fomentar la reducción del déficit y la disciplina fiscal. Creemos que la transparencia, la solidez de las finanzas públicas y las medidas estructurales que adoptamos, junto con las que surjan

de implementar las recomendaciones de la Comisión de Gasto, nos pondrá en la senda para consolidar una mejor calificación crediticia.

III. Programación con realismo y responsabilidad fiscal. Desde mediados del presente decenio hemos atravesado por tiempos difíciles que han afectado la economía colombiana y la capacidad de respuesta financiera del Estado para atender integralmente las necesidades de los colombianos. En estas circunstancias, de cara al presupuesto de 2018, hemos hecho los ajustes que consideramos más convenientes, en cumplimiento de nuestras responsabilidades de proteger la situación fiscal del país, con realismo, transparencia y responsabilidad. La formulación del presupuesto se ha efectuado con base en el escenario descrito: un contexto global de bajo crecimiento económico y un proceso de ajuste macro y fiscal que hemos llevado a cabo con éxito, como lo reconocen entidades independientes como el Fondo Monetario Internacional y la OCDE.

En lo macroeconómico, formulamos una estrategia que busca el aprovechamiento de las oportunidades de la coyuntura para proyectar el país como una economía menos dependiente de los productos minero-energéticos y más vinculada con los sectores transables como el turismo, la agricultura y la industria.

En lo fiscal, continuamos la política de austeridad inteligente y de focalización de recursos. Esto implica un estricto control del gasto público para garantizar que la programación presupuestal de 2018 y de los próximos años sea consistente con las metas definidas en la regla fiscal⁷ y acorde con la disponibilidad de recursos. Continuaremos priorizando la asignación del gasto y mejorando la calidad de su ejecución, sin sacrificar el gasto social ni el apoyo al crecimiento y la generación de empleo, y sin olvidar que durante los próximos quince años debemos contar con el suficiente espacio fiscal para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz. Por lo pronto, a pesar de las dificultades fiscales, hemos hecho un gran esfuerzo para apoyar la implementación del Acuerdo de paz. En el presupuesto para 2018 incluimos \$2,4 billones para atender gastos relacionados con el postconflicto, que se agregan a los \$1,8 billones asignados en el presupuesto de la actual vigencia.

Un factor adicional que debe considerar la programación y ejecución del presupuesto de 2018 es la jornada electoral que se celebrará en ese año para elegir Presidente y Vicepresidente (27 de mayo) y para Congreso de la República (11 de marzo). Para evitar que los recursos públicos puedan destinarse a favorecer a algún candidato o agrupación política, la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías prohíbe, durante los cuatro meses anteriores a cualquier elección, la celebración tanto de convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos, como la de contratos en la

⁷ El Artículo 9º de la Ley 1473 de 2011 establece que “El literal d) del artículo: 3º 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.”

modalidad de contratación directa⁸. En el caso de las elecciones para 2018, las restricciones previstas en la Ley de Garantías se aplicarán a partir del 11 de noviembre de 2017 y hasta la fecha en la cual el Presidente de la República sea elegido. Así, las entidades que hacen parte del PGN deberán programar con la debida diligencia y anticipación sus planes de acción que les permita una mejor y más eficiente ejecución de los recursos asignados para que puedan cumplir las metas, construir las obras y prestar los servicios que requieren los ciudadanos, con plena observancia de la ley en mención.

La formulación presupuestal se enmarca en las siguientes líneas de acción:

- Cumplir con la restricción que impone la regla fiscal, que implica una disminución del déficit en 0,5 pp del PIB respecto al de 2017. Para ello el Gobierno nacional mantendrá los preceptos de política que hasta ahora le han servido de guía y actuará en defensa del principio de sostenibilidad fiscal, sin afectar el gasto social;
- Programar el presupuesto de 2018 con la mayor austeridad fiscal. Buscamos que los recursos públicos se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde el país más los requiera, con máxima prioridad del gasto social y de la inversión en programas que contribuyan al crecimiento y al empleo, y a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales;
- Las asignaciones para gasto social tendrán que ir a la par con la nueva realidad fiscal. Su programación debe focalizarse en los más pobres y los subsidios eliminarse o reorientarse a medida que se cumpla con metas, claras y medibles, que evidencien que los grupos menos favorecidos han superado las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de estos subsidios;
- Para lograr esto, vamos a contar con dos instrumentos muy poderosos. El primero ya está en marcha: El SISBEN IV. Este es un registro de potenciales beneficiarios de programas sociales al que puede ingresar cualquier colombiano. A finales de 2016 aprobamos el Documento CONPES 3877 mediante el cual se modifica el anterior enfoque del Sisben (SISBEN III) y se crea, por una parte, una nueva versión (SISBEN IV) que incorpora un enfoque combinado de presunción de ingresos y estándar de vida que permite identificar personas en exclusión social y productiva. Por otra parte, se mejora la calidad de la información de la población. La disponible era una información desactualizada, en muchos casos manipulada, y en general poco transparente, que dificultaba la formulación de una política pública eficiente para la entrega de subsidios y beneficios a la población;
- Un segundo instrumento se refiere al proyecto de ley a consideración del Legislativo, en el que se regula todo lo concerniente a la política de gasto social y a los subsidios a cargo del Estado. De esta forma contaremos con herramientas más precisas para focalizar y definir coberturas, asignar más eficientemente subsidios y beneficios

⁸ El calendario electoral establece que las próximas elecciones de congresistas son el 11 de marzo de 2018 y las de Presidente y Vicepresidente el 27 de mayo del mismo año. En consecuencia, las restricciones previstas en la Ley de Garantías se aplicarán a partir del 11 de noviembre de 2017 y hasta la fecha en la cual el Presidente de la República sea elegido. La prohibición cobija a todos los entes del Estado, sin importar su régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, pertenencia a una u otra rama del poder público o su autonomía.

a la población, fijar criterios explícitos de entrada y salida, que contribuya a mejorar la focalización del gasto social, medir niveles de eficiencia, eficacia e impacto del gasto público y definir dónde y a quién se asigna, cuánto y hasta cuándo. Así podremos hacer más con menos recursos y hacerlo mejor;

- La programación presupuestal para los próximos años debe reconocer la realidad fiscal del país. Esto implica decisiones en materia de gastos de personal, de adquisición de bienes y servicios y de transferencias. Para 2018 mantendremos una política salarial austera y un control estricto de las nóminas de personal, que cumpla las decisiones de la Corte Constitucional y los acuerdos con las organizaciones de empleados públicos, y con estricto cumplimiento de la Ley 617 de 2000 que señala que el costo de la nómina total no puede exceder a la inflación;
- En materia de gastos generales y otros gastos indirectos de personal seguiremos aplicando el artículo 104 (Plan de Austeridad del Gasto) de la Ley 1815 de 2016, mediante la cual se aprobó el PGN vigente. Artículo que incorporaremos nuevamente en este proyecto de ley. Esta disposición se reforzará con las dispuestas por la Ley de Garantías Electorales, obligante en materia de contratación pública, hasta que se elija presidente;
- Focalizaremos el gasto público en sectores estratégicos que contribuyan al crecimiento, a la reducción de la pobreza y a la generación de empleo, y que mejoren la competitividad y productividad del país;
- Priorizaremos la inversión en programas con mayor impacto en los indicadores sociales y económicos. Procuraremos darle un mayor espacio a la inversión privada, sobre todo, pero no exclusivamente, en proyectos de infraestructura, como ya se hace mediante el mecanismo de Asociación Público Privada (APP). Esta estrategia se fortalecerá para diferentes sectores;
- 2018 es el último presupuesto que ejecuta esta administración. Por esta razón, haremos el mayor esfuerzo posible, acorde con las disponibilidades fiscales, para cumplir en ese año las metas que nos propusimos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*;
- Hemos preservado un espacio fiscal para atender las responsabilidades del gobierno nacional en el marco del Acuerdo de Paz que el próximo año se centrará en el financiamiento de los PDET, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, consignados en el punto uno del acuerdo final, que beneficiarán inicialmente a los 170 municipios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la presencia de cultivos ilícitos y el bajo desempeño institucional;
- Todas las medidas que se proyecten tendrán que hacerse en función de enfrentar el reto que nos hemos fijado para esta parte final del cuatrienio: reducir el déficit, "hacer más con menos", consolidar una economía moderna y sostenible, más diversificada y más resistente a los choques externos, y consolidar el grado de inversión del país.

IV. Transparencia en la gestión del presupuesto público. La disciplina fiscal debe ir acompañada de la transparencia. Transparencia en la asignación y uso de los recursos y transparencia en su seguimiento por parte de los ciudadanos. Uno de los propósitos de este gobierno ha sido el de tener más y mejor informada a la ciudadanía,

facilitando que conozca en detalle cómo se maneja el gasto público a través del presupuesto; en particular, cómo se invierten los recursos que los colombianos nos entregan vía impuestos.

Con este fin, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) hemos puesto a disposición de la ciudadanía el Portal de Transparencia Económica, PTE (<http://www.pte.gov.co>) que permite consultar la información de ingresos, gastos y contrataciones y responde a preguntas simples sobre la administración de los recursos públicos. Este portal es una herramienta de comunicación única que está abierto al público, sin restricción alguna, y donde puede consultarse el recorrido del gasto, desde su incorporación al presupuesto hasta su ejecución, mes a mes, efectuado por los sectores y subsectores, y los órganos que los componen, a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). En este portal podemos conocer cuándo y cómo se gasta; cuánto y con quién se contrata, y cuál su comportamiento a lo largo del tiempo. La información, oportuna y confiable, disponible desde el año 2000, permite contar con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos y la evaluación de los ciudadanos de la gestión, oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los funcionarios responsables.

El PTE tiene 22 mil consultas mensuales y desde su apertura en 2011 éstas se han incrementado en un 40%. Nuestra meta es lograr que cada vez más colombianos hagan uso de este instrumento y conozcan de cerca la gestión de los recursos públicos. Es de resaltar los avances en la publicación de información sobre la gestión de los recursos públicos que ejecutan los entes territoriales con cargo a las transferencias de la Nación hacia las regiones. Hoy el portal tiene 4 reportes que muestran las destinaciones regionales de los recursos, tales como: SGP, resguardos indígenas, IVA y telefonía celular, entre otros, además de los giros del SGR.

Es de destacar el seguimiento del avance de las contrataciones a través del Portal, que es el tema de mayor consulta. Por esta razón, el MHCP y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente – trabajan conjuntamente en mejorar la interoperabilidad entre el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF y el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP para que la información de la contratación que ofrece el PTE, que proviene del SIIF, coincida con los procesos de adquisición de bienes y servicios que adelantan las entidades del nivel nacional y territorial en el SECOP.

En 2016 logramos publicar en el PTE la información contractual del 80% de los recursos del PGN que se ejecutan a través de compras y contratos, equivalente a 115 mil contratos. Igualmente, se pusieron a disposición de la ciudadanía los contratos derivados de los convenios administrativos que la Nación suscribe con las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos de infraestructura (red terciaria), educación (PAE) y recreación. Estos contratos derivados fueron más de 1.500 contratos territoriales en departamentos y municipios.

Por otra parte, el artículo 239 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” crea el Portal Central de Transparencia Fiscal (PCTF) e instruye al Gobierno nacional para reglamentar su funcionamiento y desarrollo. En cumplimiento de este mandato hemos expedido el Decreto reglamentario No. 1268 de 2017, mediante el cual se profundizan los objetivos y funcionalidades desarrolladas por el PTE, y se amplía su ámbito de aplicación, el proceso de interacción con los ciudadanos, y los objetivos y capacidades del Estado en la gestión de la información fiscal. El Decreto detalla las fases de desarrollo del PCTF, determina el acceso al conjunto de datos y fuentes de información pública relacionada con la gestión fiscal del Estado y la interacción entre los datos de las operaciones presupuestales, recursos y actividades desarrolladas por los entes públicos y privados que administren recursos públicos.

Todo este desarrollo va dirigido a estructurar la información y diseñar los servicios web necesarios para fortalecer la interoperabilidad entre el SIIF y el SECOP, para que la información de ejecución física de los recursos públicos esté disponible de manera oportuna, es decir, se registra el avance en las metas de producto tangibles de los diferentes proyectos de inversión y rubros de gasto para una mejor veeduría de los recursos públicos a partir del SECOP. Esta información estará disponible en el portal que administra el MHCP.

En suma, la información, oportuna y confiable, nos permitirá a los funcionarios públicos contar con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos; a los ciudadanos, conocer y evaluar la gestión, oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los funcionarios responsables, y a todos los colombianos, exigir que las obras se realicen, los servicios se presten y las metas se cumplan con eficiencia y oportunidad.

V. Política económica: una responsabilidad de todos. La comunidad internacional coincide en que hemos hecho la tarea. Así lo han expresado diversos organismos multilaterales y agencias internacionales. El pasado mes de mayo el FMI hizo un alto elogio de la economía colombiana. El informe de la Misión realizada en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI felicitó al país y a sus autoridades económicas por la estrategia con la cual se ha manejado una situación internacional compleja y adversa, mediante la adopción de un sólido marco de política económica y la aplicación de medidas oportunas. Los miembros del Directorio del FMI manifestaron su satisfacción por la aprobación de la reforma tributaria estructural en diciembre pasado, la cual “ayudará a financiar programas sociales y de infraestructura clave, al tiempo que se cumple con la regla fiscal”.

En la misma dirección, un informe de la OCDE sobre Colombia, que se publicó en el mismo mes, resaltó que: “La economía (colombiana) ha sido la más resiliente al choque de los precios de las materias primas que otros países de América Latina”. “El sólido marco macroeconómico ayudó en el ajuste al fin del auge de las materias primas”.

Somos vistos como un país responsable y con autoridades capaces de navegar en aguas tan difíciles como las que hemos surcado en estos tres años. Eso nos debe generar tranquilidad y optimismo. Además, como lo señaló el Directorio Ejecutivo del FMI, “las favorables perspectivas a mediano plazo de Colombia se verán respaldadas por la implementación del acuerdo de paz y el programa de reformas estructurales”.

Hemos manifestado nuestro compromiso de cumplir a cabalidad las metas contempladas en la regla fiscal. Con este propósito adoptaremos las medidas que sean necesarias para lograrlo, en el entendido de que mantener el grado de inversión es fundamental para el desarrollo sostenible del país. A este fin aplicaremos el marco de política económica que hemos construido.

Sobre este punto, creemos de especial importancia resaltar que, a lo largo de las últimas décadas, los colombianos, con independencia del color político y del gobierno al mando, hemos construido sobre los fundamentos que dejan las administraciones anteriores, siempre con el ánimo de mejorar lo hecho. Esto nos ha permitido crear una institucionalidad fuerte en diferentes campos, que nos ha ayudado a enfrentar situaciones críticas como las que atravesamos durante los años de la crisis de la deuda, del desplome del sector financiero a finales del siglo XX, de la crisis financiera de 2008-2009 y de la más reciente, originada por la caída en los precios internacionales de las materias primas.

En todos estos casos, pudimos sortear las dificultades con éxito gracias a que, bajo diferentes gobiernos, hemos actuado con responsabilidad y lejos de consideraciones partidistas, y hemos hecho uso de instrumentos de política que han mostrado su pertinencia y eficacia para minimizar los impactos y para poner al país nuevamente en marcha. Esta tradición debe conservarse. Sería un error histórico de incalculables e inciertas consecuencias, tanto en lo político como en lo económico y social, incluir la gestión de la política económica en medio del debate político partidista que se avecina. Mantener y potenciar nuestra economía debe ser un propósito común, que deje de lado intereses cortoplacistas. Es una razón poderosa para invitar a todos nuestros compatriotas, a los partidos políticos y a su dirigencia, a defender la solidez económica y fiscal del país cada vez que se requiera, con responsabilidad y sentido patriótico, lejos de intereses partidistas. Como hemos hecho hasta ahora.

2. CONTEXTO MACROECONÓMICO⁹

Desde mediados de 2014, además del desplome del precio del petróleo y de la contracción de la actividad económica, la coyuntura económica internacional se ha visto afectada por múltiples eventos. Entre estos sobresalen la

⁹ La información macro, fiscal y de políticas públicas, entre otras fuentes, proviene del PND 2014-2018, MFMP 2017, MGMP 2018-2021, prensa, informes y boletines de prensa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, DANE, Presidencia de la República y FMI.

desaceleración y cambio de modelo de la economía china, el avance hacia la normalización de la política monetaria en Estados Unidos, el inicio del proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*), y, más recientemente, el recorte de la oferta petrolera, acordada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros productores, que ha contribuido, junto al relativo fortalecimiento de la demanda mundial, a que los precios del petróleo hayan aumentado en cerca del 30% desde marzo de 2016 hasta hoy. La incertidumbre creada por el nuevo gobierno de EEUU, que promete cambios importantes en las políticas públicas y en sus relaciones externas, también podría tener efectos globales difíciles de dimensionar.

Durante el año pasado la economía global experimentó un periodo de transición. En el mediano plazo se vislumbran diferentes dinámicas que, en el agregado, muestran una recuperación mundial moderada. El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su más reciente informe sobre *Perspectivas de la economía mundial*¹⁰ proyecta que el PIB global crezca a un ritmo de 3,5% en 2017 y 3,6% en 2018, superiores al 3,2% observado en 2016. El Fondo prevé un robustecimiento de la demanda mundial y la estabilización de los precios de las materias primas, en niveles superiores a los de 2016, especialmente como resultado del acuerdo alcanzado entre los miembros de la OPEP y otros productores para restringir la oferta de petróleo.

En este contexto, las economías emergentes y en desarrollo, aún en medio de las dificultades por las que algunas de ellas atraviesan¹¹, continuarán jalonando el crecimiento. China ha entrado en un proceso de estabilización sobre la base de un nuevo modelo de crecimiento soportado en el mercado interno, que tendrá consecuencias importantes sobre la economía mundial, en especial para los países productores de materias primas. Asimismo, se espera que a partir de 2017 se presente un repunte importante en el dinamismo de las economías avanzadas (especialmente la de Estados Unidos), sin dejar de lado los riesgos a la baja que, de llegar a materializarse, podrían perjudicar su crecimiento de corto plazo.

Por su parte, se espera que América Latina y el Caribe continúe recuperándose de la caída de 2016, cuando en el agregado regional registró una fuerte reducción del PIB (-1%). Como ha ocurrido en años anteriores, los resultados de los países que conforman esta zona son bastante heterogéneos. En términos de desempeño económico, Perú fue el país que mostró los mejores registros durante 2016 (3,9%), fuertemente impulsado por el sector minero. Por su parte, Colombia y México crecieron al 2,0% y 2,3%, respectivamente, ubicándose por encima del promedio regional. Es de resaltar que cuando se excluye al sector minero-energético, Colombia y México fueron los países que presentaron la mayor tasa de crecimiento en 2016: 2,6% y 2,7%, respectivamente.

¹⁰ FMI. *World Economic Outlook (WEO)*, abril de 2017 y revisión de julio de 2017.

¹¹ Como es el caso de las dificultades por las que atraviesan economías grandes como Rusia y Brasil y la profunda recesión de la economía venezolana, entre otros, así como los resultados insatisfactorios en materia de crecimiento de algunas otras economías en América Latina y en el Oriente Medio.

En sus estimaciones más recientes, el FMI espera que el PIB de América Latina y el Caribe aumentará en 1,0% en 2017 y 1,9% en 2018¹², liderado por México, Argentina, Perú y Colombia. El organismo internacional proyecta un crecimiento para estas economías de 1,9%, 2,4%, 2,7% y 2,0% en 2017, respectivamente. Es importante destacar que, pese a la incertidumbre política, se espera un mayor crecimiento en Brasil, mientras que para Venezuela el pronóstico de crecimiento en 2017 fue reducido de -7.4% a -12%.

En Colombia, el crecimiento de 2016 estuvo jalonado principalmente por el alto dinamismo del sector de servicios financieros, el cual aportó 1,0pp a la expansión del PIB colombiano. Otras ramas de actividad productiva también contribuyeron a impulsar la actividad económica, dentro de las que se resaltan servicios sociales (creció 2,2% y contribuyó al aumento del PIB en 0,34pp), la industria (creció 3,0% y contribuyó en 0,33pp) y construcción (4,1% y 0,29pp).

Desde el punto de vista de la demanda, se destaca el consumo como una de las principales fuentes de expansión en 2016, y la contribución negativa de la formación bruta de capital. El consumo total registró una tasa de aumento de 2,0%, contribuyendo con 1,6pp a la variación total del PIB. Tanto el consumo privado como el público presentaron un desempeño similar al consumo total, siendo la moderación en el ritmo de crecimiento un poco más pronunciada para los gastos del gobierno.

A pesar de la contracción de la inversión en 2016, Colombia logró mantener la mayor tasa de inversión entre las economías más grandes de la región (27,3% del PIB) en 2016. México y Perú registraron tasas de inversión de 21,8% y 23,1% de sus economías, respectivamente, mientras que las de Brasil y Argentina se ubican por debajo del 20%. De hecho, desde 2014, Colombia es el país de la región con la tasa de formación bruta de capital más alta.

Hay que resaltar la contribución positiva del comercio exterior al crecimiento (1,7 pp). El debilitamiento de la demanda externa y la profundización de las crisis económicas de socios comerciales importantes –principalmente Ecuador y Venezuela– afectaron el dinamismo de las exportaciones, las cuales presentaron una contracción real de 0,9%. Por su parte, las importaciones registraron una contracción real de 6,2%, principalmente asociado al mal desempeño de las importaciones de bienes intermedios y de capital, cuyo comportamiento estuvo estrechamente relacionado con la inversión, como se explicó anteriormente.

Respecto a las proyecciones macroeconómicas para 2017, se espera que tras dos años de desaceleración la economía entre en una fase de recuperación en el segundo semestre. Puntualmente se ha estimado para este año un crecimiento del PIB real próximo a 2,0%, similar al previsto por el FMI en su más reciente revisión en el mes de

¹² FMI. *World Economic Outlook (WEO)*, julio de 2017.

julio¹³, asociado principalmente a los efectos positivos del programa Colombia Repunta, en sectores como obras civiles; a una menor contracción del sector de minas y canteras, dada la expectativa de una menor caída en la producción de petróleo y de un crecimiento estable en la extracción de carbón, ligeramente menor al observado en 2016; y al repunte de las actividades que en 2016 se vieron afectadas por eventos negativos, especialmente las condiciones climáticas y el paro de transportadores (es el caso del sector agropecuario, transporte y suministro de electricidad, gas y agua).

Por componentes de oferta, se estima que el sector de establecimientos financieros seguirá como la principal fuente de crecimiento en 2017 y aportará 0,9pp a la variación del PIB. El aumento previsto para este año es de 4,5%, que implica una desaceleración frente a los niveles observados en 2016 (5,0%). El menor ritmo de expansión estaría asociado al efecto de la subida de las tasas de interés que se produjo en 2016 sobre la dinámica de la cartera real, situación que se ha corregido gracias a las medidas adoptadas en el curso del año por la Junta Directiva del Banco de la República.

Se estima que otros sectores exhibirán un comportamiento relativamente estable frente a 2016. Sin embargo, los pronósticos permiten anticipar un repunte en servicios sociales, cuyo ritmo de expansión pasaría de 2,2% en 2016 a 2,9% en 2017, de la mano de una mayor ejecución de los recursos provenientes del pago de regalías y de los Gobiernos regionales y locales.

De acuerdo con los componentes de demanda, para 2017 se calcula una recomposición que favorecerá a la demanda interna. Si bien las cifras para el primer trimestre no muestran un dinamismo alentador del consumo privado se proyecta una recuperación de la formación bruta de capital que crecería a un ritmo anual de 3,5%, es decir, una aceleración de 8,0pp frente a 2016, lo cual impulsará la demanda interna al alza.

La aceleración esperada de la inversión en 2017 se sustenta en varios elementos, algunos de los cuales están asociados a las estrategias del plan Colombia Repunta, que nos hemos propuesto desarrollar para estimular la actividad económica, como los diferentes beneficios tributarios al sector privado que provee la reforma tributaria estructural (e.g. menores tarifas sobre las utilidades de las empresas, deducibilidad plena del IVA a los bienes de capital, reembolso tributario para nuevas inversiones en el sector minero-energético, etc.); la mayor ejecución de obras civiles, impulsada por los proyectos 4G, la mayor inversión de Ecopetrol, y la construcción de viviendas y aulas escolares. Si se agrega el aporte de los proyectos de inversión asociados al Acuerdo de Paz y a las regalías, se calcula que la suma de la contribución total al PIB de las estrategias de Colombia Repunta llegaría a 1,3pp en 2017, aproximadamente.

¹³ El MFMP 2017 se formuló sobre la base de un crecimiento del PIB del 2,3% en 2017 y 3,5% en 2018.

Respecto al consumo privado, se espera una desaceleración de 0,5pp en su tasa de expansión respecto al año anterior (1,6% en 2017 vs. 2,1% de 2016), que se explica por el efecto rezagado de altas tasas de interés en 2016 y en el primer semestre de 2017, y, en menor grado, por el incremento en la tarifa del IVA en algunos productos. Sin embargo, la reducción de tasas de interés observada desde diciembre de 2016, que a la fecha ha sido de 225 puntos básicos en la medida que la inflación ha ingresado al rango meta del Banco de la República, junto con los buenos resultados en materia de pobreza multidimensional y los avances en la creación de empleos formales, contribuirán a que el consumo privado mantenga un moderado ritmo durante 2017.

Por otra parte, se estima que el consumo público acelere su ritmo de expansión. A pesar de la reducción esperada del déficit del GNC de 4,0% del PIB en 2016 a 3,6% del PIB recomendado por el CCRF para 2017, habrá otros factores que favorecerán el comportamiento del gasto público durante la presente vigencia. Uno de ellos será la ejecución de recursos de regalías y de proyectos administrados por autoridades regionales y locales en desarrollo de su segundo año de gobierno. Así, el consumo público evidenciaría un crecimiento anual de 2,7% en 2017, que llevaría a una expansión de 1,8% en el consumo total de la economía.

Por el lado del comercio exterior, se prevé que las exportaciones netas aporten negativamente cerca de 0,5pp a la tasa de crecimiento del PIB. Este resulta de un repunte en las ventas externas de productos tradicionales (sobre todo petróleo) y de un mejor desempeño de las exportaciones no tradicionales y de un incremento en las importaciones (1,4%).

En resumen, se proyecta que la recuperación de la inversión y el aumento sostenido del consumo permitan que la demanda interna se acelere y sea el principal motor de crecimiento en 2017. El consumo y la inversión crecerían a una tasa conjunta de 2,3%, 2,0pp más que la observada un año atrás.

Un punto importante que se debe resaltar es que 2017 será un año donde la economía colombiana continuará el proceso de ajuste del desbalance externo, luego de haber tocado un máximo en 2015. Se espera que el déficit de la cuenta corriente se reduzca a 3,6% del PIB en 2017 y a 3,2% del PIB en 2018.

Respecto a 2018, las proyecciones del Gobierno muestran que a partir de este año la economía colombiana mejorará su dinamismo. Según los cálculos realizados por el Ministerio de Hacienda, la actividad productiva se expandirá a un ritmo inferior a su nivel potencial en 2017 y 2018¹⁴, con lo cual la brecha del producto se incrementaría durante ese periodo. Para estos dos años, el Ministerio estima aumentos del PIB de 2,0% y 3,0%, respectivamente.

¹⁴ El PIB potencial es el nivel de valor agregado hacia el cual tiende la economía en el largo plazo. El cálculo de la senda de PIB potencial la suministra el subcomité de expertos en el marco de la regla fiscal. Este grupo de expertos ha estimado que durante la próxima década el PIB potencial oscilará en el rango comprendido entre 3,7% y 3,8%, promedio anual.

A partir de 2019, la tasa de expansión del PIB real superaría el crecimiento del PIB potencial, con lo cual la brecha del producto iniciaría una tendencia decreciente, que se cerraría completamente en 2025. Entre 2019 y 2025 el PIB real crecería a tasas superiores a 4,0%, con una aceleración paulatina que lo llevaría a un máximo de 4,5% en 2022. Esta aceleración estaría asociada fundamentalmente a la ejecución de los proyectos 4G y su impacto sobre la inversión y la productividad; a los mayores avances en materia de reducción de la informalidad, pobreza y desempleo que contribuyen a aumentar la competitividad y los ingresos de los colombianos; a la recuperación de la demanda externa; y a la persistencia de altas tasas de inversión.

La implementación de los Acuerdos de Paz podría jalonar aún más la actividad productiva hacia el futuro, especialmente a través de su impacto sobre la inversión y la productividad de sectores como la agricultura. De 2025 en adelante se espera que el PIB real converja gradualmente al crecimiento potencial de la economía, que los expertos estiman entre 3,7% - 3,8% para ese periodo.

Ahora bien, en este escenario de mediano plazo, la tasa de inversión promedio entre 2018 y 2028 sería de 27,9% del PIB, 2,3pp por encima a la evidenciada entre 2005 y 2015 (25,6% del PIB) y 0,3pp superior al promedio de los últimos dos años (27,5%). La proyección de la tasa de inversión pública para el periodo 2018-2028 (6,7% del PIB) sería inferior al promedio de 2016-2017 (7,4% del PIB). Sin embargo, esta cifra sería ligeramente superior a las observadas durante la década anterior 2005-2015 (6,6%). Por otro lado, el sector privado pasará de registrar una tasa de inversión de 19,0% del PIB en 2005-2015 a una de 21,2% del PIB en 2018-2028.

En este contexto, la visión macroeconómica de mediano plazo (denominada “Colombia Repunta”), y sobre la cual se define la formulación del MFMP 2017, se caracteriza, principalmente, por un mejor entorno doméstico: un país en paz, una economía más competitiva (gracias a los proyectos de 4G y las inversiones en educación), una estructura productiva más diversificada y un sistema tributario más eficiente que promueve la inversión y la generación de empleo.

3. MÁS EMPLEO, MÁS EQUIDAD

Las políticas adoptadas por la administración durante este decenio se han centrado en generar más empleo, para así reducir la tasa de desempleo, con la meta de consolidarla en niveles de un dígito. Éste ha sido un esfuerzo permanente durante estos años, que ha mostrado resultados positivos. La tasa de desempleo en el total nacional se situó en 9,2% en 2016, superior al 8,9% registrado un año atrás. Pese a la desaceleración económica y a los fuertes choques externos e internos recibidos en los tres años anteriores, ésta es la segunda tasa más bajas desde 2001. En 2016, la

tasa global de participación fue 64,5%, ligeramente inferior a la de 2015 (64,7%), mientras que la tasa de ocupación pasó del 59,0% en 2015 a 58,5% en 2016.

Para 2016, para el total nacional, cerca de 22,2 millones de personas estaban ocupadas, 139 mil más que en el mismo periodo del año anterior. Las ramas de actividad económica que concentraron el mayor número de ocupados fueron comercio, hoteles y restaurantes; servicios comunales, sociales y personales y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. Estas tres ramas captaron el 63,5% de la población ocupada.

La reducción registrada en la tasa de desempleo a lo largo de los pasados 7 años obedece en buena parte a las políticas de esta administración encaminadas a promover la generación de empleo y más específicamente, empleo formal y de calidad. Tal es el caso de la Reforma Tributaria de 2012, con la cual se recortaron las cargas parafiscales totales en 13,5pp. A pesar de la ralentización de la actividad, a junio de 2017 se han completado 46 meses consecutivos con tasa de desempleo promedio 12 meses¹⁵ de un dígito¹⁶. La tasa de desempleo para este mes se situó en 8,7% (8,9% en junio de 2016), lo cual se acompañó de un crecimiento en el empleo formal. El número de ocupados fue de 22,8 millones de personas, el nivel más alto para los meses de junio desde que hay cifras comparables (2001), lo cual significó 552 mil personas ocupadas más que en junio de 2016. Este registro estuvo acompañado por una tasa de participación de 65,2% (64,6% en junio de 2016) y una tasa de ocupación de 59,5% (58,8% en junio de 2016).

Un aspecto que se debe destacar es que el aumento del empleo (y la reducción del desempleo) ha estado acompañado de un crecimiento progresivo del empleo asalariado y del empleo formal, especialmente en los principales centros urbanos, que concentran cerca del 50% del empleo total del país. Este aumento en el empleo de calidad ha contribuido a la generación de una nueva clase media y ha favorecido de manera significativa la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en el país. En 2016 la clase media superó los 14 millones de personas, cerca del 30% de la población.

El aumento en el empleo y en la calidad del mismo ha llevado a un mejoramiento en la equidad. En efecto, en materia de pobreza medida por ingresos, los datos del DANE muestran que el porcentaje de población en condición de pobreza pasó de 37,2% en 2010, a 27,8% en 2015 y a 28,0% a finales de 2016. Esto representa una reducción de 9,2pp en la incidencia de la pobreza por ingresos entre 2010 y 2016, que equivale a 3,2 millones de personas que han salido de

¹⁵ Esta es la tasa de desempleo promedio de los 12 meses terminados en el mes analizado

¹⁶ En su informe para junio el DANE anota que en la medición de los últimos 12 meses móviles (julio 2016 – junio 2017) la tasa de desempleo fue 9,2%, la tasa de participación fue 64,5% y la de ocupación 58,6%, con lo que se completan 46 periodos consecutivos con tasa de desempleo de un dígito. Para el periodo julio 2015 – junio 2016 la tasa de desempleo fue 9,1%, la de participación 64,7% y la de ocupación 58,8%.

la pobreza. La pobreza monetaria extrema pasó en los mismos años de 12,3% en 2010 a 7,9% en 2015 y a 8,5% en 2016, lo que equivale a 1,4 millones de personas menos en situación de pobreza extrema en los últimos seis años.

Los datos muestran que durante 2016 se revirtió la tendencia descendente de las tasas de pobreza por ingresos. De acuerdo con la información del DANE, el aumento de las tasas de pobreza monetaria en 2016 respecto a 2015 se explica en gran parte por el comportamiento de la inflación (6,77% en 2015 y 5,75% en 2016) que redujo la capacidad adquisitiva de los sectores más vulnerables de la población y puso de presente nuevamente que la inflación es un impuesto que afecta directamente a los más pobres. En la medida en que desaparezcan los choques transitorios que la llevaron a incrementarse en estos dos años, en particular el Fenómeno del Niño y la devaluación del peso, como se evidencia en las cifras, y continúe el apoyo del Gobierno nacional en materia de gasto social, los índices que miden la pobreza por ingresos retomarán su senda descendente.

En lo corrido de 2017 se ha observado que a pesar del incremento de 3,0pp en la tarifa general del IVA (19%), la inflación ha seguido su proceso de convergencia al rango objetivo del Banco de la República¹⁷. En efecto, la variación anual del IPC total bajó desde 5,47% en enero de 2017 a 3,99% en junio de este año. La cifra de inflación para junio ya la sitúa dentro del rango fijado por el Banco de la República (2%-4%), en tanto que se observa un “re-anchaje” de las expectativas (al ubicarse en el rango meta), luego de haberse situado durante casi todo 2015 y parte de 2016 por fuera de éste. La expectativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es que, en lo restante de 2017, al finalizar el año la inflación se ubique en 4,1%, cerca del límite superior del rango meta del Emisor.

Respecto a la medición de la pobreza multidimensional, que tiene en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda, las condiciones laborales, entre otros, esta pasó de 30,4% en 2010 a 20,2% en 2015 y a 17,8% en 2016 para el total nacional, una reducción de 12,6pp respecto a 2010. Según el DANE, esto significa que el país pasó de tener 13,7 millones de personas en condición de pobreza multidimensional en 2010 a 8,6 millones en 2016, lo que equivale a una reducción de 5,1 millones de personas en ese periodo. Las mayores reducciones de la pobreza multidimensional en el orden nacional se explican por la disminución de barreras de acceso a los servicios de salud y aumento en el número de años promedio de educación. Esto reafirma lo expresado anteriormente sobre el compromiso gubernamental y la efectividad de los programas sociales en un contexto caracterizado por la desaceleración de la economía como resultado de choques externos y eventos transitorios a nivel interno, como el Fenómeno del Niño y el paro de transportadores.

¹⁷ El esquema de inflación objetivo, cuyo principal activo es la credibilidad de los agentes, garantiza que a mediano plazo la inflación converja hacia el punto medio del rango meta (2% - 4%). Para 2017 se espera que la inflación se ubique muy cerca al límite superior del rango del Banco de la República, para luego confluir hacia la meta de 3,0% en los años posteriores.

Es de resaltar, por otra parte, que el avance en los indicadores de pobreza estuvo acompañado de mejoras en la distribución del ingreso, lo cual es muy importante: El coeficiente de Gini, que mide qué tan equitativos somos como sociedad (Es cero cuando hay equidad perfecta y uno si hay total desigualdad), pasó de 0,560 en 2010 a 0,522 en 2015 y a 0,517 en 2016, que es el mayor avance anual desde 2003.

Pese a que falta mucho por hacer en el campo de la equidad, no se puede ignorar lo que se ha hecho en los anteriores siete años. Sin ser exhaustivos, algunos de esos logros son los siguientes:

- Hace siete años nuestro país tenía 19,1 millones de personas con empleo. Hoy – al corte de junio - son 22,8 millones: 3 millones 700 mil más.
- El desempleo, que hace siete años llegaba al 12%, hoy está en 8,7%.
- Hace siete años, para las 13 principales áreas metropolitanas, la mayoría de los trabajos eran informales, es decir, sin prestaciones ni beneficios de ley. Hoy –por primera vez– más de la mitad de los empleos en Colombia son formales en las 13 principales áreas metropolitanas.
- Más de 5 millones de colombianos superaron la pobreza multidimensional en los últimos siete años, gracias a los avances puntuales en salud, vivienda, educación, servicios públicos, así como a los mayores ingresos monetarios.
- Hace una década, una cuarta parte de la población no hacía parte del sistema de salud, porque no contaba con aseguramiento en salud. Hoy tenemos una cobertura prácticamente universal.
- Ya no existen pacientes de primera categoría y de segunda categoría, pues, hemos igualado los beneficios del POS de los regímenes contributivo y subsidiado.
- En educación, seguimos en la senda para ser el país mejor educado de América Latina para el año 2025. Antes, la educación básica no era totalmente gratuita, los niños iban muy pocas horas al colegio, la construcción de aulas iba a paso lento y, de cada 10 bachilleres, menos de 4 lograban entrar a educación superior. Hoy más de 8 millones de niños y jóvenes –todos los que van a planteles oficiales– estudian su primaria y secundaria absolutamente gratis y ahora uno de cada dos bachilleres asiste a la universidad. Todo esto gracias a que en los últimos cuatro años la educación ha sido el sector que más recursos recibe de la Nación.
- Más de 1 millón 200 mil niños en primera infancia se benefician de la estrategia de atención integral *De Cero a Siempre*.
- Avanzamos en la construcción de 30 mil aulas, para implementar la jornada única en todos los colegios. Una cantidad que, al ritmo que traíamos, nos hubiera llevado más de 60 años en alcanzar.
- Pasamos de un promedio de 24 niños por cada computador en nuestros colegios a 4 niños por computador. ¡Así garantizamos una nueva generación conectada e informada, que no esté en desventaja frente a otros países!
- Un indicador que no se menciona mucho, pero que es realmente importante, es el de la lectura, porque da la idea de cuánto avanza nuestra nación hacia el conocimiento. Hemos construido un centenar de bibliotecas y las hemos

conectado todas a internet; hemos entregado 71 millones de libros y textos escolares a bibliotecas y colegios, y, además, se aumentó el índice de lectura en nuestros niños de 1,9 libros al año a 3,2.

- Respecto a la vivienda, hemos subsidiado –total o parcialmente– la adquisición de vivienda a más de 715 mil familias de menores ingresos y de clase media, y llegaremos al 2018 con más de 130 mil viviendas gratis entregadas a las familias más pobres del país.

Una gran revolución silenciosa ha ocurrido en la provisión de servicios públicos y de tecnologías de la información:

- En estos siete años, 6 millones 300 mil colombianos han recibido, por primera vez, el servicio de agua potable en sus casas, y 6 millones 900 mil tienen también, por primera vez, alcantarillado.
- Hoy 2 millones 700 mil familias tienen gas natural domiciliario –lo que contribuye a sus bolsillos y al ambiente–, y 220 mil familias en zonas apartadas tienen por fin acceso a energía eléctrica.
- Prácticamente todos los municipios del país están conectados a internet. En el 2010, eran apenas 200. Esto demuestra que avanzamos en la construcción de una sociedad más igualitaria y justa, con una mayor conectividad con el mundo y un mayor acceso al conocimiento.

4. LINEAMIENTOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2018

En los últimos años nos hemos acomodado a la menor renta petrolera, lo cual refleja una gestión presupuestal responsable por parte de esta Administración. Mediante la aprobación de la reforma tributaria solucionamos parte del problema relacionado con la pérdida de ingresos fiscales asociados al sector minero-energético y logramos, además, que las calificadoras de riesgo mantuvieran el grado de inversión para el país.

En materia de gasto, aplicamos la estrategia de *Austeridad Inteligente*, que ha impedido que las personas más vulnerables se vean afectadas por el recorte del gasto. Sin embargo, somos conscientes que para cumplir las metas de la regla fiscal debemos reducir aún más el gasto y desarrollar mecanismos que nos permitan reducir las inflexibilidades que caracterizan la estructura presupuestal.

El próximo año vamos a mantener una política firme de austeridad. El gasto público tendrá que ser consistente con la reducción del déficit de 3,6% a 3,1% del PIB, que nos impone la regla fiscal para 2017 y 2018. Como los ingresos totales del Gobierno se mantienen estables en estos dos años, esa reducción del déficit solo puede venir de la reducción del gasto. Este proyecto de presupuesto refleja cabalmente este compromiso y para cumplirlo tenemos que hacer un gran esfuerzo muy grande en todos los frentes. Se recortarán gastos generales; la planta de personal seguirá congelada en todas las entidades estatales; el aumento salarial de la mayoría de los funcionarios públicos no podrá exceder el 1% por encima de la inflación, como se acordó con las organizaciones sindicales de los empleados públicos.

El presupuesto de apropiaciones es cuidadoso con el cumplimiento de las metas de la regla fiscal y las obligaciones que le impone la constitución en materia de gasto público social¹⁸. Su contenido se definió después de un estricto y cuidadoso proceso de priorización, en consonancia con la disponibilidad de recursos. Se ha formulado con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*, y atender los compromisos surgidos más recientemente en el marco del acuerdo de paz.

La programación presupuestal mantiene el control sobre las apropiaciones para funcionamiento, sin afectar las transferencias de ley destinadas a cubrir las obligaciones pensionales de la Nación, ni el Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP). Atiende el pago oportuno del servicio de la deuda y asigna los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios, con eficiencia, sin contemplar incrementos significativos en los gastos de administración.

Es un presupuesto que se encuentra financiado en forma adecuada y que, en materia salarial, cumple tanto el mandato de la Corte Constitucional, como los acuerdos suscritos por el Gobierno nacional el pasado mes de junio en la mesa central de la negociación colectiva del sector público con las organizaciones obreras y los sindicatos y organizaciones de servidores públicos. Además de otros compromisos puntuales que se han suscrito con diferentes organizaciones de empleados públicos, como magisterio y Dian, entre otros.

En el Plan Operativo Anual de Inversiones para 2018, en la programación presupuestal y en la formulación del MGMP 2018-2021 se ha privilegiado la inversión de calidad, sin olvidar las restricciones de mediano plazo previstas en el MFMP 2017. Su ejecución eficiente permitirá al país avanzar hacia los objetivos sociales y de crecimiento económico y empleo que nos hemos propuesto.

El presupuesto de inversión para 2018 será de \$32,6 billones. Esta es una cuantía acorde con la capacidad financiera de la Nación, y con la capacidad de ejecución que resulte de aplicar la Ley de Garantías, sobre todo por los efectos que tendrá en el primer semestre de 2018 sobre la contratación pública. El gasto público deberá potenciarse con la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos. Este sector, como en años anteriores, será el responsable de jalonar la actividad económica del país. Las previsiones muestran que está en capacidad de hacerlo. Desde el Gobierno acompañaremos su progreso, con la creación de un ambiente propicio para que pueda desenvolverse exitosamente, como debe ser en una economía de mercado.

Adicional a las líneas de acción que mencionábamos en la primera parte de este documento, este presupuesto busca asegurar un crecimiento económico con responsabilidad fiscal, para:

¹⁸ El Gasto Público Social representa el 69,66% del total de las apropiaciones para funcionamiento e inversión incluidas en el proyecto de Ley de PGN 2018.

- Mitigar el choque externo que ha representado para la economía del país la caída del precio internacional del petróleo y de otros productos básicos;
- Avanzar en el ordenamiento institucional y presupuestal para el postconflicto en cumplimiento del acuerdo de paz;
- Cumplir lo dispuesto, entre otras, por la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia;
- Mitigar los efectos del cambio climático sobre la población y la economía;
- Persistir en la reducción de la tasa de desempleo hasta consolidarla en niveles de un dígito;
- Mantener el esfuerzo para disminuir el número de colombianos en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, y de pobreza multidimensional;
- Programar una inversión pública eficiente y de calidad;
- Proporcionar más y mejor educación y salud de calidad;
- Mantener la política de austeridad en los gastos de funcionamiento del Gobierno, sin menoscabar los derechos de los trabajadores del Estado, ni los acuerdos suscritos con las organizaciones que los representan;
- Cumplir con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000 en materia de gastos de personal;
- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen en los respectivos presupuestos de las entidades que integran el PGN, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 y bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para proveer bienes y servicios a la ciudadanía.

Este proyecto se ha formulado en el marco de la estrategia de *Austeridad Inteligente* y cumple a cabalidad con los principios presupuestales y demás normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Su programación tiene en cuenta los siguientes criterios, consideraciones y supuestos:

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

- Con el fin de no afectar la inversión social, el gasto de funcionamiento será el requerido para garantizar el cumplimiento del objeto misional de los órganos que hacen parte del PGN. Se controlan, y en algunos casos se reducen, los gastos relacionados con la contratación a través de la modalidad de prestación de servicios.
- Para 2018 se mantendrán los criterios establecidos en el artículo 104 (Plan de Austeridad del Gasto) de la Ley 1815 de 2016, o Ley de PGN para 2017 sobre las actividades que trata dicho artículo.
- Se mantiene el control sobre las asignaciones destinadas a gastos generales, sin afectar los pagos obligatorios por servicios públicos.

- En transferencias se reducen, cuando sea legalmente factible, las asignaciones de otras transferencias diferentes de las relacionadas con el Sistema General de Participaciones, pensiones y recursos para las universidades públicas.

SERVICIOS PERSONALES

- No habrá recortes ni despidos, pero sí congelamiento de la nómina, es decir, no se proveerán las vacantes que hoy existen ni se contratará personal nuevo en las entidades;
- Cumplir lo dispuesto en la Ley 617 de 2000;
- Se garantiza el cumplimiento de los acuerdos establecidos con los sindicatos y asociaciones de empleados públicos y de las sentencias de la Corte Constitucional en materia de incrementos salariales. La estimación del costo de personal para 2018 se efectúa con el supuesto de un aumento salarial equivalente al 5,1%, que es el supuesto de la inflación para 2017 más 1% adicional a la inflación;
- Para efecto de los concursos únicamente se podrán proveer cargos nombrados anteriormente en provisionalidad. Ningún concurso podrá proveer vacantes que aumenten el costo de nómina;

GASTOS GENERALES

- Los gastos generales se mantendrán constantes respecto al valor apropiado en 2017. Esto implica que se debe aumentar la eficiencia de los órganos y buscar la reducción de gastos no indispensables (servicios públicos, papel, etc.);
- Por ningún motivo se afectará el pago de servicios públicos u otros gastos o servicios de ineludible responsabilidad de cada órgano.

TRANSFERENCIAS

- Se apropian en su integridad las transferencias amparadas por la Constitución y la ley: las del Sistema General de Participaciones Territoriales¹⁹, las obligaciones pensionales, y las de las universidades públicas, entre otras.
- Se apoyará el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

INVERSIÓN

- Se buscará maximizar el impacto de las inversiones e incrementar el ritmo de ejecución de las mismas;
- Si se requiere recortar las apropiaciones debe tenerse como criterio que se haga en aquellas con menor efecto sobre la equidad y el crecimiento.

¹⁹ Las apropiaciones del SGP se liquidan con la variación promedio de cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación (2013 - 2017) una vez terminado el periodo de transición en 2017, como lo establece el artículo 357 constitucional.

5. RESUMEN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2018

El presupuesto de 2018 asciende a \$235,6 billones. De estos, \$38,6 billones (16,4%) corresponden a gastos de personal y gastos generales, \$108,5 billones (46%), a transferencias de ley, \$2,2 billones (0,9%), a operación comercial, \$51,9 billones (22,5%) al pago del servicio de la deuda y \$34,3 billones (14,6%) a inversión (Cuadro 1). El presupuesto propuesto crece un 1% respecto al vigente para 2017.

Los gastos de personal y generales presentan un incremento del 6,1%, al pasar de \$36,4 billones en 2017 a \$38,6 billones en 2018.

Las transferencias de ley presentan un incremento de 5,7%, al pasar de \$102,6 billones en 2017 a \$108,5 billones en 2018.

Cuadro 1
Composición Presupuesto General de la Nación 2017-2018
Miles de millones de pesos

Concepto	2017*	2018 Proyecto	Variación porcentual	Variación absoluta
GASTOS DE PERSONAL Y GENERALES	36.435	38.649	6,1	2.214
Defensa y Policía	19.255	20.439	6,1	1.184
Rama y Fiscalía	6.829	7.395	8,3	566
DIAN e ICBF	1.659	1.829	10,3	170
Resto Nivel Central	8.692	8.986	3,4	294
TRANSFERENCIAS DE LEY	102.603	108.464	5,7	5.861
Transferencias para Inversión	52.774	53.770	1,9	996
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	36.547	36.748	0,5	201
Aseguramiento en Salud	12.672	14.104	11,3	1.432
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	2.187	1.870	(14,5)	(317)
Otros sectores	1.368	1.048	(23,4)	(320)
Otras Transferencias	49.828	54.694	9,8	4.865
Pensiones	37.815	41.140	8,8	3.324
Otras Transferencias para Educación (Universidades, FOMAG)	4.800	5.416	12,8	617
Cuotas a entidades y organismos	2.292	2.101	(8,3)	(190)
Elecciones	297	1.291	334,7	994
Resto	4.625	4.745	2,6	120
OPERACIÓN COMERCIAL	1.485	2.213	49,0	728
DEUDA	51.374	51.941	1,1	567
Amortizaciones	24.607	22.963	(6,7)	(1.644)
Intereses	26.766	28.977	8,3	2.211
INVERSIÓN	41.223	34.288	(16,8)	(6.935)
Nación	32.227	26.690	(17,2)	(5.538)
Propios	8.995	7.598	(15,5)	(1.397)
TOTAL	233.119	235.554	1,0	2.435
TOTAL SIN DEUDA	181.745	183.613	1,0	1.868

Nota: 2017* apropiación vigente a 30 de junio, incluye Ley 1837 de 2017.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Para inversión en:
 - Salud, educación, agua potable y propósito general a través del SGP: \$36,7 billones.
 - Aseguramiento en salud: \$14,1 billones.
 - Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos: \$1,9 billones.

- Otras transferencias para:
 - Pensiones: \$41,1 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación.
 - Otras transferencias para educación (Universidades, FOMAG): \$5,4 billones.
 - Cuotas a entidades y organismos: \$2,1 billones.

Honorables Congresistas:

El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, somete a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

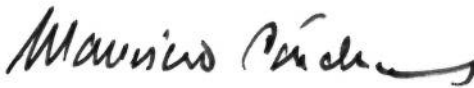
Este es el último presupuesto que ejecutará la presente administración. Con él continuaremos avanzando en el cumplimiento de las metas que nos propusimos en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de paz, equidad y educación, que deben materializarse en mayor productividad, más empleo, menos pobreza y menores desigualdades sociales entre los colombianos. Además, presentamos un presupuesto fiscalmente responsable, que cumple estrictamente las metas de la regla fiscal, macroeconómicamente consistente y realista.

Para llegar a las metas con que nos comprometimos en agosto de 2014 y con el acuerdo de Paz que suscribimos en octubre pasado, hemos priorizado la asignación de los recursos, de manera que la ejecución del gasto tenga impactos positivos sobre aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad y de las regiones más necesitadas del apoyo estatal. Queremos dejar a la nueva generación de colombianos un país más incluyente, más equitativo, más sostenible y alejados de conflictos que puedan comprometer un futuro en paz, que estamos construyendo con tanto esfuerzo.

Estamos seguros de que los honorables miembros del Congreso de la República, que ahora inicia una nueva legislatura, nos acompañarán en este propósito. Razón por la cual le solicitamos respetuosamente se dé trámite al proyecto de ley que hoy sometemos a su estudio y aprobación, y lo acoja favorablemente.

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

Presidente de la República

**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2018**

**ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN- VIGENCIA FISCAL 2018
AJUSTE EXITOSO, REPUNTE EN MARCHA**

En cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), el Gobierno nacional presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley “por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2018”.

INTRODUCCIÓN

El proyecto de presupuesto que se somete a consideración del Congreso de la República asciende a \$235,6 billones y guarda consistencia con las metas de déficit, tal como se han definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP 2017. Así mismo, este proyecto es consistente con la regla fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011 y cumple, por lo mismo, con el Principio de Coherencia.

Ley 1473 de 2011: ARTÍCULO 4o. 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.

La programación presupuestal recoge los lineamientos del programa de gobierno para el periodo 2015-2018, establecido en la Ley 1753 de 2015, o Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*, y coincide con las metas para el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP 2018-2021, como lo dispone el artículo 2.8.1.3.4 del Decreto 1068 de 2015. Este proyecto de PGN incluye los recursos para la ejecución de programas y proyectos de interés nacional, la atención de las necesidades de funcionamiento y el costo del servicio de la deuda pública de la Nación y de sus establecimientos públicos nacionales.

En el marco de la disponibilidad de recursos y de las restricciones fiscales, con los recursos aforados en el PGN de 2018 se garantiza el cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes (vigencias futuras), cuyos cupos hayan sido debidamente autorizados; los mandatos de las Altas Cortes, como los relacionados con salud; atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado y víctimas de la violencia¹, de conformidad con lo previsto en la Ley 1448 de 2011 y la sentencia T/025 del 2004, así como el cumplimiento de leyes de destinación específica, entre otros gastos.

En la primera parte del Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público se presentó la relación existente entre el presupuesto y la política económica y social del gobierno, y se puso de presente que aquel deberá ajustarse a un nuevo tipo de economía basada en el liderazgo de nuevos sectores de la actividad y menos dependiente del sector minero energético. Para esto el Gobierno nacional deberá aprovechar la institucionalidad fiscal que creó y ha desarrollado con relativo éxito a lo largo

¹ Véase el capítulo 9 de la segunda sección de este Anexo.

de este decenio, la cual ha fortalecido su capacidad para hacer frente a situaciones de crisis originadas por choques externos o internos. En el mismo aparte se resaltaron también los logros obtenidos y los retos y desafíos que se prevén en el nuevo contexto.

Este anexo al Mensaje presenta un análisis de la programación y contenido del presupuesto y consta de dos secciones.

La primera sección del anexo muestra cómo el proyecto de ley se ajusta a los preceptos de la Constitución Política, la Ley Orgánica del Presupuesto y sus decretos reglamentarios, y a las metas fiscales que se derivan de la programación macroeconómica. Así mismo, se describen las características más importantes del proyecto de ley. Este análisis se realiza con base en la clasificación prevista en el Estatuto Orgánico del Presupuesto para la presentación del proyecto de rentas y recursos de capital y de gastos o ley de apropiaciones. Esta primera sección se divide en cuatro subsecciones, que tratan los siguientes temas:

- i) Consistencia del proyecto de ley con los preceptos previstos en la Ley Orgánica del Presupuesto;
- ii) Supuestos, criterios y objetivos más importantes empleados en la formulación del proyecto de ley;
- iii) Características generales del proyecto de presupuesto anual. Se detalla el contenido del presupuesto de rentas y recursos de capital, así como el de las apropiaciones de gasto, con énfasis en el presupuesto de funcionamiento y el servicio de la deuda, y
- iv) Características más importantes del presupuesto de inversión y su asignación sectorial.

La segunda sección del anexo incluye información sobre aspectos complementarios del presupuesto en el marco de las normas de sostenibilidad de las finanzas públicas, responsabilidad y transparencia fiscal, y en consonancia con lo dispuesto por las Leyes 819 de 2003, 1473 de 2011 y Decreto Único Reglamentario (DUR) del Sector Hacienda y Crédito Público No. 1068 de 2015 y sus actualizaciones², entre otras normas.

En ejercicio del principio de transparencia se espera que la información adjunta contribuya a enriquecer el proceso de análisis y evaluación del proyecto de ley por parte del Congreso de la República y la opinión pública. Los documentos que se presentan se refieren a los siguientes temas:

- i) Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y análisis de sostenibilidad de la deuda;
- ii) Clasificación económica del presupuesto;
- iii) Clasificación funcional del gasto;
- iv) Resumen homologado de las cifras del presupuesto y el plan financiero;
- v) Informe de la ejecución presupuestal en 2016;
- vi) Informe de la ejecución presupuestal en el primer semestre de 2017;
- vii) Evaluación del cumplimiento de los objetivos en leyes que autorizan la creación de rentas de destinación específica;
- viii) Evaluación del costo de los beneficios tributarios, y
- ix) Informe sobre los medios previstos en el PGN de 2018 para atender a la población víctima de la violencia.

² En el DUR y sus actualizaciones se compila el Decreto 4730 de 2005 y otros decretos reglamentarios del EOP.

Es de interés del Gobierno que el contenido de este documento proporcione insumos que permitan una discusión enriquecedora sobre la composición, distribución y asignación de los recursos del presupuesto. Se ha preparado con el convencimiento de que la información debe contribuir a generar transparencia en el proceso de programación presupuestal y dar a conocer sobre los propósitos y objetivos del gobierno.

1. EL PROYECTO DE PGN SE AJUSTA A LOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO

El proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2018 cumple con la normatividad vigente³ y con las metas fiscales que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal.

Este documento incluye la información que la norma ha dispuesto que acompañe su presentación. En estas circunstancias, este proyecto cumple con lo dispuesto taxativamente en los artículos 41 y 46 del EOP, artículo 30 de la Ley 152 de 1994, artículo 16 de la Ley 358 de 1997 y artículo 1º, literal c), de la Ley 819 de 2003, como se especifica a continuación. Lo anterior, sin perjuicio de la información que se presenta más adelante en el anexo Aspectos Complementarios del Presupuesto en cumplimiento de las Leyes 788 de 2002, 819 de 2003 y del Decreto 1068 de 2015.

Gasto Público Social (GPS). Uno de los aspectos más relevantes de la programación presupuestal es el Gasto Público Social, en adelante GPS por sus siglas, el cual se define en el artículo 350 de la Constitución Política y se desarrolla en el artículo 41 del EOP, compilado en el Decreto 111 de 1996 en los siguientes términos:

Artículo 41. 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 tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.

La normatividad, que incluye el dictamen constitucional, también establece que el GPS no puede disminuir porcentualmente con relación al del año anterior, respecto del total apropiado. Es de señalar que para la determinación del comportamiento del gasto social, se descuenta del total de las apropiaciones el presupuesto destinado al servicio de la deuda, dado que éste contiene recursos que se aplican al pago de préstamos realizados en vigencias anteriores para la atención de apropiaciones en dichas vigencias fiscales, por lo que metodológicamente no es correcto contabilizar dos veces el mismo gasto, aspecto que ya ha sido discutido ampliamente en el seno del Congreso de la República.

El artículo 334 de la Constitución Política, reformado mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, estableció que la intervención del Estado en la economía debe realizarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, que se constituye en el instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho, dentro del cual el gasto público social debe ser prioritario.

³ Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 compiladas en el Decreto 111 de 1996. Adicionalmente, la Ley 819 de 2003, y algunos artículos de las leyes 617 de 2000, 1473 de 2011 y 1687 de 2013, explícitamente también tienen carácter de normas orgánicas y así lo ha avalado la Corte Constitucional. En Sentencia C-142/15 la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 81 y 82 Ley 1687 de la 2013.

ARTÍCULO 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

*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 los 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.***

(...). (Negritas fuera de texto)

Dando cumplimiento al mandato legal, el proyecto de presupuesto 2018 cumple con la disposición constitucional, pues el GPS para 2018, programado en funcionamiento e inversión, es prioritario y representa un 69,66% del presupuesto total sin deuda, ligeramente superior en términos relativos al registrado en el año 2017, respecto a los gastos proyectados.

Déficit fiscal. Cuando en el ejercicio fiscal de la vigencia anterior a aquella en que se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá en el proyecto de presupuesto la partida necesaria para saldarlo acorde al artículo 46 del EOP:

Artículo 46. Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo para que la Comisión respectiva devuelva el proyecto.

Respecto al contenido conceptual de déficit generado en la vigencia fiscal anterior, aplicable en este caso a la vigencia de 2016, se debe resaltar que cuando se analiza la metodología utilizada para su cálculo y el procedimiento para saldarlo se concluye que la disposición estatutaria se ha cumplido durante el transcurso de la actual vigencia fiscal, razón por la cual no es necesario incorporar valor alguno en el presupuesto de 2018.

Lo anterior, se refuerza si se considera que la Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad fiscal obliga al Gobierno nacional, en el contexto del MFMP, a realizar los ajustes correspondientes en el presupuesto de la vigencia para corregir los desbalances provenientes de la vigencia anterior. Precisamente uno de los objetivos del MFMP es el de analizar la capacidad de pago del sector público consolidado, que incluye las cuentas de la Nación, y establecer las metas y restricciones fiscales que se requieran para garantizar la sostenibilidad fiscal de la Nación.

Vale recordar que el déficit fiscal es un concepto económico-financiero. Su existencia se relaciona con aquella parte del gasto de la Nación que no alcanza a ser financiada mediante la generación de ingresos corrientes o de recursos de capital diferentes a deuda, por lo que se debe acudir fundamentalmente a endeudamiento con terceros, en el mercado interno o externo. Las obligaciones correspondientes se incluyen anualmente en el presupuesto del servicio de la deuda.

Además, si el déficit se refiere a las obligaciones de la Nación con los proveedores de bienes y servicios, es sabido que éstas se cancelan con cargo al presupuesto que las originó mediante el mecanismo de reservas presupuestales cuando existe el compromiso, o de cuentas por pagar en el caso de la obligación, por lo que tampoco sería necesaria su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto.

En este aspecto es importante señalar que el comportamiento que ha registrado el recaudo de los tributos, ha contribuido a los resultados fiscales observados respecto de los que se previeron en la formulación inicial de los presupuestos de cada vigencia, lo cual contribuye a la explicación de por qué no se requiere operación alguna en el presupuesto de 2018 para subsanar el déficit de años anteriores.

Como lo dispone el artículo 12 de la ley 1473 de 2011, el Gobierno nacional en informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República reportó el cumplimiento de la meta de déficit estructural fijado en dicha ley, de manera que al cierre de la vigencia de 2016 se mantuvo en la senda decreciente definida por la legislación y se ubicó en 2,19%, 0,06 puntos porcentuales (pp) del PIB por debajo del déficit estructural observado en el año anterior de 2,25%.

Presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo. La Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece la obligación del Gobierno nacional de informar sobre los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo vigente y el cumplimiento que se da al plan de inversiones públicas.

Artículo 30. Informes al Congreso. El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes.

Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropriaciones al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia entre dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.

Respecto a este mandato, cabe mencionar que al inicio de la actual legislatura la Presidencia de la República presentó al Congreso de la República el respectivo informe preparado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP. Este mismo órgano formuló el Programa Operativo Anual de Inversiones, POAI, cuyo contenido constituye el fundamento del proyecto de presupuesto de inversión para 2018. El texto base sobre la inversión pública para ese año se incluye más adelante.

Deuda y sostenibilidad fiscal. El artículo 16 de la Ley 358 de 1997 y el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, se refieren a la capacidad de pago de las entidades territoriales y del Gobierno nacional, y ordenan, entre otras disposiciones, que la Administración, al presentar el proyecto de ley de presupuesto, demuestre la capacidad de pago de la Nación.

Ley 358 de 1997: Artículo 16. El Gobierno Nacional en el momento de presentar los proyectos de ley de presupuesto y de ley de endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las

proyecciones, entre otras, de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y servicio de la deuda externa/exportaciones”.

Ley 819 de 2003: 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:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*
- b) Un programa macroeconómico plurianual;*
- c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; (...).*

En cumplimiento de este mandato, tanto en este texto como en otros que se han puesto a consideración del Congreso de la República, se analiza la sostenibilidad de la deuda del Gobierno nacional. Así mismo, en el documento sobre MFMP 2017, presentado el pasado mes de junio por el Ministro de Hacienda y Crédito Público a las comisiones económicas de esa alta Corporación, se analiza de manera detallada el entorno y el balance macroeconómico y fiscal que sustentan el presupuesto para 2018. Este análisis incluye, entre otros temas, el programa macroeconómico plurianual hasta el año 2028, muestra la reducción esperada en el nivel de endeudamiento de la Nación y evalúa la sostenibilidad fiscal del país.

Un resumen del MFMP 2017, preparado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se incluye en la sección del Mensaje correspondiente a Aspectos Complementarios⁴, de conformidad con lo previsto en el Decreto 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. (...). (Art. 14 Decreto 4730 de 2005)*

Presupuesto, coherencia macroeconómica, y sostenibilidad y estabilidad fiscal. Este proyecto es consistente con el MFMP 2017 y replica el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP, 2018-2021, según lo dispuesto en el artículo 2.8.1.3.4 del Decreto 1068 de 2015 (Artículo 10 del Decreto 4730 de 2005) y en la Ley 1473 de 2011, y muestra un crecimiento compatible con el comportamiento esperado de la economía para 2018, la sostenibilidad fiscal y el resultado estructural del GNC que ordena la regla fiscal.

Así mismo, es compatible con las metas macroeconómicas y es congruente con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía, como lo ordena la Ley 1473 de 2011, que establece

⁴Véase el capítulo 1 de la segunda sección de este Anexo.

una regla fiscal para el GNC, como se demostró en el documento del MFMP 2017. Por esta razón, se puede afirmar que el presente proyecto cumple con los principios presupuestales de Coherencia Macroeconómica y de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal, previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁵.

Ley 1473 de 2011: “Artículo 7. *El artículo 8 de la Ley 179 de 1994 quedará así:*

Artículo 8. Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal”.

Por otra parte, es importante señalar que el Artículo 2.8.1.4.1 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 dispone que el mensaje presidencial, entre otros anexos, incluirá un resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso de la República el pasado 10 de junio. El decreto en mención estipula que en el caso de que en la programación del presupuesto dicho marco haya sido actualizado se debe hacer explícita la respectiva modificación. Sobre este punto hay que señalar que el CONFIS, al dar su previo concepto al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2017), y luego el CONPES, al aprobar el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2018-2020), autorizaron, cada uno en su momento, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para ajustar los techos de los sectores en los eventos en que se identificaran recursos adicionales a los que soportaron el MGMP con la única condición de que no se varíen las metas de déficit establecidas para el GNC en el MFMP.

Evaluación del costo de los beneficios tributarios. En el capítulo octavo de la segunda sección se incluye el informe sobre Evaluación del costo de los beneficios tributarios⁶, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 788 de 2002, que establece:

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 Apropiaaciones 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.

2. PROPÓSITOS, OBJETIVOS Y SUPUESTOS GENERALES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2018

El ejercicio de programación presupuestal considera la actual coyuntura económica, política y social del país y contó con la activa participación de los órganos que hacen parte del PGN. Los recursos se asignaron sobre la base de las posibilidades fiscales de la Nación; tienen como criterio central la identificación de los mejores usos posibles para los recursos existentes y el incremento de la eficiencia de su gestión, de forma que el presupuesto se ejecute en su totalidad durante la vigencia.

Este proyecto contempla las apropiaciones requeridas para sufragar los costos que demande el funcionamiento de los órganos que conforman el PGN. La programación de gastos de personal se realizó con

⁵ La Corte Constitucional se pronunció sobre los Principios de Coherencia Macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal concluye favorablemente sobre su exequibilidad. Sentencia C. 935/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis. En igual sentido véase la sentencia C. 315/97 M.P.: Hernando Herrera.

⁶ La evaluación del impacto fiscal de los beneficios tributarios también hace parte del documento sobre Marco Fiscal de Mediano Plazo como lo dispone el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

estrictos criterios de austeridad, de manera que no se afecten las metas fiscales ni la asignación de recursos para inversión social.

Para mantener el gasto dentro de los límites permitidos por la programación macroeconómica y fiscal, y en consonancia con las restricciones impuestas por la normatividad vigente, durante el proceso de formulación del MGMP, y de las correspondientes propuestas presupuestales de mediano plazo, PMP, se realizaron ajustes a las solicitudes iniciales de gasto de las entidades que conforman el PGN, con fundamento en las autorizaciones del EOP, en particular del primer inciso del artículo 39, y del artículo 2.8.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015, que disponen lo siguiente:

Decreto 111 de 1996: Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, (...).

Decreto 1068 de 2015. Artículo 2.8.1.1.1. Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. Son objetivos del Sistema Presupuestal: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia. (...). (Art.2 Decreto 4730 de 2005)

2.1 SUPUESTOS GENERALES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2018

El Gobierno nacional, consciente de su responsabilidad de proteger la sostenibilidad financiera del país, ha tenido como punto de referencia de la programación presupuestal que el nivel del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, resultante de la formulación del proyecto de presupuesto para 2018, sea consistente con los fundamentales macroeconómicos previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 (MFMP 2017) y con las metas estructurales determinadas por la Ley 1473 de 2011.

La senda de reducción gradual del déficit estructural que debe recorrer el GNC está prevista en el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011:

Ley 1473 de 2011: Artículo 5. Regla Fiscal. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 3,5 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.

Se busca mantener niveles sostenibles de la deuda neta de activos financieros, tanto del GNC como del Sector Público No Financiero, SPNF, y generar la confianza que facilite el acceso a los mercados y al

financiamiento del presupuesto dentro de un escenario que garantice la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuya a la estabilidad macroeconómica del país.

En su reunión ordinaria del pasado mes de marzo, el CCRF consideró que los niveles de déficit para 2017 y 2018, resultantes de la aplicación de la metodología vigente para estimar la regla fiscal, no podrán ser superiores a 3,6% total y 2,0% estructural en 2017, ni al 3,1% total y 1,9% estructural en 2018, que incluye los efectos del ciclo económico y del ciclo minero - energético. El CCRF estima que estos son los niveles consistentes con la realidad económica para cumplir con lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011⁷, que es un mandato para el Gobierno nacional en el marco de la formulación del presupuesto para 2018.

Esta nueva senda de déficit total permitida por el CCRF exige que el impacto de las variables externas sea incluido de manera permanente en las cuentas fiscales de tal manera que a partir del 2017 se empiece la reducción consistente del balance total hasta que se equipare con el balance estructural en el año 2022, año en que deberá ser igual a 1,0% del PIB, como lo ordena la ley. En el cuadro 1 se presenta el balance fiscal del SPNF y del GNC para 2017 y 2018.

Cuadro 1
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2017-2018
Miles de millones de pesos

BALANCES POR PERIODO	(\$ Miles de millones)		(% PIB)	
	2017*	2018	2017	2018
1. Sector Público No Financiero	(29.564)	(26.735)	(3,2)	(2,7)
Gobierno Nacional Central	(33.442)	(30.163)	(3,6)	(3,1)
Sector Descentralizado	3.878	3.428	0,4	0,4
Seguridad Social	5.540	5.536	0,6	0,6
Empresas del Nivel Nacional	(1.941)	(1.358)	(0,2)	(0,1)
Empresas del Nivel Local	(595)	(490)	(0,1)	(0,1)
Regionales y Locales	874	(260)	0,1	(0,0)
Del cual SGR	2.275	2.227	0,2	0,2
2. Balance del Banrep	889	1.097	0,1	0,1
3. Balance de Fogafín	892	953	0,1	0,1
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(27.782)	(24.685)	(3,0)	(2,5)

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La programación presupuestal se basó en los supuestos macroeconómicos empleados para la formulación del MFMP 2017. Los más importantes se presentan en el cuadro 2. Más adelante, en la sección de aspectos complementarios del PGN 2018, se presenta la homologación entre el presupuesto nacional y el plan financiero⁸.

⁷ Para mayor información consultar Acta No. 009 del 24 de marzo de 2017 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal.

⁸ Véase el capítulo 4 de la segunda sección de este Anexo.

Cuadro 2

Supuestos para la programación presupuestal de 2018

Supuestos	2017	2018
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	4,1	3,5
Devaluación promedio período, %	(2,3)	1,5
Tasa de cambio promedio período, \$	2.982,5	3.027,4
PIB real (variación %)	2,0	3,0
PIB nominal (miles de millones de \$)	916.920	977.483
PIB nominal (variación %)	6,3	6,6
Importaciones (millones US\$)	45.592	46.798
Crecimiento importaciones totales, %	5,4	2,6

Nota. El M F M P 2017 se formuló sobre la base de un crecimiento del PIB del 2,3% en 2017 y 3,5% en 2018.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Viceministerio Técnico. Junio de 2017.

2.2 PROPÓSITOS GENERALES DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL 2018

Con el fin de alcanzar el mejor balance posible entre la disponibilidad prevista de recursos de la Nación, las prioridades de política definidas en la programación presupuestal y las demandas de los diferentes sectores que conforman el PGN en sus propuestas de presupuesto de mediano plazo, PMP, el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2018 tuvo en cuenta los propósitos generales, criterios específicos y bases de la programación que se mencionan a continuación, los cuales adicionan o complementan los enunciados en la sección 4 del Mensaje Presidencial, así:

- Destinar recursos que contribuyan al crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales;
- Apoyar proyectos que estimulen la participación del sector privado y contribuyan al crecimiento económico y la generación de empleo, y que fomenten la ejecución de proyectos estratégicos para elevar la competitividad y la productividad del país;
- Promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, eficiencia y probidad, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad;
- Preservar su consistencia con la política fiscal de mediano plazo que considera los ciclos económico y energético;
- Dar cumplimiento al Acto Legislativo 03 de 2011 que crea el criterio de la sostenibilidad fiscal y a la Ley 1473 de 2011, que dispone la regla fiscal;
- Programar un presupuesto que sea congruente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales, sin que se generen desequilibrios en el comportamiento de la tasa de cambio y la tasa de interés;
- Hacer uso eficiente de los recursos financieros disponibles en cabeza de las entidades públicas para los fines que fueron definidos;
- Garantizar la liquidez que se requiera para que las entidades puedan ejecutar sus presupuestos sin contratiempos, en el curso de la vigencia para la cual se programan las apropiaciones, con respeto del criterio de sostenibilidad y estabilidad fiscales;
- Presupuestar los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios;

- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen en los respectivos presupuestos de las entidades que conforman el PGN, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 y bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para proveer bienes y servicios a la ciudadanía.
- Dar cumplimiento a la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías Electorales.
- Asegurar que el manejo de la política salarial para el sector público esté acorde con la primacía del gasto social, con la estabilidad macroeconómica y las decisiones de la Corte Constitucional, y respete los acuerdos suscritos con las organizaciones que representan a los servidores públicos;
- Garantizar los recursos para el pago cumplido de las pensiones y las asignaciones de retiro;
- Incluir los recursos necesarios para servir la deuda puntualmente;
- Presupuestar los recursos para financiar las iniciativas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, de acuerdo con los programas incorporados en el Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) para 2018, la disponibilidad de recursos y en consonancia con lo previsto en el MFMP 2017 y en el MGMP 2018-2021;
- Asegurar la continuidad y sostenibilidad de inversiones prioritarias en curso, cumpliendo con las vigencias futuras autorizadas, para garantizar la financiación de las obras y programas que están en desarrollo o que empezarán a ejecutarse;
- Avanzar en el ordenamiento institucional y presupuestal para el postconflicto en cumplimiento del acuerdo de paz;
- Mantener o aumentar las coberturas de los principales programas sociales del Gobierno nacional y cumplir las obligaciones prioritarias del Estado con la población en materia de gasto social y de atención a los grupos más vulnerables, en especial los niños y adolescentes, adulto mayor, y la población víctima de la violencia o el desplazamiento atribuible al conflicto armado interno;
- Reconocer los recursos del SGP de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política, una vez finalizada la fórmula transitoria vigente hasta el año 2016.

2.3 CRITERIOS ESPECÍFICOS Y BASES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2018

- **Ejecución plena del presupuesto.** En concordancia con la Ley 819 de 2003 y el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el presupuesto se ha programado bajo el supuesto de que se ejecutará durante la misma vigencia fiscal de 2018;
- **Complementariedad de recursos.** La programación del presupuesto general de la Nación buscará que los proyectos que se incluyen en éste, sean complementarios con los incluidos en el vigente presupuesto bienal (2017-2018) del Sistema General de Regalías. En lo posible se buscará compatibilizar los dos presupuestos de manera que se favorezca y potencie el desarrollo de la Nación y de las regiones. También se estimulará la participación de la actividad privada, especialmente a través del mecanismo de Asociaciones Público – Privadas, APP;
- **Consistencia presupuestal.** Los recursos incluidos en el proyecto de ley de presupuesto para 2018 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero que hace parte del MFMP 2017 y con las metas de crecimiento real de la economía. Así mismo, el presupuesto es consistente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales;

- **Proyección ingresos tributarios.** Su proyección se ha basado en la evolución esperada de la actividad económica en 2017 y 2018, conforme a las estimaciones del MFMP 2017, que incluyen los resultados esperados de la reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, así como los planes de gestión tributaria y antievasión de la DIAN;
- **Dividendos de Ecopetrol.** Se estima que la financiación del presupuesto nacional en 2018 mediante dividendos de Ecopetrol será de \$1,7 billones, como resultado de la actividad de la empresa y de los precios internacionales del crudo;
- **Recursos propios de los EPN.** En los establecimientos públicos nacionales, fondos especiales y rentas parafiscales se programa la totalidad de sus ingresos corrientes y, en algunos casos, su portafolio, para que atiendan plenamente sus responsabilidades y ejecuten sus programas y proyectos, que les permita garantizar la máxima cobertura de los programas sociales a su cargo;
- **Austeridad en el gasto.** Los gastos de funcionamiento se programaron con criterios de austeridad, de manera que se puedan cumplir las metas fiscales sin afectar la asignación de recursos para inversión social e inversión en infraestructura;
- **Agilidad, eficiencia y transparencia en el gasto.** El Gobierno gestionará la ejecución de los proyectos y programas para que sea ágil, eficiente y transparente. Se hará un seguimiento especial a los programas relacionados con infraestructura, gasto social, y defensa y seguridad, así como a aquellos relacionados con atención a las víctimas de la violencia y a la población en condiciones de desplazamiento, y al cumplimiento del acuerdo de paz.
- **Cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.** Desde el año 2012 se cumple estrictamente con la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este sentido se ha privilegiado la política gubernamental de atención a las víctimas de la violencia con ocasión del conflicto armado interno. Fortaleceremos este proceso y nuestro compromiso de actuar para la superación del estado de cosas inconstitucionales en la situación de la población desplazada declarado por la Honorable Corte Constitucional.

2.4 BASES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2018

Con el fin de no afectar la inversión social, el gasto de funcionamiento será el mínimo requerido para garantizar el cumplimiento del objeto misional de los órganos que hacen parte del PGN. Se controlan, o se reducen en algunos casos, gastos relacionados con la nómina de los servidores públicos y contratación a través de la modalidad de prestación de servicios; asignaciones destinadas a gastos generales, sin afectar los pagos obligatorios por servicios públicos, y en transferencias, hasta por el espacio fiscal posible, las asignaciones denominadas *otras transferencias*, diferentes de las relacionadas con el Sistema General de Participaciones, pensiones y recursos para las universidades públicas.

- **Gastos de personal.** En la programación de los gastos de personal incluidos en el presupuesto de 2018 se tuvo en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional en materia salarial y los objetivos de la

política social. La Corte ha señalado que los salarios de los funcionarios públicos deben mantener su poder adquisitivo, los ajustes salariales deben respetar el principio de progresividad y, en caso de situaciones que hagan necesario restringir dicho derecho, los mayores ajustes esperados no se constituyen en una deuda a cargo del Estado sino en un ahorro con miras a financiar el gasto público social. En cumplimiento de lo anterior, desde el año 2005 las remuneraciones de los funcionarios públicos se han ajustado, como mínimo, para reconocer su poder adquisitivo.

Este criterio se refleja en la programación del presupuesto de 2018. Para este año los gastos de personal se programaron con base en lo establecido en la Ley 617 de 2000, esto es, ajustado con la inflación esperada para 2017 (4,1%) más 1%, si el crecimiento del PIB 2017 es inferior a 2,4% (o más 1,2%, si es superior). Así quedó establecido en el acuerdo establecido el pasado mes de junio entre el Gobierno nacional y los representantes de las organizaciones que agrupan a los servidores públicos. Una vez el DANE informe los resultados oficiales, el Gobierno nacional hará los ajustes presupuestales requeridos para dar cumplimiento a lo acordado.

- **Gastos indirectos de personal.** Se programan con el objetivo de continuar las políticas de racionalización del gasto de acuerdo con las directrices sobre austeridad que ha formulado el Gobierno nacional, por lo que las entidades deberán realizar los ajustes correspondientes, en caso de que se requiera su contratación. Se ha previsto reducir su valor nominal en 2018 respecto a los estimativos de 2017. En todos los casos deberán observarse los requisitos que este tipo de contratación requiere, en consonancia con la sentencia C-614 de 2009 de la Corte Constitucional y lo acordado en esta materia con las organizaciones de empleados estatales.
- **Gastos generales.** Se programan con el objetivo de continuar las políticas de racionalización del gasto y dar cumplimiento a las directrices sobre austeridad que ha formulado el Gobierno nacional. Para 2018 la reducción de los gastos generales respecto al valor apropiado en 2017 se hará de manera que no se afecte el pago de servicios públicos ni de otros gastos o servicios de ineludible responsabilidad del órgano. En materia de estos gastos y de otros gastos indirectos de personal, se replicará en las disposiciones generales de este proyecto de ley el artículo 104 (Plan de Austeridad del Gasto) de la Ley 1815, que aprueba el PGN para la actual vigencia fiscal.
- **Transferencias.** La formulación para 2018 se realizó en cumplimiento de lo ordenado por las normas vigentes, la jurisprudencia constitucional y la disponibilidad de recursos. Los conceptos de gasto más importantes son las transferencias del Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP), las destinadas a cubrir obligaciones pensionales, y las de las universidades públicas.
- **Sistema General de Participaciones:** Terminado el periodo de transición en 2016 se determina para la vigencia 2018 el incremento anual del SGP que corresponde a la liquidación del año 2017, ajustada con información de recaudo efectivo 2016, incrementada en el promedio de la variación porcentual que han tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el aforo del Presupuesto (2017) en ejecución. Es decir, de las variaciones porcentuales de los años 2014, 2015, 2016 y 2017 (respecto de los años 2013, 2014, 2015 y 2016) de acuerdo con lo establecido en el artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó el artículo 357 de la Constitución Política de 1991. Para efectos del cálculo de los ICN base de liquidación se excluyen en cada año los tributos que se arbitraron por medidas de estado de

excepción (salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente⁹). A diferencia del año 2017, con la expedición de la Ley 1819 de 2016, artículo 376, no se incluye como base del cálculo del crecimiento de los ingresos corrientes el 83,33% del recaudo anual del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE (que establecía la Ley 1607 de 2012, ahora derogado¹⁰).

Adicionalmente, se incluye el ajuste negativo de 2,09% en la liquidación del SGP 2016 presentado por diferencia en el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores (2013, 2014, 2015 y 2016 respecto de 2012, 2013, 2014 y 2015), que resulta inferior al promedio con el cual se programó el presupuesto 2017. Como resultado de lo anterior, el valor programado para el 2018 asciende a \$36,7 billones, que equivale a un crecimiento del 0,5% respecto de 2017, dicho monto incluye los siguientes conceptos:

- Las once doceavas (11/12) de 2018 de los sectores diferentes a educación (Acto Legislativo 04 de 2007);
- La doceava (1/12) del mes de diciembre de 2017 para sectores diferentes a educación;
- Las doce doceavas (12/12) de 2018 para el sector educación (Acto Legislativo 04 de 2007);
- El ajuste negativo por \$697 mm correspondiente a la diferencia entre recaudo efectivo y aforo de rentas de la vigencia 2016 en el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación 2013-2016 de 5,07% inferior al promedio con el cual se programó el presupuesto 2017 de 7,16%.

Se anota que de la apropiación para 2018 se exceptúa el ajuste negativo por \$54,2 mm en la liquidación de recursos para la atención integral de la primera infancia por diferencia en el crecimiento de la economía superior al 4%, teniendo en cuenta que el DANE certificó en 2017¹¹ crecimiento definitivo de la economía 2014 de 4,4%, que, frente al reporte preliminar de 4,6%, significa una diferencia negativa de -0,2%. En la vigencia 2016 se reconocieron recursos adicionales para atención integral de la primera infancia por valor de \$162,6 mm y ahora procede la aplicación del ajuste negativo. Sin embargo, con la terminación del reconocimiento por vencimiento del período de transición del SGP en 2016, no se cuenta con valor positivo del cual se pueda efectuar el descuento. Adicionalmente se debe anotar que en las vigencias 2015 y 2016, donde termina el periodo de transición, en el radicado No. 20171510096171 del 17 de mayo de 2017 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística informa provisionalmente un crecimiento de la economía de 3,1% y preliminarmente un 2,0% respectivamente, por lo que no se generarían recursos adicionales destinados a la atención integral de la primera infancia por dichas vigencias y por tal motivo este ajuste no podría realizarse hasta que se conozca el crecimiento real de la economía de los años 2015 - 2016 y exista saldo suficiente para realizar el ajuste respectivo.

⁹ Mediante Decreto Ley 4825/2010 se adoptó como medida tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada por la Ola Invernal que azotó al País, un impuesto al patrimonio y una sobretasa al impuesto al patrimonio destinado a la conjuración y prevención de la extensión de los efectos del estado de emergencia.

¹⁰ El artículo 376 de la Ley 1819 de 2016 deroga las disposiciones contenidas en el artículo 28 de la Ley 1607 de 2012 que en el Parágrafo 6° establecía que: "A partir del 1° de enero de 2017, y solamente para los efectos descritos en el presente parágrafo, la suma equivalente 83.33% del recaudo anual del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE se incluirá como base del cálculo del crecimiento de los ingresos corrientes durante los 4 años anteriores al 2017 y de ahí en adelante, de tal forma que el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación entre el 2013 y el 2016 incluyan este 83.33% como base del cálculo de liquidación del Sistema General de Participaciones según lo determinado por el artículo 357 de la Constitución Política. Lo anterior no implica que los recursos del CREE hagan parte de los ingresos corrientes de la Nación. El recaudo del CREE en ningún caso será transferido a las entidades territoriales como recurso del Sistema General de Participaciones, ni será desconocida su destinación específica, la cual se cumplirá en los términos de la presente ley".

¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Tasa de crecimiento del PIB 2014 definitivo, 2015 provisional y 2016 preliminar. Radicado No. 20171510096171 del 17 de mayo de 2017

- **Pensiones.** Se garantizará el pago de pensiones a cerca de dos millones ciento sesenta mil personas. En particular se destacan:
 - Colpensiones: se programan \$13,5 billones para 2018, frente a \$11,8 billones en 2017, para atender una nómina que pasa de 1.269.550 a 1.300.242 pensionados, considerando la indexación de las pensiones ya sea por inflación o por salario mínimo. Este crecimiento del 13,9% refleja una reducción en el ritmo de los traslados de cotizantes de régimen de ahorro individual al régimen de prima media, respecto del que se venía presentando en los últimos años dada la entrada en vigencia de la doble asesoría previo a un cambio de régimen. Esto se refleja en la disminución de los ingresos previstos en Colpensiones por devolución de aportes entre 2017 y 2018;
 - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: se programa un crecimiento equivalente a la inflación proyectada de 2017 más un crecimiento vegetativo del 5,9%;
 - FOPEP- Cajanal: la programación de los recursos asume la inflación esperada para 2017;
 - Pensiones del Sector Defensa ajustadas con el IPC 2017 (4,1%), más 5,1% anual de crecimiento vegetativo promedio. En particular las asignaciones de retiro están ajustadas con IPC causado 2017 (4,1%), más 5% de crecimiento vegetativo esperado. En el caso de las asignaciones de retiro, su crecimiento está determinado por el principio de oscilación, es decir, con el crecimiento esperado de los salarios del personal activo, y
 - Resto de pensiones, con IPC 2017 más 5% anual de crecimiento vegetativo estimado.

- **Aseguramiento en salud.** El presente presupuesto busca que la programación de los recursos destinados al aseguramiento en salud sea consistente con el marco conceptual y normativo actual del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La implementación de la Ley Estatutaria de Salud, así como la de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, representa un avance hacia la eliminación de las reglas diferenciales de operación, administración y financiación entre los regímenes contributivo y subsidiado, lo que permite asegurar la materialización del acceso universal y efectivo a los servicios de salud, bajo un enfoque de derechos, en condiciones de sostenibilidad y eficiencia. Por su parte, los artículos 66 y 67 de la Ley del PND, establecen que los recursos del SGSSS harán unidad de caja (excepto los de propiedad de las entidades territoriales), bajo el entendido de que se debe asegurar la sostenibilidad global del sistema de salud. La supresión del Fondo de Solidaridad y Garantías - Fosyga y la entrada en operación de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema de Salud, hace innecesaria la discriminación actual por Subcuentas de los recursos y su presupuestación diferenciada entre funcionamiento e inversión.

- **Destinación específica del Impuesto sobre la Renta y Complementarios** Se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1819 de 2016 en cuanto a la garantía mínima de recursos para el ICBF y el SENA, así como la participación sobre el Impuesto sobre la Renta y Complementarios para Salud, Educación y programas de atención de la primera infancia. Así mismo, para la vigencia 2018 se incorporan en el presupuesto los saldos acumulados del Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)¹² de años anteriores que no se apropiaron, o que fueron objeto de reliquidación por el

¹² El Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) se creó mediante la Ley 1607 de 2012 (derogado por la Ley 1739 de 2014), con el propósito de sustituir parcialmente las fuentes de financiación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y una parte de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud administrados por el FOSYGA. El pago de estos conceptos, que

comportamiento del recaudo y no se habían apropiado en su totalidad en los sectores Agropecuario, Salud y Educación, y aquellos destinados a la asistencia a la primera infancia.

- **Servicio de la deuda.** La programación de la deuda corresponde a los vencimientos y condiciones pactados en los contratos de crédito. Como ha sido tradición del país, se da estricto cumplimiento a las obligaciones de la Nación con sus acreedores.
- **Presupuesto de inversión.** La programación del presupuesto de inversión para 2018 tiene como punto de referencia el cumplimiento de las líneas de política fijadas en el Programa Operativo Anual de Inversiones, POAI, aprobado por el Conpes. El Gobierno nacional ha manifestado su compromiso con una gestión responsable de las finanzas públicas, en donde el cumplimiento de la regla fiscal seguirá como una pieza clave del engranaje fiscal.

Con estas consideraciones, la programación de la inversión, que corresponde a las partidas incluidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, para 2018, ha sido cuidadosa con el cumplimiento, entre otros, de los siguientes criterios:

- Atender los compromisos adquiridos mediante contratos y convenios vigentes, garantizando los recursos para las vigencias fiscales futuras debidamente autorizadas;
- Incluir la financiación de las obligaciones derivadas de leyes y sentencias de ineludible cumplimiento;
- Incorporar las prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes (política de atención y reparación integral a las víctimas de la violencia y en particular a la población desplazada, Familias en Acción, Red Unidos, Programas de Educación Escolar, atención de zonas y poblaciones afectadas por pasadas temporadas invernales y otros desastres naturales, entre otros);
- Maximizar la calidad de las inversiones y dinamizar el ritmo de ejecución de las mismas;
- Programar los recursos para los subsidios al consumo de energía eléctrica y gas de acuerdo con la Ley 142 de 1994;
- Atender la implementación de los programas derivados de los acuerdos de paz.
- Programar los proyectos que apoyen el crecimiento económico y la generación de empleo, le otorguen espacio a la actividad privada y eviten que se generen presiones indeseables sobre el balance fiscal de la Nación, y
- Tener como criterio que el recorte en las apropiaciones, cuando se requiera, se haga en aquellas con menor efecto sobre el gasto social y el crecimiento.

representaba para los empleadores una carga salarial adicional de 13,5% (SENA 2%, ICBF 3% y salud 8,5%), se sustituyó por un impuesto del 8% sobre las rentas, mediante el cual se busca estimular la formalización laboral en todo el país. Aplicable a contribuyentes declarantes del impuesto de renta, sobre los ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio una vez descontadas las devoluciones, rebajas y descuentos permitidos por el Estatuto Tributario. Sin embargo, dicho esquema fue sustituido por una participación específica sobre el impuesto de renta en virtud de la Ley 1819 de 2016, por lo cual, los recursos apropiados por el Fondo Especial corresponden a saldos de vigencias anteriores.

3. COMPOSICIÓN Y COSTOS DE LA NÓMINA ESTATAL

En el cuadro 3 se presenta la composición y costo de la nómina estatal para 2018 con cargo a recursos del PGN. El costo total de la nómina de los órganos que componen el PGN es de \$52,7 billones, e incluye la nómina financiada con las transferencias territoriales.

Cuadro 3

Nóminas 2018: Cargos y costo anual

Gobierno Central y Establecimientos Públicos

Millones de pesos corrientes

Sector	Número de Cargos (1)	Nación (2)	Costos		Participación porcentual	
			Propios (3)	Total (4)=(2+3)	Cargos (5)	Costos (6)
1. RAMA EJECUTIVA	74.814	4.577.412	1.638.935	6.216.347	11,6	21,4
Agropecuaria	3.114	227.938	-	227.938	0,5	0,8
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.427	171.168	-	171.168	0,2	0,6
Ciencia y Tecnología	119	12.758	-	12.758	0,0	0,0
Comercio, Industria y Turismo	1.813	66.014	122.590	188.603	0,3	0,7
Comunicaciones	781	57.551	29.488	87.039	0,1	0,3
Cultura	623	43.623	59	43.681	0,1	0,2
Deporte y Recreación	176	16.996	-	16.996	0,0	0,1
Educación	1.263	86.345	-	86.345	0,2	0,3
Empleo Público	605	16.584	29.952	46.536	0,1	0,2
Hacienda	13.182	1.325.417	162.576	1.487.994	2,0	5,1
Inclusión Social y Reconciliación	10.361	167.271	511.440	678.711	1,6	2,3
Información Estadística	2.223	126.268	-	126.268	0,3	0,4
Inteligencia	522	66.064	-	66.064	0,1	0,2
Interior	1.196	81.486	-	81.486	0,2	0,3
Justicia y del Derecho	18.904	898.307	141.716	1.040.023	2,9	3,6
Minas y Energía	1.356	87.758	60.509	148.266	0,2	0,5
Planeación	678	41.226	27.547	68.773	0,1	0,2
Presidencia de la República	1.500	164.585	-	164.585	0,2	0,6
Relaciones Exteriores	2.964	472.862	-	472.862	0,5	1,6
Salud y Protección Social	4.390	167.860	150.034	317.893	0,7	1,1
Trabajo	2.535	136.208	52.511	188.719	0,4	0,7
Transporte	4.683	98.642	350.516	449.157	0,7	1,5
Vivienda, Ciudad y Territorio	399	44.482	-	44.482	0,1	0,2
2. DEFENSA Y POLICIA	496.272	14.037.305	154.247	14.191.553	77,1	48,9
Fuerzas Armadas	63.879	3.853.597	-	3.853.597	9,9	13,3
Policías	151.514	6.455.142	-	6.455.142	23,5	22,3
Soldados y Alumnos Defensa	227.515	3.024.485	-	3.024.485	35,4	10,4
Auxiliares y Alumnos Policía	30.390	111.588	-	111.588	4,7	0,4
Ministerio de Defensa (Civiles)	18.163	449.203	154.247	603.451	2,8	2,1
Policía Nacional (Civiles)	4.811	143.290	-	143.290	0,7	0,5
3. RAMA, FISCALIA Y ORG. AUTONOMOS	72.304	8.587.224	4.104	8.591.329	11,2	29,6
Congreso de la República	856	417.651	-	417.651	0,1	1,4
Empleo Público	83	4.838	4.059	8.897	0,0	0,0
Fiscalía	26.219	3.164.158	-	3.164.158	4,1	10,9
Organismos de Control	10.089	1.189.499	45	1.189.544	1,6	4,1
Rama Judicial	31.289	3.547.196	-	3.547.196	4,9	12,2
Registraduría	3.768	263.883	-	263.883	0,6	0,9
4. TOTAL SIN DEFENSA Y POLICIA (1+3)	147.118	13.164.636	1.643.040	14.807.676	22,9	51,1
5. TOTAL PGN (1+2+3)	643.390	27.201.942	1.797.287	28.999.229	100,0	100,0
6. TRANSFERENCIAS	454.641	23.668.373	-	23.668.373		
SGP Educación	368.233	19.184.929	-	19.184.929		
SGP Salud	47.094	2.336.667	-	2.336.667		
Docentes y administrativos Universidades	39.314	2.146.776	-	2.146.776		
7. GRAN TOTAL (5+6)	1.098.031	50.870.314	1.797.287	52.667.601		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Respecto a la composición de la nómina de funcionarios vinculados a la Administración Pública, 643.390 cargos (58,7%) corresponden a la nómina del Gobierno nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración, que se pagan con cargo a los recursos directos del PGN, y el resto, 454.641 (41,4%), es personal que se remunera con cargo a las transferencias de la Nación, así: docentes y administrativos de las universidades públicas 39.314 cargos (8,6% del personal con cargo a transferencias) y del Sistema General de Participaciones, SGP, en educación, 368.233 cargos (81%) y en salud, 47.094 cargos (10,4%).

Dentro del grupo de cargos remunerados con recursos directos del PGN se destacan 496.272 cargos del sector de defensa y seguridad para los que se asignan \$14,2 billones. En la Rama Judicial, 31.289 cargos y \$3,5 billones, en el Sector Fiscalía 26.219 cargos con \$3,2 billones, en el sector Justicia un total de 18.904 cargos con \$1 billón. En este sector sobresale INPEC con 15.795 cargos y una asignación de \$826,9 mm.

4. LAS DISTRIBUCIONES PRESUPUESTALES COMO HERRAMIENTAS BÁSICAS DE GESTIÓN PÚBLICA

Por las características del presupuesto y por la forma como este se clasifica y presenta, es importante señalar que la Corte Constitucional ha validado dos operaciones presupuestales, que ella misma ha considerado que constituyen importantes herramientas para la gestión presupuestal *“las distribuciones de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión”*¹³.

Estas operaciones de distribución tienen características particulares como que su utilización no implica la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República, razón por la cual no se pueden considerar como traslados presupuestales ni como créditos adicionales abiertos por el Gobierno. La Corte les señaló como límite, que se debe respetar plenamente, la cuantía y la destinación aprobadas por el Congreso de la República, cuyo valor se precisará en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos aprobados por el Congreso.

En efecto, esa Alta corporación, al explicar el propósito fundamental de estas operaciones presupuestales expresó lo siguiente:

“han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar, aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente”.

Adicionalmente, en otro aparte de la ponencia se reitera:

“En efecto, el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 consagra dos figuras distintas: las llamadas “distribuciones” de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas (incisos 1 al 5), y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión (inciso 6). Ninguna de estas dos operaciones equivale a una adición o traslado presupuestal de los que competen exclusivamente, en tiempos de normalidad, al Congreso de la República. Tampoco equivalen

¹³Pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el cual declaró exequible el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 (Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011), que permite hacer ajustes en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía. Sentencia 006 de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

estas operaciones a las modificaciones presupuestales que la Constitución Política excepcionalmente admite sean realizadas por el Gobierno nacional, a nivel del Decreto de Liquidación[55]. Tanto las “distribuciones” como las asignaciones a las que alude el artículo 19 deben respetar plenamente la cuantía y destinación del gasto aprobadas por el Congreso de la República y precisadas en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos inicialmente aprobados en democracia.”

Por sus características, es claro que este mecanismo, que permite hacer ajustes presupuestales, no significa modificar la autorización inicialmente aprobada por el Congreso de la República. En caso de que se requiera efectuar alguna modificación al monto total del capítulo de ingresos o de gastos, esta debe ser sometida a consideración del Legislativo, en los términos expuestos por la Corte Constitucional y en cumplimiento de las leyes orgánicas del presupuesto.

El mecanismo de ajuste previsto en el citado artículo, es una herramienta presupuestal avalada por la Corte, que le permite al Gobierno Nacional cumplir el mandato constitucional de garantizar a las entidades la utilización de los recursos del PGN para el cumplimiento de sus funciones, una vez que haya entrado en vigencia la ley de presupuesto, en especial si se considera que al momento de aprobarse esta ley no es posible determinar con exactitud la distribución de los recursos presupuestados para suplir una finalidad específica señalada por el legislador.

Este tipo de ajuste no modificará el valor del presupuesto de ingresos ni de gastos que se apruebe en la ley, ya que la autorización máxima de gastos se mantiene intacta; se ajustarán únicamente los conceptos desagregados al interior de dicha autorización o se realizará un traslado de recursos con el fin de garantizar el mejor y más eficiente uso de éstos, en ejercicio del principio de especialización. Es decir, constituye una operación presupuestal que se efectúa sin cambiar la destinación ni cuantía del valor apropiado.

En este proyecto de ley de presupuesto se incluyen diferentes partidas con este carácter, por lo que es conveniente precisar las apropiaciones que gozarán del manejo definido por la Corte Constitucional. Sin ser exhaustivos, sobresalen, entre otras, las siguientes partidas presupuestales:

- i) Las destinadas a cubrir el incremento salarial que se decreta en la próxima vigencia fiscal para los servidores públicos;
- ii) El valor de las obligaciones por incremento en pensiones;
- iii) La distribución de recursos del Fondo de Compensación Ambiental;
- iv) Las donaciones que se reciben a través de la Agencia de Cooperación Internacional;
- v) La distribución de recursos en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012, para SENA, ICBF, FOSYGA, instituciones de educación superior públicas, nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud y sector agropecuario;
- vi) La distribución de recursos de destinación específica del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas, en cumplimiento de la reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, para el ICBF, el SENA, el Sistema de Seguridad Social en Salud, los programas de atención a la primera infancia, y para

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.

- vii) Las provisiones que en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se puedan hacer para, entre otras, cubrir costos no previsibles para la atención de víctimas de la violencia y población desplazada, atención de emergencias y desastres causados por fenómenos naturales o de otro tipo que afecten gravemente a la población o a las actividades económicas, financiar consultas previas, consultas de las comunidades indígenas y minorías étnicas, apoyos para posibles fluctuaciones de la tasa de cambio, conciliaciones con el sector defensa, programa de protección a personas en riesgo por causas relacionadas con la violencia en Colombia, aportes extraordinarios a las universidades públicas, fortalecimiento de la justicia, costos relacionados con el proceso de paz con organizaciones armadas al margen de la ley, fallos judiciales de cortes nacionales e internacionales en contra de la Nación y fortalecimiento de programas de modernización del Estado; y las que de acuerdo con la ley anual, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definan dentro de sus competencias para apoyar la ejecución de proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, que respondan a cualquiera de los siguientes eventos, definidos por la H. Corte Constitucional: 1) contingentes; 2) eventuales; 3) futuros o 4) indefinidos que solo se precisarán, aclararán y definirán en el transcurso de la vigencia fiscal de 2018, sin que con ello se cambie su destinación y cuantía.

5. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2018

Este proyecto de ley de presupuesto incorpora las necesidades reales de gasto conocidas a la fecha de su presentación. El PGN para 2018 asciende a \$235,6 billones, suma que representa un incremento del 1% respecto al presupuesto vigente. De esta cifra, \$149,3 billones (63,4%) corresponde a gastos de funcionamiento, \$51,9 billones (22%) al pago del servicio de la deuda y \$34,3 billones (14,6%) a inversión. Como porcentaje del PIB, el presupuesto equivale al 24,1% (Cuadro 4).

Cuando se analiza el comportamiento del gasto respecto al año 2017, sin considerar el servicio de la deuda, los gastos de funcionamiento e inversión proyectados para 2018 registran un crecimiento del 4,1%. Este comportamiento equivale a una reducción del gasto como porcentaje del PIB de 0,4 puntos, al pasar de 19,8% de PIB en 2017 a 18,8 de PIB en 2018. Es una demostración de que el Gobierno obra con moderación en materia de gasto, sin propiciar el desbordamiento del mismo y con respeto a las metas que fija la regla fiscal.

Del total del proyecto de presupuesto para 2018, el 93,9% se financia con recursos de la Nación, \$221,1 billones, y el 6,1% restante, \$14,5 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales (EPN).

El gasto de funcionamiento se incrementa en 6,3%. Las transferencias es el concepto de gasto que explica parte significativa del comportamiento de este rubro y secundariamente los gastos de personal y los gastos generales. Estos dos presentan un incremento del 6,1%, al pasar de \$36,4 billones en 2017 a \$38,6 billones en 2018.

Se estima que las transferencias de ley crecerán 5,7%, al pasar de \$102,6 billones en 2017 a \$108,5 billones en 2018. Las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Transferencias para inversión social para:
 - Salud, educación, agua potable y propósito general y asignaciones especiales a través del Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP): \$36,7 billones.
 - Aseguramiento a Salud \$14,1 billones, sin incluir lo que para este propósito se destina del SGP
 - Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos: \$1,9 billones.
- Otras transferencias de ley para:
 - Pensiones: \$41,1 billones.
 - Otras transferencias para educación (Universidades, FOMAG): \$5,4 billones, sin incluir pensiones.
 - Cuotas a entidades y organismos: \$2,1 billones.

Cuadro 4
Presupuesto General de la Nación 2017-2018
 Miles de millones de pesos

Concepto	2017*	2018 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
FUNCIONAMIENTO	140.522	149.325	6,3	15,3	15,3
Gastos de personal	28.720	30.948	7,8	3,1	3,2
Gastos generales	7.715	7.701	(0,2)	0,8	0,8
Transferencias de Ley	102.603	108.464	5,7	11,2	11,1
Transferencias para Inversión	52.774	53.770	1,9	5,8	5,5
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	36.547	36.748	0,5	4,0	3,8
Aseguramiento en Salud	12.672	14.104	11,3	1,4	1,4
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	2.187	1.870	(14,5)	0,2	0,2
Otros sectores	1.368	1.048	(23,4)	0,1	0,1
Otras Transferencias	49.828	54.694	9,8	5,4	5,6
Pensiones	37.815	41.140	8,8	4,1	4,2
Otras Transferencias para Educación (Universidades, FOMAG)	4.800	5.416	12,8	0,5	0,6
Cuotas a entidades y organismos	2.292	2.101	(8,3)	0,2	0,2
Elecciones	297	1.291	334,7	0,0	0,1
Resto	4.625	4.745	2,6	0,5	0,5
Operación comercial	1.485	2.213	49,0	0,2	0,2
DEUDA	51.374	51.941	1,1	5,6	5,3
Amortizaciones	24.607	22.963	(6,7)	2,7	2,3
Intereses	26.766	28.977	8,3	2,9	3,0
INVERSIÓN	41.223	34.288	(16,8)	4,5	3,5
Nación	32.227	26.690	(17,2)	3,5	2,7
Propios	8.995	7.598	(15,5)	1,0	0,8
TOTAL	233.119	235.554	1,0	25,4	24,1
TOTAL SIN DEUDA	181.745	183.613	1,0	19,8	18,8

Nota: 2017* apropiación vigente a 30 de junio, incluye Ley 1837 de 2017.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El servicio de la deuda pública crece en 1,1%, al pasar de \$51,4 billones a \$51,9 billones, de los cuales \$23 billones se destinan a amortizar la deuda y los restantes \$29 billones, a pago de intereses y otros costos asociados.

La inversión pública pasa de \$41,2 billones en 2017 a \$34,3 billones en 2018. El presupuesto de inversión para 2018 será equivalente a 3,5% del PIB. (2,7% son PN y 0,8%, EPN), esto es 1pp menos que en 2016. Esto muestra el firme compromiso del Gobierno Nacional con el cumplimiento de la regla fiscal, en el entendido de que esta es la mejor manera de retornar a la senda de crecimiento y de generación de empleo.

A continuación se presentan las características más importantes de los rubros que componen el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos financiado con recursos de la Nación. Posteriormente, se resaltan las del presupuesto de los EPN, con recursos propios.

6. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2018

Las rentas previstas para 2018 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero y consistentes con las metas de crecimiento real de la economía. La composición de los recursos del PGN es la siguiente: \$140 billones, 59,6% del total, corresponde a ingresos corrientes; \$68 billones, 28,9%, a recursos de capital; \$13,1 billones, 5,6%, a rentas parafiscales y fondos especiales. El 6% restante, \$14,5 billones, corresponde a recursos propios de los establecimientos públicos nacionales.

Los principales componentes de los ingresos aforados¹⁴ en el presupuesto de rentas y recursos de capital de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan en el cuadro 5.

Cuadro 5

Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2017 – 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	2017	2018 Proyecto	Variación porcentual 18/17 (3)=(2/1)	Diferencia Absoluta 18-17 (4)=(2-1)	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)			2017 (5)	2018 (6)
PRESUPUESTO NACIÓN	217.773	221.102	1,5	3.329	23,8	22,6
Ingresos Corrientes	122.672	139.988	14,1	17.316	13,4	14,3
Recursos de Capital	73.745	67.966	(7,8)	(5.778)	8,0	7,0
Fondos Especiales	19.696	11.214	(43,1)	(8.482)	2,1	1,1
Rentas Parafiscales	1.660	1.934	16,5	273	0,2	0,2
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	15.346	14.452	(5,8)	(894)	1,7	1,5
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	233.119	235.554	1,0	2.435	25,4	24,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

6.1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

El total de ingresos corrientes de la Nación (ICN) asciende a \$140 billones, lo que representa un incremento de 14,1 sobre el recaudo estimado para 2017. Su participación como porcentaje del PIB se incrementa en 0,9 puntos porcentuales (pp) entre 2017 y 2018 al pasar de 13,4% a 14,3% del PIB, respectivamente. En particular por los recursos del impuesto a la Renta, que incrementa su recaudo estimado por efecto de la aplicación de la Ley 1819 de 2016. De igual forma, por la dinámica que se prevé tomen los recaudos por la actividad de comercio exterior.

De otra parte, la demanda interna no ha mostrado en 2017 un gran dinamismo, por lo que se prevé para 2018 un crecimiento moderado que puede afectar el recaudo del IVA interno. Se espera que los mecanismos antievasión y el programa de gestión de recaudo de la DIAN compensen los efectos del menor aporte del impuesto.

¹⁴ Ingresos entendidos en términos de presupuesto y no en términos de caja, como se tratan cuando se habla de operaciones efectivas.

Dentro de estos ingresos, los de origen tributario, internos y externos, ascienden a \$139,2 billones, mostrando una variación nominal del 14,2%, mientras los de origen no tributarios ascienden a \$740 mil millones (mm), con una variación nominal de 6,8% (Cuadro 6).

Los tributos que gravan la actividad económica interna representan cerca del 83,5% de los ingresos corrientes. Para 2018, se estima que ascenderán a \$116,9 billones, esto es, el 12,0% del PIB. Esta cifra representa un aumento del recaudo de \$13,6 billones respecto al previsto para 2017, que equivale a un incremento nominal del 13,2%. Este comportamiento recoge las estimaciones del comportamiento esperado de la economía para el próximo año.

Cuadro 6

Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2017-2018

Miles de millones de pesos

Concepto	2017 Aforo	2018 Proyecto	Variación porcentual 18/17	Diferencia Absoluta 18-17	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)=(2-1)	2017 (5)	2018 (6)
I.- Ingresos Tributarios	121.979	139.248	14,2	17.269	13,3	14,2
Actividad Económica Interna	103.278	116.881	13,2	13.602	11,3	12,0
Renta	50.610	61.596	21,7	10.986	5,5	6,3
Impuesto al Valor Agregado	40.778	42.399	4,0	1.621	4,4	4,3
Gravamen a los Movimientos Financieros	7.497	7.992	6,6	495	0,8	0,8
Impuesto de Timbre	112	116	3,9	4	0,0	0,0
Impuesto Nacional al Consumo	2.314	2.542	9,9	228	0,3	0,3
Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM	964	1.132	17,4	168	0,1	0,1
Impuesto Nacional al Carbono	686	644	(6,1)	(42)	0,1	0,1
Otros	318	459	44,4	141	0,0	0,0
Actividad Económica Externa	18.700	22.367	19,6	3.667	2,0	2,3
Impuesto al Valor Agregado	13.926	17.985	29,1	4.059	1,5	1,8
Aduanas y Recargos	4.775	4.383	(8,2)	(392)	0,5	0,4
II.- Ingresos No Tributarios	693	740	6,8	47	0,1	0,1
III- TOTAL (I + II)	122.672	139.988	14,1	17.316	13,4	14,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Así, el presupuesto del impuesto de renta y complementario se incrementará nominalmente para el 2018 en 21,7%, aproximadamente \$11 billones más que el de 2017 por el efecto de la Ley 1819 de 2016 y del programa de gestión a cargo de la DIAN, los aportes que hacen otros sectores de la economía, tales como el financiero, pues sobre este impuesto recaen los impactos del menor recaudo por renta petrolera. El recaudo esperado por este impuesto es de \$61,6 billones, representando el 6,3% del PIB, superior al estimado en el 2017. Se destaca que la renta petrolera para el fisco volverá a aportar recursos importantes, sin embargo, persiste el bajo precio de referencia de la canasta de crudo colombiano, que ha venido afectando el resultado financiero de Ecopetrol y del resto de las empresas del sector petrolero que tributan a la Nación. De igual forma, la derogatoria del CREE y la Sobretasa que ahora son parte del imponible y el efecto del incremento de tarifas para personas jurídicas del 15% al 20% sobre las empresas ubicadas en zonas francas y el aumento de 0,5% en porcentaje de renta presuntiva, estimulan este crecimiento. Asociado al nuevo gravamen a los dividendos sobre personas naturales contribuyen a la mejor estimación de recaudo para 2018.

Por su parte, el IVA interno presenta un incremento del 4%, superior en \$1,6 billones a la proyección de recaudo por este concepto para 2017, en línea con el comportamiento esperado de la demanda interna y el incremento en la tarifa, del 16% al 19%, por la reforma tributaria estructural. Con lo que se estiman que los ingresos por IVA interno ascenderán en 2018 a \$42,4 billones.

El impuesto nacional al consumo - Impoconsumo, gravamen surgido a partir del 1o. de enero de 2013 en virtud de la Ley 1607 de 2012, y modificado por la Ley 1819 de 2016, introdujo un concepto adicional de ingreso corriente, que grava el consumo generado en la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de bienes y servicios específicos y aunado al Impuesto sobre los servicios de telefonía, datos y navegación móvil con tarifas que están en 4%. Para 2018 se estima un recaudo de \$2,5 billones, con un crecimiento de 9,9%, y un peso de 0,3% del PIB.

En resumen, el recaudo por impuesto a la renta, IVA interno e Impoconsumo, representan el 76,5% de los Ingresos tributarios para la vigencia 2018.

Respecto al gravamen a los movimientos financieros, GMF, que de acuerdo con la Ley 1819 de 2016 mantiene su tarifa en 4 por mil de manera indefinida, se prevé un recaudo para 2018 de \$8 billones, 0,8% del PIB. Por concepto de impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, que sustituyó al impuesto global a la gasolina y ACPM, se estima recaudar \$1,1 billones, 0,1% del PIB que representa una variación de 17,4% sobre el recaudo esperado para 2017, esto es, \$168 mm adicionales. En este impuesto se observa una recomposición toda vez que se discrimina el IVA general del impuesto a los combustibles, por tal razón se regresa al esquema anterior del impuesto global, donde se estima exclusivamente el impuesto que recae sobre el bien específico.

En el impuesto Nacional al Carbono se espera recaudar \$0,6 billones, ligeramente inferior al estimado en el 2017, y en impuesto de Timbre un comportamiento similar de cerca de \$100 mm de recaudo anual.

En cuanto a los ingresos tributarios ligados a la actividad externa de la economía, IVA a las importaciones y gravamen arancelario, se estima un crecimiento de 19,6%, mejorando su participación en términos del PIB, 0,3%, al esperado para la economía en el 2017, y aumenta su recaudo en \$3,7 billones. El ingreso proveniente de la tributación sobre las importaciones constituye el 16,1% de los Ingresos tributarios.

Cabe señalar que el monto del recaudo externo responde a la tasa de cambio promedio, al nivel esperado de las importaciones y a las tarifas implícitas que se aplican sobre aquellas. El IVA a las importaciones es el más importante dentro de los ingresos tributarios ligados a la actividad externa, al representar más de las tres cuartas partes del recaudo que esta actividad genera. Para el año 2018, se esperan ingresos por \$18 billones, 1,8% del PIB. El recaudo por concepto de gravamen arancelario se proyecta en \$4,4 billones, cerca de 0,4% del PIB.

Otros ingresos tributarios generados por la actividad económica interna incluyen el impuesto de timbre, el impuesto de timbre a salidas al exterior, el impuesto al turismo y el impuesto al oro y el platino, que en conjunto alcanzarían un recaudo de \$0,5 billones al año.

6.2. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y FONDOS ESPECIALES

En contribuciones parafiscales se afora la suma de \$1,9 billones y para los fondos especiales, \$11,2 billones. Como contribución parafiscal se programa el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Ley 91 de 1989 y Decreto 1775 de 1990). Sus recursos provienen, entre otros, de aportes de afiliados y rendimientos financieros generados por las reservas para pensiones y cesantías, los cuales se utilizan para atender el pago de las prestaciones sociales de salud y pensiones, y las cesantías del personal docente. Además, se incluyen los aportes que generan los espectáculos públicos de las artes escénicas, determinado por la Ley 1493 de 2011.

Respecto a los Fondos Especiales, por \$11,2 billones, se reducen en 43,1% respecto a 2017. En particular por la reubicación de los recursos identificados anteriormente como el CREE, respecto de la vigencia 2017, los cuales reducen su participación en 0,8% del PIB, \$7,4 billones, que por efecto de la reforma tributaria estructural, Ley 1819 de 2016, unificó esta carga para el contribuyente dentro del impuesto sobre la renta, derogando el CREE y el Fondo especial del mismo nombre, aun cuando mantiene la destinación específica. De igual manera, la reducción que experimentan los fondos del sector pensional y el agregado del resto de fondos que aportan 0,2% menos del PIB.

Los fondos más importantes por el monto de los recursos son: Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud; \$1,6 billones; Fondo de Solidaridad Pensional, \$1,2 billones; Fondo CREE, 1,2 billones; Fondo de Salud de la Policía Nacional, \$855 mm; Fondo de Salud de las Fuerzas Militares, \$835 mm; Fondo de Pensiones Telecom y Teleasociadas, \$799 mm; Fondo Sector Justicia, \$625 mm; Fondos Internos de Defensa, \$383 mm, estos representan cerca del 66,9% del total de los fondos programados (Cuadro 7).

Cuadro 7

Comportamiento estimado de los fondos especiales de la Nación 2017-2018

Miles de millones de pesos

Concepto	2017 Recaudo	2018 Proyecto	Variación porcentual	Diferencia Absoluta	Porcentaje del PIB	
			18/17 (3)=(2/1)	18-17 (4)=(2-1)	2017 (5)	2018 (6)
Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad	8.598	1.213	(85,9)	(7.386)	0,9	0,1
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.555	1.555	(0,0)	(0)	0,2	0,2
Fondo de Solidaridad Pensional	1.429	1.236	(13,5)	(193)	0,2	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	830	835	0,6	5	0,1	0,1
Fondo de Salud de la Policía	800	855	6,9	55	0,1	0,1
Fondo pensiones Telecom y Teleasociadas	783	799	2,1	16	0,1	0,1
Fondo Financiación del Sector Justicia	756	625	(17,4)	(132)	0,1	0,1
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	351	383	8,9	31	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	292	219	(24,7)	(72)	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	457	298	(34,8)	(159)	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	184	191	4,1	8	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.660	3.005	(17,9)	(655)	0,4	0,3
TOTAL FONDOS ESPECIALES	19.696	11.214	(43,1)	(8.482)	2,1	1,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Los ingresos de los fondos especiales restantes corresponden a contribuciones realizadas a los órganos públicos encargados de la vigilancia, control o regulación, tanto de entidades públicas como de la actividad de entidades privadas o de otras actividades específicas. Como es el caso, entre otras, de las superintendencias sin personería jurídica y las comisiones de regulación.

6.3. RECURSOS DE CAPITAL

Los recaudos de los ICN, Fondos Especiales y las rentas parafiscales cubren más de la mitad de las apropiaciones del gasto, 69,3% de los recursos de la Nación. El resto debe ser cubierto mediante otras fuentes de financiamiento, que provienen de recursos de capital como el endeudamiento interno y externo, entre otros (Cuadro 8).

Cuadro 8

Recursos de Capital

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo		Variación porcentual (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
	2017* (1)	2018 (2)		2017 (6)	2018 (7)
Crédito Interno	33.442	39.000	16,6	3,6	4,0
Crédito Externo	18.215	11.720	(35,7)	2,0	1,2
Utilidades y Excedentes Financieros	2.054	2.989	45,5	0,2	0,3
Rendimientos Financieros	1.718	1.931	12,4	0,2	0,2
Reintegros y Recursos No Apropiados	531	568	6,8	0,1	0,1
Recuperación de cartera	201	201	(0,0)	0,0	0,0
Otros Recursos de Capital	17.583	11.558	(34,3)	1,9	1,2
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	73.745	67.966	(7,8)	8,0	7,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El monto de recursos de capital previsto para 2018 asciende a \$68 billones, representa el 30,7% del Presupuesto de la Nación y equivale a 7% del PIB. Estos recursos se componen de desembolsos de crédito interno y externo (\$50,7 billones); utilidades de empresas y excedentes financieros de entidades descentralizadas (\$3 billones); rendimientos financieros (\$1,9 billones); reintegros (\$568 mm); recuperación de cartera (\$201 mm) y otros recursos de capital (\$11,6 billones).

Los desembolsos de crédito por \$50,7 billones se distribuyen así: \$39 billones para crédito interno mediante colocaciones de Títulos de Tesorería (TES) y \$11,7 billones para crédito externo entre bonos y banca multilateral. Los primeros se proyecta emitirlos una vez colocados mediante el mecanismo de subastas (\$27 billones) y otras, incluidas las entidades del sector público, (\$12 billones). La estrategia de financiamiento interno se soporta en el positivo desarrollo del mercado de deuda pública local que continúa su tendencia de consolidación de liquidez y profundidad que se han logrado por el marco institucional, su desarrollo en la parte larga de la curva de rendimientos, soportado en el esquema de creadores de mercado y en sistemas consistentes de negociación y cumplimiento por lo que ha sido atractivo para los inversionistas extranjeros¹⁵.

¹⁵ "... en momentos en que se mantienen altos niveles de liquidez mundial, los fondos internacionales buscan alternativas que ofrezcan una buena combinación entre rentabilidad y seguridad." "... y Colombia luce como uno de los mercados más atractivos." Colombia: el tercer mercado emergente más atractivo para invertir. Portafolio, julio 13 de julio de 2016, ed. on line.

Al igual que en el 2017, dentro del monto de colocaciones de TES en moneda local, se incluyen las transferencias que la Nación hará a Colpensiones (\$13,5 billones) para el pago de pensiones de 2018.

En Excedentes Financieros se incluyen \$3 billones, de los que corresponden a las utilidades de Ecopetrol \$1,7 billones; Agencia Nacional de Hidrocarburo - ANH \$270 mm; el sector eléctrico por \$313 mm y sector financiero \$275 mm, entre las más importantes entidades que aportan a los excedentes financieros para 2018.

Adicionalmente, los reintegros por \$568 mm. Estos recursos corresponden a saldos no ejecutados que las entidades financiadas con aportes del presupuesto nacional de vigencias anteriores, devuelven a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, DGCPTN. Además, se incluyen recursos por recuperación de cartera por concepto de préstamos concedidos en vigencias anteriores por \$201 mm.

El rubro otros recursos de capital, por \$11,7 billones, contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para una total ejecución del presupuesto aprobado. En este concepto se incluyen los recursos que la DGCPTN registra como disponibles y que corresponden a la diferencia entre la disponibilidad inicial y final, equivalente a \$804 mm. Traslado de recursos originados por los rendimientos de operaciones de liquidez y de las reservas internacionales del Banco de la República por \$0,8 billones, entre otros, Toda vez que se cuenta con cerca de 18 meses para aplicar la estrategia de financiamiento que posibilite una financiación adecuada de los compromisos presupuestales, acorde con el ritmo de ejecución del presupuesto y las exigibilidades de caja de la DGCPTN.

7. PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DEL SERVICIO DE LA DEUDA PARA 2018

A continuación, se describen las principales características del PGN. Inicialmente, las del presupuesto de la Nación y, posteriormente, las de los EPN.

7.1. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA NACIÓN

El presupuesto nacional asciende a \$221,1 billones (93,9% del PGN) con la siguiente composición del gasto: funcionamiento, \$142,5 billones, que representa el 64,4% del total; servicio de la deuda¹⁶, \$51,9 billones, 23,5%, e inversión, \$26,7 billones, que equivale al 12,1% restante (Cuadro 9).

Las apropiaciones previstas para gastos de funcionamiento, financiadas con recursos de la Nación, se destinan a gastos de personal, \$29 billones; gastos generales, \$7 billones, y transferencias, \$106,4 billones. Aunque el gasto de funcionamiento crece 6,2%, esto es, \$8,3 billones, respecto a 2017, la mayor parte de su crecimiento en 2018, el 74,7%, se explica por el aumento en las transferencias. Como se verá, una parte significativa de estas corresponde a transferencias originadas en normas constitucionales, orgánicas o mandatos de las altas cortes, respecto a las cuales el Gobierno nacional se limita a darles estricto cumplimiento. Es el caso, por ejemplo, de las transferencias relacionadas con el Sistema General de Participaciones Territoriales (\$36,7 billones), destinadas en lo fundamental a atender gastos en educación,

¹⁶ El servicio de deuda en el PGN incluye la asunción por parte de la Nación de obligaciones de diversas entidades del Estado que se han visto imposibilitadas para cumplir con sus compromisos, así como el endeudamiento contratado para financiar inversiones sectoriales diversas.

salud, agua potable y saneamiento básico, y primera infancia. Las transferencias para pensiones (\$40,6), son erogaciones ineludibles de la Nación con aquellos que han cumplido con los requisitos y gozan del derecho a recibirlas. Otras transferencias para el sector educación proveen el gasto de las universidades públicas y contribuyen al pago de prestaciones sociales del magisterio, sin tener en cuenta pensiones (\$5,4 billones), y las transferencias para aseguramiento en salud que ascienden a \$14,1 billones dan cumplimiento a mandatos legales. Sin mencionar otras, solo este grupo de transferencias representa el 90,1% del total de las mismas y todas ellas deben pagarse obligatoriamente.

Cuadro 9

Presupuesto General de la Nación 2017-2018 – Recursos de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto	2017*	2018 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
				2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
FUNCIONAMIENTO	134.173	142.472	6,2	14,6	14,6
Gastos de personal	26.888	29.030	8,0	2,9	3,0
Gastos generales	7.044	6.997	(0,7)	0,8	0,7
Transferencias de Ley	100.209	106.380	6,2	10,9	10,9
Transferencias para Inversión	52.717	53.713	1,9	5,7	5,5
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	36.547	36.748	0,5	4,0	3,8
Aseguramiento en Salud	12.672	14.104	11,3	1,4	1,4
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	2.139	1.822	(14,8)	0,2	0,2
Otros sectores	1.358	1.038	(23,6)	0,1	0,1
Otras Transferencias	47.493	52.668	10,9	5,2	5,4
Pensiones	37.063	40.556	9,4	4,0	4,1
Otras Transferencias para Educación (Universidades, FOMAG)	4.799	5.415	12,8	0,5	0,6
Cuotas a entidades y organismos	1.143	1.163	1,8	0,1	0,1
Elecciones	297	1.291	334,7	0,0	0,1
Resto	4.192	4.242	1,2	0,5	0,4
Operación comercial	32	65	103,0	0,0	0,0
DEUDA	51.372	51.939	1,1	5,6	5,3
Amortizaciones	24.606	22.962	(6,7)	2,7	2,3
Intereses	26.766	28.977	8,3	2,9	3,0
INVERSIÓN	32.227	26.690	(17,2)	3,5	2,7
TOTAL	217.773	221.102	1,5	23,8	22,6
TOTAL SIN DEUDA	166.400	169.162	1,7	18,1	17,3

Nota: 2017* apropiación vigente a 30 de junio, incluye Ley 1837 de 2017.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Los cambios en las apropiaciones que componen el denominado gasto de funcionamiento se explican en seguida con mayor detalle.

7.1.1. Gastos de personal

Los gastos de personal para 2018 equivalen al 3% PIB, mayor en un 0,1pp al 2017. El monto apropiado para este gasto representa un incremento del 8% respecto a 2017, esto es, \$2,1 billones. Su valor y composición reflejan las características de la estructura del sector público del orden nacional, la distribución e importancia de la planta de personal y las necesidades mismas de la administración. Así, un 53,6% de los gastos de nómina financiados con recursos de la Nación se concentra en el sector defensa y seguridad, los cuales suman \$15,6 billones; un 6,7% en el sector justicia (Justicia con un 1 billón, Rama Judicial \$3,5 billones y Fiscalía General de la Nación con \$3,2 billones, \$7,7 billones), y el 39% restante se distribuye entre los demás órganos de la Administración Pública Nacional que hacen parte del PGN.

Es de anotar que en el Sector Judicial se destina un billón para el pago de la Bonificación Judicial establecida en los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, que beneficia a 53 mil funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación

7.1.2. Gastos generales

Los gastos generales son inferiores en 0,7% respecto a 2017, muestra de la moderación con que se maneja este rubro. El 66,5% (\$4,7 billones) de las erogaciones por gastos generales se concentra en el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional y financia la adquisición de elementos como combustibles y lubricantes, repuestos, transporte de soldados, dotaciones, equipos y raciones de campaña, gastos asociados a la operación de los equipos, pago de recompensas e información, inteligencia y programas de cooperación ciudadana, gastos de nacionalización, prestación de servicios médicos asistenciales de salud a los afiliados y beneficiarios de los subsistema de salud, entre otros conceptos. Un 12,6% se asigna a los componentes del sector Justicia, Rama y Fiscalía, \$887 mm, y el 20,9% restante (\$1,5 billones) atiende las necesidades del resto del nivel nacional.

7.1.3. Transferencias

Las transferencias por \$106,4 billones representan el 74,7% del total de los gastos de funcionamiento financiados con recursos de la Nación, crecen 6,2% respecto a 2017 y explican la mayor parte de las variaciones en el gasto presupuestal. Del total de las transferencias financiadas con recursos de la Nación, \$36,7 billones (35,4%) se destina al Sistema General de Participaciones; \$40,6 billones (38,1%) cubre obligaciones pensionales; \$14,1 billones aseguramiento en salud (13,3%), y el resto, \$15 billones, se destina a otros conceptos como Fondo de Prestaciones del Magisterio y Universidades (\$5,4 billones, sin pensiones) y pago de sentencias, entre otros conceptos.

Los principales componentes de las transferencias de la Nación son los siguientes:

- **Sistema General de Participaciones (SGP).** El Sistema General de Participaciones fue creado por el artículo 357 de la Constitución Política de 1991, modificado mediante los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentado mediante las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Cuadro 10
Apropiación del SGP en el año 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	2017 (1)	2018 Proyecto (2)	Diferencia (3)=(2)-(1)	Variación porcentual (4)=(2)/(1)
11 / 12 de la vigencia *	34.368	36.142	1.774	5,2
1 / 12 de la vigencia anterior	1.185	1.303	118	9,9
Ajuste Inflación (Real vs Proyectada) año anterior	840	-	(840)	N.C
Ajuste por crecimiento economía 2013 (definitivo)	154	-	(154)	N.C
Ajuste promedio 4 años ICN por recaudo efectivo 2016	-	(697)	(697)	N.C
TOTAL	36.547	36.748	201	0,5

2017 = 5,07% = promedio de las variaciones de los ICN de 2013 a 2016.

2018 = 7,26% = promedio de las variaciones de los ICN 2014 a 2017

Ajuste inflación en 2017 por año 2016 = (6,77% - 4% prevista)

En 2017 se reconoce ajuste por crecimiento definitivo economía 2013 de 4,3%

En 2018 se realizó ajuste del promedio de variación ICN 2013-2016 por diferencia entre aforo y recaudo efectivo 2016 (programado 7,16% VS efectivo 5,07%)

* Excepto para educación que incluye 12/12

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Las apropiaciones para el Sistema General de Participaciones de 2017 pasarán de \$36,5 billones en 2017 a \$36,7 billones en 2018, esto es, un aumento de \$0,2 billones adicionales que equivale a un incremento de 0,5% (Cuadro 10). Los sectores de educación y salud son los de mayor participación. Para su cálculo se tuvo en cuenta un incremento igual al promedio de variación porcentual anual de los ingresos corrientes de la Nación en el periodo 2014 a 2017 de 7,26%, y el ajuste de -2,09% por diferencia en el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores programado en el presupuesto 2017. Este resultado se explicó anteriormente con mayor detalle en la sección 2.4.

A educación se destina un 56,3% del total del SGP equivalente a \$20,7 billones. Estos recursos contribuirán a financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para atender una matrícula aproximada de 8,7 millones de estudiantes que incluye 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), en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado de enero de 2011.

La actual política educativa establece, como parte de sus objetivos prioritarios, la reducción de las brechas en cobertura y calidad entre las distintas entidades territoriales. En ese sentido, las tipologías (valores per cápita por estudiante) que sirven para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones para Educación buscan dar respuesta a la alta heterogeneidad existente entre los costos de prestación del servicio entre las regiones y apoyar la implementación de una política educativa diferencial inclusiva. La metodología para el cálculo de las tipologías educativas asume que la prestación del servicio educativo depende, entre otros, de: (1) características socioeconómicas e institucionales de los territorios; (2) las condiciones de vulnerabilidad de la población que se atiende y; (3) de los niveles de desarrollo educativo de la entidad territorial. A través de la eficiente distribución de los recursos se espera alcanzar tasas de cobertura neta total de 95%.

De manera complementaria, los recursos del SGP permitirán apalancar programas que incentiven el acceso y permanencia al sistema educativo, entre los que se encuentran, apoyo a internados, financiación de la conectividad de los establecimientos educativos y la gratuidad universal en la prestación del servicio educativo. En calidad, las estrategias estarán orientadas a que los estudiantes mejoren sus resultados en competencias básicas a través de formación y acompañamiento de docentes en sus prácticas pedagógicas; evaluaciones anuales a los estudiantes; diseño y distribución de materiales pedagógicos, entre otros.

Cabe destacar, por otra parte, que de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 1837 de 2017 “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la Vigencia Fiscal 2017”, el Gobierno nacional, con el ánimo de garantizar el pago oportuno de la nómina de personal docente y administrativo docente, durante esta vigencia fiscal utilizó de manera temporal recursos apropiados del SGP con destino al FONPET. El Gobierno considera oportuno señalar la necesidad de repetir esta operación para lograr el financiamiento de la educación en la vigencia 2018, para lo cual requerirá la participación y apoyo del Congreso de la República.

Por otra parte, respecto a los recursos del SGP para el sector salud, en 2018 se asignarán \$8,6 billones que equivalen al 23,5% del total del SGP. El 80% de estos recursos se destinará a financiar la atención en salud de la población del régimen subsidiado y el 20% restante a financiar acciones en salud

pública y prestación de servicios a la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda. El otro 20,2% del SGP, \$7,4 billones, se distribuyen en propósito general así: \$4,0 billones para el fortalecimiento de otros sectores como servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, cultura, deporte que los municipios pueden ejecutar a través de proyectos de inversión; \$1,9 billones para agua potable y saneamiento básico, y \$1,5 billones, asignaciones especiales.

Las llamadas asignaciones especiales establecidas en la Ley de competencias, Ley 715 de 2001 corresponden a recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones, previamente deducidos en cada año en un monto equivalente al 4% de dichos recursos, descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones, y que se distribuyen en 0,52% para los resguardos indígenas, el 0,08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0,5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar; y 2,9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Una de las modificaciones transitorias para las vigencias 2008 a 2016 al SGP, introducida por el Acto Legislativo 04 de 2007 y reglamentada en el artículo 28 de la Ley 1176 del mismo año, fue la destinación de recursos para la atención integral de la primera infancia cuando el crecimiento real de la economía (año t) fuere superior a 4%, los cuales se programan tomando como dato preliminar (para el año t) el reporte de crecimiento de la economía entregado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el mes de mayo del siguiente año (año $t+1$) y la información definitiva de crecimiento que regularmente se conoce al tercer año (año $t+3$). De no ser igual la tasa de crecimiento comunicada (año $t+3$), obliga a realizar un ajuste positivo o negativo en la programación presupuestal siguiente (año $t+4$). El cuadro 11 muestra la información preliminar (año $t+1$), provisional (año $t+2$) y definitiva (año $t+3$) de cada año (t) desde la reforma al SGP.

Cuadro 11
Crecimiento del PIB según año de reporte

Año	Porcentaje			PRELIMINAR		DEFINITIVO	
	Preliminar	Revisado	Definitivo	Diferencias >4%	Año Apropriación	Diferencia sobre preliminar	Año Apropriación
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-4%	(5)	(6)=(3-1)	(7)
2008	2,5	2,5	3,5				
2009	0,4	1,5	1,7				
2010	4,3	4,0	4,0	0,3	2012	(0,3)	2015
2011	5,9	6,6	6,6	1,9	2013	0,7	2015
2012	4,0	4,0	4,0				
2013	4,3	4,9	4,9	0,3	2015	0,6	2017
2014	4,6	4,4	4,4	0,6	2016	-0,2	**
2015	3,1	3,1				*	
2016	2,0					*	

(1) Inicial con el cual se hace la Liquidación del SGP

(2) Informado al siguiente año del dato Preliminar

(3) Informado definitivo para hacer ajuste del SGP

* Pendiente por generación de medición definitiva (3)

** No es posible aplicar ajuste en 2013, por no existir valor positivo sobre el cual realizarlo.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Allí vemos también, las diferencias superiores a 4% según dato preliminar y el año en que se reconocieron en el presupuesto, así como la diferencia entre estos y el dato definitivo de crecimiento que genera mayor reconocimiento o ajuste al ya reconocido.

Así, sobre la vigencia fiscal 2014, el DANE reportó el dato definitivo de crecimiento real de la economía en la vigencia 2017 ubicándolo en un 4,4%, con una diferencia de -0,2% respecto del dato preliminar sobre el que en su momento se reconocieron recursos para la atención integral de la primera infancia por lo que aplica ajuste negativo de \$54,2 mm ya que fueron programados y ejecutados en la vigencia 2016, \$162,6 mm sobre un dato preliminar de crecimiento de la economía 2014 de 4,6%, los cuales deberían ser sujeto de descuento en el presupuesto 2018. Sin embargo, para la programación del SGP 2018 no es posible aplicarlo por terminación del periodo de transición del SGP en el 2016 y de acuerdo con información suministrada por el DANE no se generan recursos a favor de la atención integral de la primera infancia, por lo que este descuento se desplazaría para ser efectuado en la vigencia 2019 o 2020, si se cuenta con el derecho a reconocimiento del que pueda ser descontable el valor transferido en 2016 por este concepto a partir de crecimiento definitivo de la economía en 2015 o 2016 respectivamente, como en efecto se señaló en las disposiciones generales que para tal efecto se somete a consideración del Congreso de la República en este proyecto de Ley.

- **Transferencias para pensiones.** En una perspectiva de largo plazo, el tema pensional es de suma importancia por el efecto que este pasivo tiene sobre las finanzas públicas. El peso de las pensiones sobre el monto total del presupuesto mantiene su relevancia, dado el esfuerzo que ha hecho el Gobierno nacional por desatrasar el represamiento que existía en la liquidación y reconocimiento de pensiones; la disminución prevista en la devolución de aportes en Colpensiones; y los niveles de inflación observados en los últimos años y su impacto sobre las pensiones de salario mínimo. Para 2018, el presupuesto general de la Nación destinará \$41,1 billones para financiar gastos en materia pensional, tanto con aportes de la Nación (\$40,6 billones) como recursos propios de las entidades (\$584 mm), lo que significa un aumento de 8,8% frente al año 2017, como se detalla en el cuadro 12.

Cuadro 12

Apropiaciones para conceptos asociados a pensiones PGN 2017 -2018

Miles de millones de pesos

Concepto/sector	2017*	2018 Proyecto	Variación porcentual (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
				2017 (4)	2018 (5)
PENSIONES NACION	37.063	40.556	9,4	4,0	4,1
Pensiones sin Colpensiones	25.189	27.059	7,4	2,7	2,8
TRABAJO	9.982	10.316	3,3	1,1	1,1
EDUCACION	6.073	6.661	9,7	0,7	0,7
DEFENSA Y POLICIA	6.115	6.747	10,3	0,7	0,7
HACIENDA	2.445	2.688	10,0	0,3	0,3
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	421	492	16,8	0,0	0,1
AGROPECUARIO	48	48	0,1	0,0	0,0
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	76	78	2,6	0,0	0,0
RESTO DE SECTORES	28	28	(0,9)	0,0	0,0
Pensiones Colpensiones	11.874	13.497	13,7	1,3	1,4
PENSIONES ESTAPUBLICOS	752	584	(22,4)	0,1	0,1
TOTAL PENSIONES PGN	37.815	41.140	8,8	4,1	4,2

Nota: 2017* apropiación vigente a 30 de junio, incluye Ley 3837 de 2017.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Entre estos recursos programados se destacan \$13,5 billones para Colpensiones, de los cuales \$13,4 billones para el financiamiento del pago de pensiones y \$65 mm para BEPS, \$8,9 billones para el pago de pensiones a través del Fondo de Pensiones Públicas, \$733 mm para el pago de pensiones de TELECOM, \$508,6 mm para las pensiones de los ex funcionarios del ISS y \$272 mm para el pago de pensiones que estaban a cargo de POSITIVA S.A. Así mismo, se programan recursos por casi \$5 billones para el pago de asignaciones de retiro en las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

- **Aseguramiento en salud:** Como se mencionó anteriormente, los recursos para el aseguramiento en salud se encuentran todos presupuestados como transferencias en funcionamiento. Si se incluyen las diferentes fuentes de financiación, se contará con recursos por \$14,1 billones para este propósito, lo cual permitirá la prestación de servicios de salud a 22.877.987 personas del Régimen Subsidiado y a 22.233.178 personas del Régimen Contributivo.
- **Destinación específica del Impuesto sobre la Renta y Complementarios:** En virtud del artículo 102 de la Ley 1819 de 2016 se determinó que a partir del periodo gravable 2017 se reemplazará el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) con 9 puntos porcentuales (9%) de la tarifa del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas, de manera que 2,2 puntos se destinarán al ICBF, 1,4 puntos al SENA, 4,4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud, 0,4 puntos a financiar programas de atención a la primera infancia, y 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.

En cumplimiento de lo anterior, para 2018 se han incorporado recursos del orden de \$8,2 billones correspondientes a la destinación específica. Sin embargo dichos recursos resultan insuficientes para dar cumplimiento a las asignaciones de recursos mínimos establecidos en el parágrafo 2° del mencionado artículo 102, el cual garantiza para el ICBF y el SENA 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). Por lo anterior, es necesario incluir \$1,3 billones adicionales con el ánimo de cumplir con dicha garantía.

- **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FNPSM)** Es una cuenta especial de la Nación, cuyos recursos se destinan a cubrir las prestaciones sociales del personal docente (pensiones, cesantías y salud). Para 2018, el presupuesto del FNPSM asciende a \$8,5 billones (sin incluir el SGP); suma que representa un incremento del 11,5% frente al presupuesto previsto para 2017. Su destinación será la siguiente: para pago de pensiones (\$6,3 billones), para salud (\$1,5 billones) y para cesantías (\$617 mm); obligaciones que se financian con diferentes fuentes como se observa en el cuadro 13.

Cuadro 13
Transferencias FNPSM 2017 -2018
Miles de millones de pesos

Concepto	2017*				2018 Proyecto				Variación porcentual
	Aporte Nación	Renta Parafiscal	Fondo Especial	Total	Aporte Nación	Renta Parafiscal	Fondo Especial	Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1 a 3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5 a 7)	
Salud	554	709	-	1.263	668	869	-	1.537	21,6
Pensiones	3.280	929	1.536	5.745	4.155	1.038	1.130	6.323	10,1
Cesantías Parciales	593	-	-	593	617	-	-	617	4,1
TOTAL	4.427	1.639	1.536	7.601	5.441	1.906	1.130	8.477	11,5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Resto de transferencias. En la Registraduría Nacional del Estado Civil se programan \$1,3 billones para atender todo el proceso electoral de Congreso y Presidente que se adelantará en la vigencia 2018. Incluye recursos para el pago de la reposición de votos de años anteriores que aún no ha sido autorizada por el Consejo Nacional Electoral; Sentencias y conciliaciones por \$955 mm; Recursos a transferir a la Nación por \$695 mm; Servicios Médicos por \$669mm; Fondo de reparación de víctimas por \$612mm; atención a la población privada de la libertad – PPL en alimentación, salud y rehabilitación \$603 mm, de los cuales \$395.3 mm corresponden para alimentación de más 126.870 internos, y \$179.2 mm para el financiamiento del Sistema Integral de Salud de la Ley 1709 de 2014, Nuevo Código Penitenciario y Carcelario, Decretos 1069 y 2245 de 2015 y 1142 de 2017 (que permitirán beneficiar aproximadamente 166.000 personas privadas de la libertad - PPL), y \$26.7 mm para programas de resocialización; cofinanciación de coberturas en educación y salud de entidades territoriales productoras por \$354 mm. En el Ministerio del Interior se incluyen \$67.9 mm para el fortalecimiento de los procesos organizativos de comunidades indígenas, minorías y Rom y comunidades Negras, Afros, Raizales y Palenqueras, así como consultas previas, el fortalecimiento de la gestión territorial y buen gobierno y el fortalecimiento de la Mesa permanente de concertación indígena, Participación Ciudadana y fortalecimiento de la Democracia y transferencia al pueblo Nukak Maku, entre otras.

7.2. PRESUPUESTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL 2018

Se incluyen apropiaciones por \$51,9 billones para el servicio de la deuda pública, superior en 1,1% a las de 2017. De esta suma, \$23 billones (44,2%) corresponde a amortizaciones y \$29 billones a intereses (55,8%). El 21,5% (\$11,2 billones) del servicio de la deuda se destinará al pago de la deuda externa y el 78,5% restante (\$40,8 billones), al de la deuda interna. El servicio de la deuda incluye recursos para el pago de obligaciones asumidas en años anteriores, tanto localmente como en el exterior, casi en su totalidad en cabeza del Gobierno nacional (Cuadro 14).

El presupuesto del Servicio de la Deuda Pública Nacional para el año 2018, sin considerar las del resto de entidades, contempla los pagos por concepto de amortización e intereses de deuda Interna y externa de la Nación por valor total de \$51,3 billones. De esta cifra, \$40,1 billones, esto es el 78,5% del total, se destinara a cubrir los pagos de deuda interna, y constituye la mayor parte de la programación de vencimientos, títulos de tesorería TES B. el resto, \$11,2 billones, 21,5% de la apropiación, se destinará a cubrir pagos de deuda externa; concentrándose la mayor programación de vencimientos en el rubro de Títulos Valores - Inversionistas por compromisos contraídos por la Nación en emisiones de títulos en el exterior; y

Organismos Multilaterales, por compromisos con la Banca Multilateral, correspondiente al servicio de la deuda de créditos suscritos con el BIRF, el BID y la CAF, entre otros.

Cuadro 14
Servicio de la deuda 2017 -2018
Miles de millones de pesos

Concepto	2017*	2018 Proyecto	Variación porcentual (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
				2017 (4)	2018 (5)
INTERESES	26.766	28.977	8,3	2,9	3,0
Externos	7.571	8.260	9,1	0,8	0,8
Gobierno Central	7.571	8.260	9,1	0,8	0,8
Resto de entidades	0	0	-	0,0	0,0
Internos	19.195	20.717	7,9	2,1	2,1
Gobierno Central	19.195	20.717	7,9	2,1	2,1
Resto de entidades	0	0	(2,7)	0,0	0,0
AMORTIZACIONES	24.607	22.963	(6,7)	2,7	2,3
Externas	8.502	2.915	(65,7)	0,9	0,3
Gobierno Central	8.501	2.914	(65,7)	0,9	0,3
Resto de entidades	1	0	(53,8)	0,0	0,0
Internas	16.106	20.049	24,5	1,8	2,1
Gobierno Central	15.268	19.359	26,8	1,7	2,0
Resto de entidades	838	689	(17,7)	0,1	0,1
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA	51.374	51.941	1,1	5,6	5,3
Externa	16.073	11.175	(30,5)	1,8	1,1
Gobierno Central	16.072	11.174	(30,5)	1,8	1,1
Resto de entidades	1	0	(52,2)	0,0	0,0
Interna	35.301	40.766	15,5	3,8	4,2
Gobierno Central	34.463	40.076	16,3	3,8	4,1
Resto de entidades	838	690	(17,7)	0,1	0,1
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	50.535	51.251	1,4	5,5	5,2
Intereses	26.766	28.977	8,3	2,9	3,0
Amortizaciones	23.769	22.274	(6,3)	2,6	2,3
TOTAL RESTO DE ENTIDADES	838	690	(17,7)	0,1	0,1
Agencia Nacional de Infraestructura	824	667	(19,1)	0,1	0,1
Invias	7	7	(0,0)	0,0	0,0
Otras entidades	7	16	117,4	0,0	0,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Es importante destacar que el proceso de implementación de instrumentos que constituyen el actual marco de sostenibilidad fiscal (regla fiscal para el GNC, MFMP y MGMP), que permiten una programación presupuestal con un horizonte plurianual de referencia, ha contribuido a mejorar la gestión de la política de endeudamiento público y su composición.

Como se registra en el cuadro 14 el servicio de la deuda externa tiene una menor participación dentro del total, representan alrededor del 21,5% del total de las apropiaciones, cuando en 2017 representaba el 31,3%, reflejo de la política de la sustitución progresiva por endeudamiento interno, con el fin de evitar la vulnerabilidad de la economía al impacto de factores externos. Esta política favorece el manejo cambiario y reduce las incertidumbres sobre la tasa de interés.

7.3. PRESUPUESTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS NACIONALES (EPN) CON RECURSOS PROPIOS

El presupuesto de los EPN con recursos propios representa el 6,1% del PGN y asciende a \$14,5 billones. De esta cifra, \$6,9 billones se asignan a gastos de funcionamiento y \$7,6 billones a inversión. El gasto de funcionamiento representa el 47,4% del presupuesto de los EPN y la inversión el 52,6%, como se observa en el cuadro 15.

Cuadro 15

Presupuesto EPN con recursos propios 2017 -2018

Miles de millones de pesos

Concepto	2017*	2018 Proyecto	Variación porcentual (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
				2017 (4)	2018 (5)
FUNCIONAMIENTO	6.350	6.853	7,9	0,7	0,7
Gastos de personal	1.832	1.918	4,7	0,2	0,2
Gastos generales	671	703	4,8	0,1	0,1
Transferencias	2.393	2.084	(12,9)	0,3	0,2
Transferencias para Inversión	58	58	0,1	0,0	0,0
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	48	48	(0,0)	0,0	0,0
Otros sectores	10	10	0,5	0,0	0,0
Otras Transferencias	2.336	2.026	(13,3)	0,3	0,2
Cuotas a entidades y organismos	1.149	938	(18,4)	0,1	0,1
Pensiones	752	584	(22,4)	0,1	0,1
Otras Transferencias para Educación (Universidades, FOMAG)	1	1	0,2	0,0	0,0
Resto	433	503	16,2	0,0	0,1
Operación comercial	1.453	2.147	47,8	0,2	0,2
DEUDA	2	1	(16,7)	0,0	0,0
Amortizaciones	1	1	(17,5)	0,0	0,0
Intereses	0	0	(8,9)	0,0	0,0
INVERSIÓN	8.995	7.598	(15,5)	1,0	0,8
TOTAL	15.346	14.452	(5,8)	1,7	1,5
TOTAL SIN DEUDA	15.345	14.451	(5,8)	1,7	1,5

Nota: 2017* apropiación vigente a 30 de junio, incluye Ley 1337 de 2017.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El 82,3% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en siete sectores. Estos son: Inclusión Social y Reconciliación, Defensa y Policía, Transporte, Trabajo, Comunicaciones, Minas y Energía, y Salud y Protección Social (Cuadro 16).

Cuadro 16

Gasto EPN con recursos propios 2017 -2018 por sectores

Miles de millones de pesos

Sector	2017*	2018 Proyecto	Variación porcentual (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
				2017 (4)	2018 (5)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	3.078	2.914	(5,4)	0,34	0,30
DEFENSA Y POLICIA	2.134	2.634	23,4	0,23	0,27
TRANSPORTE	2.579	2.045	(20,7)	0,28	0,21
TRABAJO	1.797	1.568	(12,7)	0,20	0,16
COMUNICACIONES	1.557	1.437	(7,7)	0,17	0,15
MINAS Y ENERGIA	741	774	4,4	0,08	0,08
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	601	529	(12,0)	0,07	0,05
EMPLEO PUBLICO	379	516	36,0	0,04	0,05
JUSTICIA Y DEL DERECHO	1.002	430	(57,1)	0,11	0,04
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	315	325	3,0	0,03	0,03
RELACIONES EXTERIORES	310	269	(13,4)	0,03	0,03
HACIENDA	236	253	7,3	0,03	0,03
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	16	161	929,1	0,00	0,02
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	111	118	6,3	0,01	0,01
PLANEACION	126	115	(8,3)	0,01	0,01
REGISTRADURIA	92	99	8,0	0,01	0,01
INTERIOR	65	68	5,0	0,01	0,01
AGROPECUARIO	53	68	27,8	0,01	0,01
INFORMACION ESTADISTICA	70	57	(18,7)	0,01	0,01
EDUCACION	33	27	(18,5)	0,00	0,00
ORGANISMOS DE CONTROL	25	22	(12,4)	0,00	0,00
CULTURA	15	14	(6,3)	0,00	0,00
FISCALIA	11	10	(3,8)	0,00	0,00
TOTAL	15.346	14.452	(5,8)	1,67	1,48

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

A continuación se resumen algunos aspectos del presupuesto de los principales sectores o entidades.

Sector Defensa y Policía (\$2.6 billones). Está integrado por las Cajas de Retiro, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, la Defensa Civil, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Fondo Rotatorio de la Policía. Estos dos últimos son los más representativos, toda vez que suman un presupuesto de \$1,6 billones, equivalente al 62%.

- **Agencia Logística de las Fuerzas Militares.** Su función al desarrollar sus actividades y servicios es la de apoyar la misión de las Fuerzas Militares, proporcionándole a estas el apoyo logístico necesario en materia de abastecimiento, mantenimiento y servicios, con la calidad, cantidad y oportunidad que se requiera. Con este fin, para 2018 se incorpora en su presupuesto la suma de \$1,1 billones.
- **Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.** El Fondo Rotatorio de la Policía contará con \$472 mm para apoyar el abastecimiento, suministro de bienes y servicios, y construcción de obras que requiera la Policía para ejercer sus funciones.

Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Este sector está conformado por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión, Computadores para Educar y la Agencia Nacional del Espectro. Los recursos programados se orientan a fortalecer la política de TIC del país.

- **Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.** Para este fondo se programan recursos por \$1,2 billones, que provienen del cobro a los operadores de telecomunicaciones y correos por concepto de concesiones, autorizaciones, permisos y utilización del espectro electromagnético. Estos recursos se destinarán al financiamiento de proyectos que faciliten el acceso de los habitantes del territorio nacional a las TIC. El presupuesto del Fondo incluye también la transferencia a la Nación de excedentes financieros por \$254 mm.
- **Autoridad Nacional de Televisión, ANTV.** Creada por la Ley 1507 de 2012. Para la ANTV se programan \$188 mm por cobro de tarifas, tasas y derechos por el otorgamiento y explotación de las concesiones del servicio público de televisión, la asignación y uso de las frecuencias, la adjudicación y explotación de los contratos de concesión de espacios de televisión y demás contraprestaciones derivadas de la explotación del servicio de televisión.
- **Computadores para Educar, CPE.** Asociación integrada por la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional, el Fondo TIC y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Se presupuestan \$70 mm, correspondientes a los aportes que realizará el Fondo TIC para poner las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al alcance de las comunidades educativas, especialmente en las sedes educativas públicas del país, mediante la entrega de equipos de cómputo y la formación a los docentes para su máximo aprovechamiento.

- **Agencia Nacional del Espectro, ANE.** Creada por la Ley 1341 de 2009. Para la ANE se presupuestan \$25,2 mm, transferidos por el Fondo de Tecnologías de la Información y de Comunicaciones para la gestión técnica, el control y la vigilancia del espectro radioeléctrico del país.

Sector Inclusión Social y Reconciliación. En este sector, los recursos propios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (\$2.9 billones) y de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (\$46.3 mm) son sus fuentes principales de financiamiento, destacándose el ICBF que cuenta con los recursos parafiscales que se pagan sobre salarios superiores a 10 SMLV en el sector privado y sobre la nómina del sector público

Sector de Transporte. La inmersión del país en los mercados internacionales obliga a continuar la ejecución de las obras en desarrollo, a estructurar nuevos proyectos, a mejorar y mantener la infraestructura actual, y a apoyar a las regiones en la rehabilitación, construcción y mantenimiento de infraestructura regional que mejore la conexión con las vías principales. Así mismo, también son retos de la política del Sector Transporte la reducción de costos y tiempos de transporte de pasajeros y bienes, y estimular la participación público-privada en el desarrollo de infraestructura, control, vigilancia, regulación, servicios logísticos e implementación de medidas de seguridad vial. Este sector está conformado por cinco establecimientos públicos: Instituto Nacional de Vías, Agencia Nacional de Infraestructura, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Superintendencia de Puertos y Transporte y nueva Agencia Nacional de Seguridad Vial.

- **U. A. E. de la Aeronáutica Civil.** Se prevén recursos propios por \$1,2 billones, originados en el cobro del uso de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 105 de 1993. Estos recursos se destinarán al apoyo logístico y funcionamiento de la entidad, así como a la adquisición, construcción, conservación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y equipos para el control y seguridad aeronáutica, de tal forma que se garantice el desarrollo de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, bajo las condiciones de la normatividad de aviación civil internacional, incluye la transferencia de excedentes financieros a la Nación por \$117 mm.
- **Agencia Nacional de Infraestructura, ANI.** Se programaron recursos propios por \$233 mm originados en la contraprestación por el uso de la infraestructura férrea y el costo de la estructuración pública reconocida por los originadores de iniciativas privadas en proyectos de asociaciones público privada. Se destinarán a la remuneración del concesionario y al mejoramiento, adecuación, mantenimiento, conservación e interventoría de la infraestructura ferroviaria, así como al apoyo logístico y al funcionamiento de la Agencia.
- **Instituto Nacional de Vías, INVÍAS.** En el PGN de 2018 se prevén recursos propios por \$470 mm, especialmente por peajes por el uso de la infraestructura vial a su cargo y la contraprestación por las concesiones portuarias, en virtud de las Leyes 1 de 1991 y 105 de 1993, que se destinarán principalmente a la ejecución de proyectos de mejoramiento, adecuación, mantenimiento y conservación de la Red Vial Nacional no concesionada, ampliación y profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación y adquisición de equipos, dotación de señales para la seguridad vial en carreteras y parte del funcionamiento de la entidad.

- **Agencia Nacional de Seguridad Vial, ANSV.** Creada por la Ley 1702 de 2013. Para la ANSV se programan recursos por \$148 mm del Fondo Nacional de Seguridad Vial, integrados por el 3% de las primas que recauden las compañías aseguradoras que operan el SOAT, según lo dispone el artículo 7 y el numeral 6 del artículo 8 de la misma Ley. Estos recursos se destinarán a la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial, así como al funcionamiento de la entidad.
- **Superintendencia de Puertos y Transporte.** Se contemplan recursos propios por \$41,5 mm originados por el recaudo de la contribución a los vigilados, de conformidad con lo dispuesto por las Leyes 1 de 1991 y 1753 de 2015, que se destinarán al funcionamiento e infraestructura tecnológica de la Entidad.

Sector de Justicia y del Derecho – Superintendencia de Notariado y Registro. Los recursos de la Superintendencia se originan especialmente por el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 195 oficinas de registro que funcionan en el país, recursos que para la vigencia 2018 ascienden a \$252 mm, sumados a \$58,5 mm de fondos especiales, \$0,5 mm de excedentes financieros y \$18,8 mm de otros ingresos para un presupuesto total de \$329,8 mm. De estos recursos se destinan \$11,8 mm para pago del pasivo pensional de Fonprenor, \$58,5 mm para el Fondo de Notarios con insuficientes ingresos, \$11 mm para los gastos relacionados con las nuevas funciones de curadores urbanos y catastro multipropósito, y \$41,4 mm para el desarrollo de los proyectos de inversión de la entidad.

Sector Trabajo - Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA: Se financia con: i) Los aportes parafiscales que se derivan por el pago del 2% sobre el valor de la nómina de las entidades no obligadas a declarar y pagar el impuesto de renta; trabajadores con ingresos salariales iguales o superiores a 10 SMLM de aquellas personas jurídicas obligadas a pagar renta; este ingreso asciende a \$1 billón; ii) ingresos de capital por valor de \$167,3 mm compuestos por los rendimientos y excedentes financieros; iii) los ingresos corrientes provenientes de la venta de bienes y servicios, tasas multas y contribuciones, otros ingresos y fondos especiales que suman cerca de \$385,1 mm; para un total de recursos propios de \$1,6 billones.

Sector de Minas y Energía. Hacen parte del sector la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, la Agencia Nacional de Minería-ANM, el Servicio Geológico Colombiano-SGC, la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE. Se destacan los siguientes órganos:

- **Agencia Nacional de Hidrocarburos.** En el presupuesto se asignan recursos por \$639,8 mm, de éstos, además de sus gastos de funcionamiento, se asignan \$187 mm principalmente, a la evaluación del potencial de hidrocarburos del país, con el fin de adquirir y procesar 700 Kms cuadrados de sísmica 3D en el Caribe e integrar la información técnica en las cuencas de interés para aumentar el interés de los inversionistas y de las empresas de sector por la exploración de los recursos hidrocarburíferos del país. Esta entidad estima transferir excedentes a la Nación por valor de \$270 mm
- **Agencia Nacional de Minería.** Se aforan recursos por \$111,6 mm, de los cuales \$75,8 mm se financian con recursos propios. Una parte importante de los mismos se destinan a la administración de la contratación y titulación minera y a mejorar las condiciones de seguridad y salvamento minero, lo mismo que atender sentencias judiciales en contra de la entidad. También se apropian recursos 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.

- **Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE.** Se programaron recursos por \$92 mm, de éstos \$16,6 mm corresponden a recursos propios, destinados especialmente para su funcionamiento y el desarrollo de soluciones energéticas sostenibles para la ampliación de cobertura en las zonas no interconectadas del país.

Sector Salud y Protección Social. Está conformado por cinco establecimientos públicos, los cuales tienen recursos propios, provenientes de contribuciones como en el caso de la Superintendencia Nacional de Salud (\$134 mm); aportes patronales y de empleados para el Fondo Previsión Social del Congreso - pensiones (\$97 mm) y el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia (\$115 mm); y venta de bienes y servicios para el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (\$177 mm), y el Instituto Nacional de Salud (\$5,1 mm).

Sector Agropecuario y Desarrollo Rural. Está conformado por seis establecimientos públicos, que se financian con recursos propios por venta de bienes y servicios, así:

- **Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.** \$61 mm para la formulación de política y planes de investigación agropecuaria, transferencia de tecnología y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.
- **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, AUNAP.** \$2,8 mm para ejercer las actividades de fomento, investigación, regulación, registro, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura.
- **Agencia Nacional de Tierras, ANT.** \$1,1 mm para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.
- **Agencia de Desarrollo Rural, ADR.** \$3,1 mm para ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada y fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.
- **Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD.** \$232 mm para ejecutar la política de restitución de las tierras a la población desplazada.

Sector de Comercio, Industria y Turismo. Está conformado por cuatro establecimientos públicos, que se financian con recursos propios y corresponden a contribuciones, multas y venta de bienes y servicios, así:

- **Superintendencia de Industria y Comercio.** \$176,1 mm para inspeccionar lo relativo a la libre competencia y proteger los derechos del consumidor;

- **Superintendencia de Sociedades.** \$134 mm para propender por el correcto ejercicio de las relaciones comerciales de las sociedades,
- **Junta Central de Contadores.** \$12 mm para garantizar el ejercicio de la contaduría pública por profesionales debidamente inscritos y de conformidad con las normas legales, y
- **Instituto Nacional de Metrología.** \$2 mm para el desarrollo de las actividades de metrología científica e industrial para el adelanto de la innovación y desarrollo tecnológico y científico del país.

Sector de Hacienda. El sector incluye entidades que tienen como fuente de financiación recursos propios provenientes de excedentes y de contribuciones que se cobran a sus vigilados, como en el caso de la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia Solidaria, por \$220 mm y \$26 mm, respectivamente.

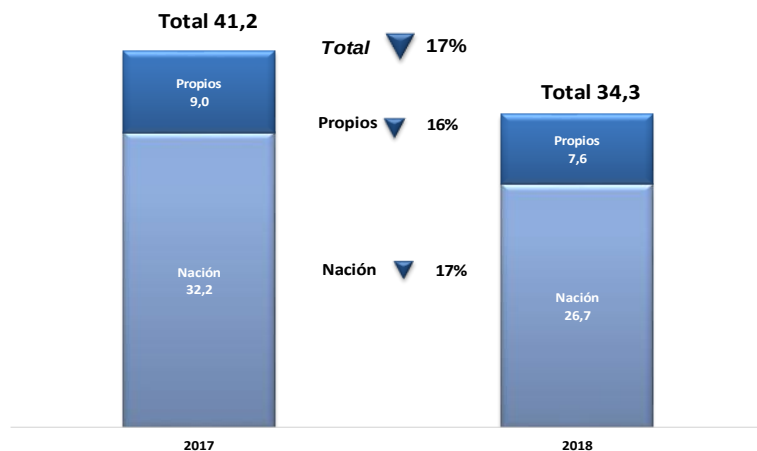
8. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2018

La inversión ha sido un apoyo fundamental en la agenda de desarrollo económico y social del país. Esta ha involucrado la puesta en marcha de estrategias para la mitigación de la pobreza y programas de atención a las víctimas del conflicto armado, el desarrollo de infraestructura y el apoyo a la competitividad del país y al mejoramiento de las capacidades estatales necesarias para acompañar un desarrollo inclusivo y equitativo.

8.1. LA INVERSIÓN EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DE 2018

El presupuesto de inversión para 2018 asciende a \$34,3 billones de pesos un 17% menos de lo asignado en el 2017. Estos recursos se financian con \$26,7 billones de recursos del Gobierno Nacional y \$7,6 billones con recursos Propios de los Establecimientos Públicos Nacionales (Gráfico 1).

Gráfico 1
Presupuesto de Inversión 2017 -2018
Billones de pesos



Nota: La apropiación 2017 contiene la Adición por valor de \$5,3.

Fuente: DNP-DIFP

La disminución del 17% frente a lo asignado en el 2017 está dada por los menores recursos de la Nación (17%). Esta caída obedece, entre otras cosas, a que la economía colombiana continuó durante 2016 un proceso de ajuste ordenado frente a la caída de los precios del petróleo, el lento crecimiento de la economía mundial y la débil actividad económica de nuestros principales socios comerciales, en especial Venezuela y Ecuador. A estos factores se sumaron, en el frente local, un fenómeno de El Niño de elevada intensidad, el paro camionero durante los meses de junio y julio, una inflación que prácticamente llegó a 9% a mediados del año pasado y un largo debate durante buena parte de 2016 alrededor de la reforma tributaria. Lo mencionado anteriormente afectó los ingresos del Gobierno nacional y determinó un escenario fiscal más ajustado para el 2018, tal como se presentó en el MFMP el pasado 14 de junio de 2017.

Al igual que los recursos del Gobierno nacional, los recursos propios de los establecimientos públicos del orden descentralizado presentan una disminución del 16%. Los sectores que presentan mayor reducción de sus recursos propios frente a lo apropiado en 2017 son: justicia y del derecho (93,4%), transporte (28%), comunicaciones (18%), trabajo (13,9%) e inclusión social y reconciliación (8,9%), entre otros. Esto se explica principalmente por:

- **Justicia y del derecho:** la caída de los recursos propios de inversión del sector justicia y del derecho obedece al cambio de metodología en la presupuestación de los recursos que eran transferidos por la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) a las entidades beneficiarias. Estos no se presupuestan como recursos propios de la SNR.
- **Transporte:** la reducción de los ingresos para la vigencia 2018 obedece a la programación de menores excedentes financieros como fuente de financiación de los gastos de inversión, lo cual se presenta principalmente en el Instituto Nacional de Vías y la Aeronáutica Civil.
- **Comunicaciones:** la reducción de los recursos propios en inversión se debe a los menores ingresos proyectados para 2018 en la ANTV y el FONTIC, y a los mayores recursos presupuestados para gastos de funcionamiento.
- **Trabajo:** la caída de los recursos propios del sector trabajo obedece a la disminución de los excedentes financieros del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- **Inclusión social y reconciliación:** debido a que los excedentes financieros generados por el ICBF disminuyeron.

8.2. COMPOSICIÓN GENERAL DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN (POAI) 2018

En 2018, se tuvieron en cuenta varios aspectos para definir el presupuesto de inversión de la vigencia, los cuales se presentan a continuación.

1. Vigencias futuras aprobadas por valor de \$9,7 billones (Gráfico 2).

- 30% en el sector de transporte (\$2,9 billones), principalmente para infraestructura red vial primaria (\$2,5 billones) e infraestructura red vial regional (\$448,7 mm).
- 18% para el sector de vivienda, ciudad y territorio (\$1,8 billones) autorizadas para continuar con la asignación de los subsidios familiares de vivienda, coberturas condicionadas para créditos de

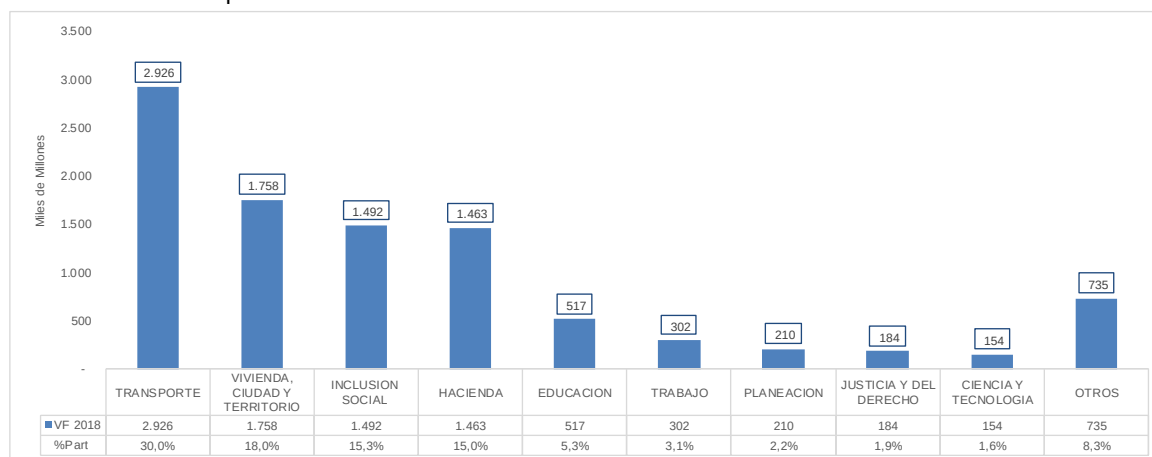
vivienda segunda generación (FRECH II) y para el financiamiento de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico.

- 15,3% en el sector de inclusión social y reconciliación (\$1,5 billones) autorizadas principalmente para garantizar la financiación del programa de atención a la primera infancia y el de Obras para la Prosperidad.
- 15% en el sector de hacienda y crédito público (\$1,5 billones) autorizadas para el Fondo de Adaptación con \$1 billón y los sistemas de transporte urbano tanto masivos como estratégicos con 280.000 millones de pesos.
- 22,3% (\$2,1 billones) en los sectores de educación, trabajo, planeación, justicia y del derecho, ciencia y tecnología, entre otros.

Gráfico 2

Vigencias futuras

Miles de millones de pesos



Fuente: DNP-DIFP

2. Víctimas del conflicto armado por valor de \$4 billones, para atender a la población víctima del conflicto armado interno (con financiamiento de la nación y recursos propios), tanto focalizado como no focalizado. En este agregado se destacan las asignaciones para la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con \$1,2 billones, de los cuales el 52% corresponde a la entrega de los componentes de ayuda humanitaria para población en situación de desplazamiento. Por otra parte, se priorizan \$656,1 mm para el programa de Más Familias en Acción de Prosperidad Social y \$500 mm en el programa de subsidio familiar de vivienda para población desplazada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
3. Así mismo, los gastos de los fondos especiales y de aquellos que por ley gozan de protección especial constituyen apropiaciones con destinación específica que ascienden a \$2,9 billones. De estos el 87,9% se concentra en los sectores de trabajo con \$1,2 billones (corresponden al Fondo de Solidaridad Pensional); justicia y del derecho con \$379,1 mm; educación con \$701,1 mm (incentivos a la demanda para el acceso a la educación superior, infraestructura educativa y estampillas pro universitaria); rama judicial con \$282,8 mm; minas y energía con \$277 mm (fondos de energía, CREG y Formalización Minera); y el ICBF con \$90 mm (Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Ley 55 de 1985); entre otros.

4. También, se incluyen rentas garantizadas definidas en la Ley 1819 de 2016, por \$5,3 billones, con destino a la financiación de la inversión del ICBF (\$2,8 billones), del SENA (\$1,8 billones), y de los sectores de educación (\$552 mm) y de deporte (\$161 mm).
5. El presupuesto de inversión incluye un monto de recursos propios provenientes de establecimientos públicos por \$7,6 billones (Cuadro 17). El 85% del monto está constituido principalmente por los recursos de: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con \$2,3 billones (29,9%); SENA con \$1,5 billones (19,5%); transporte con \$1,3 billones (17,5%); comunicaciones con \$925 mm (12,2%); y empleo público con \$449 mm (5,9%).

Cuadro 17

Presupuesto de Inversión 2018- Recursos Propios

Miles de millones de pesos

Sector	2018 Proyecto	Participación porcentual
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	2.273	29,9
TRABAJO	1.482	19,5
TRANSPORTE	1.329	17,5
COMUNICACIONES	925	12,2
EMPLEO PUBLICO	449	5,9
MINAS Y ENERGIA	290	3,8
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	161	2,1
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	121	1,6
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	108	1,4
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	93	1,2
DEFENSA Y POLICIA	68	0,9
AGROPECUARIO	58	0,8
INFORMACION ESTADISTICA	52	0,7
REGISTRADURIA	51	0,7
JUSTICIA Y DEL DERECHO	41	0,5
HACIENDA	33	0,4
PLANEACION	19	0,3
RELACIONES EXTERIORES	16	0,2
EDUCACION	12	0,2
CULTURA	10	0,1
FISCALIA	9	0,1
Total General	7.598	100,0

Fuente: DNP-DIFP

8.2.1 DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

El 85,6% se concentra en los sectores de: inclusión social y reconciliación (23,8 %), trabajo (14,0 %), transporte (12,5%), hacienda y crédito público (10,8%), vivienda, ciudad y territorio (5,4%), educación (6,9%), minas y energía (4,9%), agropecuario (4,4 %) y comunicaciones (2,7%) (Cuadro 18).

Cuadro 18
Sectores del Presupuesto de Inversión en 2018
Miles de millones de pesos

Sector	2018 Proyecto	Participación porcentaje
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8.176	23,8
TRABAJO	4.808	14,0
TRANSPORTE	4.300	12,5
HACIENDA	3.704	10,8
EDUCACION	2.362	6,9
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.848	5,4
MINAS Y ENERGIA	1.696	4,9
AGROPECUARIO	1.511	4,4
COMUNICACIONES	942	2,7
DEFENSA Y POLICIA	914	2,7
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	521	1,5
EMPLEO PUBLICO	461	1,3
JUSTICIA Y DEL DERECHO	433	1,3
PLANEACION	364	1,1
RAMA JUDICIAL	283	0,8
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	252	0,7
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	215	0,6
ORGANISMOS DE CONTROL	212	0,6
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	207	0,6
CIENCIA Y TECNOLOGIA	197	0,6
DEPORTE Y RECREACION	183	0,5
INFORMACION ESTADISTICA	169	0,5
FISCALIA	135	0,4
CULTURA	123	0,4
INTERIOR	117	0,3
REGISTRADURIA	91	0,3
RELACIONES EXTERIORES	58	0,2
INTELIGENCIA	7	0,0
TOTAL INVERSION	34.288	100,0

Fuente: DNP-DIFP

A continuación, se presenta las inversiones más relevantes por sector:

- Sector Inclusión Social y Reconciliación:** Se asignaron \$8,2 billones (23,8 % del total de la inversión), los cuales contemplan los recursos propios por \$2,3 billones, del ICBF. La distribución de estos recursos tuvo en cuenta la prioridad de atender programas sociales como: Primera Infancia (\$3,6 billones), Familias en Acción (\$721,3 mm), Atención Humanitaria (\$635,3 mm), Obras para la Prosperidad (\$467,8 mm) y Red Unidos (\$148 mm).
- Sector Trabajo:** El presupuesto de inversión del sector suma \$4,8 billones, (14% del total de recursos de inversión nacional), de los cuales \$1,5 billones corresponden a recursos propios asignados al SENA. Se priorizan principalmente los programas de formación del SENA (\$2,5 billones), el programa Colombia mayor-subcuenta de subsistencia y subcuenta de solidaridad (\$1,4 billones), y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas.
- Sector Transporte:** En el sector de transporte los recursos asignados para 2018 ascienden a \$4,3 billones (12,5% de los recursos de inversión). Su priorización incluye las vigencias futuras aprobadas por 2,9 billones de pesos destinados principalmente para los programas de concesiones viales por \$1,5 billones, y programas de mejoramiento y mantenimiento vial por \$1,4 billones. De igual forma, se

consideran recursos para infraestructura y servicios de transporte por \$515,3 mm, seguridad de transporte por \$196 mm, infraestructura de transporte férreo por \$146,3 mm, entre otros.

4. **Sector Hacienda:** El sector de hacienda y crédito público participa con el 10,8% del total de recursos de inversión, los cuales ascienden a \$3,7 billones y se destinan, principalmente, a la atención de los efectos causados por la ola invernal, construcción e implementación de los sistemas de transporte urbano, soluciones de vivienda NO VIS, financiación del Plan Todos Somos PAZcífico y otros programas estratégicos de inversión. Igualmente, incluye recursos por \$2 billones para atender las inversiones necesarias en el marco de la implementación de los acuerdos de paz y la finalización del conflicto armado.
5. **Sector Vivienda, Ciudad y Territorio:** Se asignaron \$1,8 billones equivalentes al 5,4% de los recursos de inversión. Su priorización incluye programas para las políticas de agua potable y saneamiento básico (299,3 mm) y asignación de subsidios para la adquisición de vivienda, tales como: cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación FRECH II (\$411,9 mm), subsidio familiar de vivienda (\$486,5 mm) y subsidio familiar de vivienda a población desplazada (\$500 mm).
6. **Sector Educación:** Se asignaron \$2,4 billones, 6,9% del total de recursos de inversión. La asignación de estos recursos corresponde a la priorización de programas sociales como: Programa de Alimentación Escolar (PAE) (\$710 mm), permanencia educativa a través de créditos y becas del Icetex (\$590,9 mm), infraestructura educativa preescolar, básica y media (\$497 mm), mejoramiento de la calidad preescolar, básica y media (\$202,7 mm), aporte a la financiación de universidades conforme a la Ley 30 de 1992 y Ley 1697 de 2013 (\$160,6 mm).
7. **Sector Minas y Energía:** El sector minero energético orienta sus políticas en busca de garantizar la cobertura y prestación del servicio de energía a los usuarios. En ese sentido, se asignaron \$1,7 billones, (4,9% del total de recursos de inversión), de los cuales \$289,6 mm corresponden a recursos propios y \$1,4 billones a recursos nación. La priorización de estos recursos fue para atender las vigencias futuras autorizadas a los fondos de energización, 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.
8. **Sector Agropecuario:** Se le asignaron \$1,5 billones (4,4% del total de recursos de inversión). Sus principales inversiones se concentran en los programas de ordenamiento social de la propiedad de la tierra (220,7 mm), vivienda rural (203,8 mm, incluye atención a población desplazada por \$175,5 mm), Restitución de Tierras (\$182,5 mm), control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera (\$162,5 mm), Generación de ingresos (\$102,4 mm), distritos de riego (\$67,7 mm), proyectos productivos (\$66,3 mm), Incentivo a la Capitalización Rural - ICR y la Línea Especial de Crédito – LEC (\$64 mm), Fondo de Comercialización (\$62,5 mm), Alianzas productivas (\$61,7 mm), entre otros.
9. **Sector Comunicaciones:** Se apropiaron \$942,5 mm equivalentes al 2,7% de los recursos de inversión y están destinados principalmente a financiar: el programa de telecomunicaciones sociales (\$304,3 mm), inversiones relacionadas con el operador público de TV (\$140,3 mm), zonas Wifi (\$92,4 mm), computadores para educar (\$70 mm), fortalecimiento de la industria TI & BPO (\$39,2 mm),

fortalecimiento TIC en la gestión del Estado (\$30,5 mm), Gobierno en línea (\$29,4 mm), aplicaciones para invidentes y sordos REDVOLUCIÓN (\$24 mm), entre otros.

10. **Sector Defensa y Policía:** Se asignan recursos por \$914,3 mm (2,7% 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.
11. **Sector Salud y Protección Social:** La asignación del sector asciende a \$520,6 mm que corresponde al 1,5% del presupuesto total de inversión, de los cuales \$412,1 mm corresponde a recursos nación (79,2%) y \$108,5 mm a recursos propios (20,8%). Dentro del sector se destaca el proyecto Incremento de la vacunación en la población objeto en todo el territorio nacional de la Unidad Ejecutora Ministerio de Salud y Protección Social -Gestión General, el cual concentra el 53% de la apropiación del sector. La asignación de este proyecto es de \$275,8 mm.

La asignación para los demás proyectos relevantes del sector se concentra en: capacitación del recurso humano del sector salud, becas crédito (7%) con \$34 mm, actualización y mantenimiento del sistema de información del ministerio de salud y protección social a nivel nacional (4%) con \$19 mm, e implementación de las estrategias de promoción salud y prevención enfermedad nacional con (4%) que equivale a \$18 mm.

12. **Sector Empleo Público:** Se asignaron \$460,7 mm, 1,3% del total de recursos de inversión. La asignación de estos recursos corresponde a la priorización de programas como: Mejoramiento de la calidad educativa en gestión pública (\$350,7 mm), Administración y vigilancia de las carreras administrativas de los servidores públicos (\$53,5 mm), Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector empleo público (\$36,6 mm), Mejoramiento y fortalecimiento del sistema de empleo y la gerencia pública (\$16,9 mm y Gestión pública moderna, eficiente, transparente y participativa (\$3 mm).
13. **Sector Justicia y del Derecho:** El presupuesto de inversión del sector justicia y del derecho suma \$433,4 mm, 1,3% del total de recursos de inversión nacional, de los cuales \$41,4 mm corresponden a recursos propios y \$392 mm a recursos nación. Se priorizan principalmente \$357,9 mm para infraestructura y dotación carcelaria, \$21,2 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.
14. **Sector Planeación:** Se asignaron recursos por \$363,6 mm, que equivalen al 1,1% del total del presupuesto de inversión. Los recursos aprobados permitirán atender principalmente la realización de diferentes evaluaciones sociales en temas como transformación del campo, movilidad social, buen gobierno, seguridad y justicia, crecimiento verde, infraestructura y competitividad. También, desarrollar los programas de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y Plan de Ordenamiento Departamental (POD) modernos y el Modelo de Gestión territorial a través de la herramienta government resource planning; implementar la metodología del Sisbén IV, apoyar a los departamentos en la implementación de los contratos plan y paz, y fortalecer el SECOP II a nivel nacional.

15. **Sector Rama Judicial:** Se asignaron \$282,8, lo que representa el 0,8% del total de la inversión, destinados principalmente a financiar la adquisición, construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de su infraestructura física, la sistematización de los despachos judiciales y la capacitación de los funcionarios, entre otros.
16. **Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Se asignaron \$251,7 mm, lo que representa una participación del 0,7% del total de la inversión, incluyen recursos propios de \$88,9 mm del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y \$4,2 mm del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM). Las principales prioridades del sector corresponden a la conservación, manejo y protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el licenciamiento ambiental y la producción de información hidrológica, meteorológica y ambiental, además es prioridad fortalecer los Institutos de investigación ambiental SINCHI, INVEMAR, IIAP y HUMBOLDT, así como apoyar a las corporaciones ambientales.
17. **Sector Comercio, Industria y Turismo:** Se asignaron recursos por \$215 mm que equivalen al 0,6% del presupuesto de inversión. Sus principales inversiones se encuentran encaminadas a incentivar el turismo como motor de desarrollo regional, incrementar la promoción turística, apoyar a la población de especial protección constitucional, mejorar el entorno de los negocios, fomentar la regulación empresarial, y apoyar al sector artesanal.
18. **Sector Organismos de Control:** Los organismos de control participan con 0,6% de los recursos de inversión equivalentes a \$211,6 mm, para financiar el desarrollo de la infraestructura tecnológica, adquisición de infraestructura física y el fortalecimiento institucional de las entidades que componen el sector.
19. **Sector Presidencia de la República:** Se asignaron recursos por \$206,9 mm, que representan el 0,6% del total de los recursos de inversión. Entre las prioridades se destacan recursos de cooperación internacional (\$160 mm) y la financiación de estrategias en favor de la primera infancia (\$14,7 mm).
20. **Sector Ciencia y Tecnología:** Se asignaron \$197 mm, lo que representa una participación del 0,6% del total de recursos de inversión, destinados principalmente a fortalecer las capacidades de investigación en el país a través de la formación de capital humano de alto nivel con \$148,2 mm y el Fondo de Investigaciones en Salud con \$42,7 mm.
21. **Sector Deporte y Recreación:** Se asignaron \$183,1 mm, 0,5% del total de recursos de inversión, en los cuales se prioriza la proyección de los recursos del impuesto de la telefonía móvil celular. Las asignaciones de estos recursos establecen la priorización orientada especialmente a la promoción y desarrollo del deporte y la recreación, escenarios deportivos, atención a los juegos deportivos nacionales y juegos paralímpicos nacionales, compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la nación, incluyendo la preparación y participación de los deportistas.

22. **Sector Información Estadística:** Se asignaron \$168,6 mm equivalentes al 0,5% de los recursos de inversión. Su priorización incluye recursos destinados a las diferentes encuestas de información pública; conservación catastral y actualización cartográfica, y fortalecimiento de los sistemas de información, entre otros.
23. **Sector Fiscalía:** Participa con el 0,4% del total de la inversión asignada para la vigencia 2018 equivalente a \$134,8 mm, principalmente para financiar los programas de Fortalecimiento de la Gestión Y Dirección del Sector Fiscalía (\$92,3 mm) y Efectividad De La Investigación Penal y Técnico Científica (\$42,6 mm).
24. **Sector Cultura:** Se asignaron \$122,8 mm, 0,4% del total de recursos de inversión. Las asignaciones de estos recursos corresponden a la priorización de programas tales como: Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos (\$79,6 mm), Gestión, Protección Y Salvaguardia Del Patrimonio Cultural Colombiano (\$27,9 mm) y Fortalecimiento de la Gestión Y Dirección Del Sector Cultura (\$15,4 mm).
25. **Sector Interior:** El presupuesto de inversión del sector de Interior asciende a \$117,5 mm (0,3% de la inversión). Se priorizan los programas de seguridad y convivencia ciudadana, fortalecimiento de los servicios de la Dirección Nacional de Bomberos, prevención a violación de derechos humanos, fortalecimiento de comunidades étnicas, gestión del riesgo, derechos de autor, y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas.
26. **Sector Registraduría:** Se asignaron recursos por \$90,7 mm (0,3% de la inversión), destinados especialmente a financiar el mantenimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación y registro civil y a la adquisición de equipos de cómputo.
27. **Sector Relaciones Exteriores:** El sector contará con \$58 mm para el 2018 (0,2% de la inversión) orientados a los programas de fortalecimiento de la gestión, infraestructura tecnológica, la política migratoria y servicio al ciudadano.
28. **Sector Inteligencia:** Se asignan recursos por \$7 mm, orientados principalmente al desarrollo de la sede operativa de la Dirección Nacional de Inteligencia.

8.2.2 AVANCES DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN INFORMADO POR DESEMPEÑO Y RESULTADOS

El artículo 148 de la Ley 1753 de 2015¹⁷ establece la orientación de la inversión a resultados, que es una técnica presupuestal que promueve el uso eficiente y transparente de los recursos de inversión, permite alinear los objetivos y prioridades definidos en el Plan Nacional de Desarrollo con el Plan Plurianual de Inversiones y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. La nación adoptará, entre otras, esta técnica como uno de los instrumentos de gestión de la inversión pública y promoverá su adopción por las entidades territoriales.

¹⁷ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.

La clasificación programática de la inversión pública de la nación debe reflejar los programas definidos en el Plan Plurianual de Inversiones los cuales deberán ser compatibles con aquellos establecidos para el PGN. Para el efecto, los órganos que hacen parte del PGN deberán formular o reformular los programas de inversión de acuerdo con las metodologías que establezca el DNP.

El uso de un presupuesto de inversión informado por desempeño y resultados es parte de un proceso de reforma que permite a los sectores y dependencias de la administración pública planear sus actividades y recursos en función de resultados medibles, en lugar de centrarse en la administración de insumos. Esta técnica de presupuestación busca privilegiar los resultados sobre los procedimientos, constituyéndose en una herramienta de gestión pública que posibilita la vinculación entre los recursos presupuestales y el cumplimiento de los objetivos y las metas de políticas públicas, tanto sectoriales como territoriales. La adopción de este enfoque de presupuestación tiene como propósito principal mejorar la calidad de la inversión (eficacia) y aumentar los niveles de transparencia del accionar del sector público y, por esta vía, incrementar el bienestar de los ciudadanos y mejorar su confianza en el Estado.

A diferencia del modelo presupuestal que tradicionalmente se ha usado en el gobierno colombiano, el modelo presupuesto informado por desempeño y resultados permite tener una panorámica que privilegia la eficacia y la transparencia. Este cambio de paradigma se refleja en, por lo menos, los siguientes aspectos: (i) cambio de enfoque de las instituciones a los resultados (bienes y servicios) que la población espera del sector público: tradicionalmente se discuten las partidas presupuestales en función de las instituciones, bajo este nuevo modelo las discusiones giran alrededor de los resultados alcanzados; (ii) de insumos a productos: tradicionalmente se discute sobre los insumos que requiere un programa para su ejecución, ahora se hará sobre los productos y resultados que genera; (iii) de la inercia a la cobertura: tradicionalmente se distribuyen los recursos por instituciones de manera inercial e incremental, mientras que en la presupuestación por resultados primero se establecen los recursos según la cobertura de los productos y luego se distribuye por instituciones; y (iv) del control financiero a la efectividad del Estado: en el modelo tradicional se centra la atención en la verificación de si se ejecutaron financieramente los recursos, aún si no existe ejecución física, mientras que en el modelo de presupuestación por resultados se enfoca la atención en la entrega real de los bienes y servicios a la población.

Con el propósito de iniciar la adopción de este modelo presupuestal, que privilegia la eficacia y la transparencia se han definido clasificadores programáticos que permiten establecer una mayor alineación entre los objetivos y las estrategias cuatrienales del PND y la presupuestación anual. En un ejercicio adelantado por el DNP, en conjunto con los sectores que hacen parte del PGN, se ha definido la clasificación programática del presupuesto de inversión que responde a la misión de cada sector. Este ejercicio se presenta a continuación, en el cuadro 19.

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
AGROPECUARIO, PESQUERO Y DE DESARROLLO RURAL	Alevinos	Número	12.000.000	1.565.507.466	-
	Distritos de adecuación de tierras rehabilitados	Hectáreas	22.500	35.270.221	3.097.700.000
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	16	3.573.801.499	-
	Documentos de planeación	Número	16	25.430.000.000	-
	Servicio de adjudicación de baldíos	Número	10.000	15.000.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados	Número	2.708	27.500.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para la formalización de la propiedad privada rural	Número	1.000	2.000.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para proyectos de desarrollo rural	Número	35	41.366.903.010	-
	Servicio de apoyo financiero para soluciones de vivienda rural	Número	2.012	177.224.216.132	-
	Servicio de asistencia jurídica y técnica para adelantar los procedimientos administrativos especiales agrarios	Número	10.000	1.500.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica agropecuaria	Número	25.600	15.346.412.975	-
	Servicio de certificación en normas de Buenas Prácticas de Manufactura	Número	22	800.000.000	-
	Servicio de certificaciones sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad	Número	300	700.000.000	-
	Servicio de conservación y mantenimiento de especies animales, vegetales y microbiales en bancos de germoplasma	Número	1.200	603.967.534	-
	Servicio de control y certificación a las importaciones de productos agropecuarios	Número	10.000	400.000.000	300.000.000
	Servicio de divulgación de transferencia de tecnología	Número	15	1.414.695.459	-
	Servicio de entrega de tierras	Número	1.000	15.000.000.000	-
	Servicio de gestión de calidad	Número	12	817.147.745	-
	Servicio de gestión documental	Número	13	480.447.844	-
	Servicio de identificación para la inscripción o no en el registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	Número	27	10.631.818.852	-
	Servicio de titulación colectiva a comunidades étnicas	Número	1.000	2.000.000.000	-
	Servicios de apoyo financiero para la implementación de proyectos de pequeña infraestructura comunitaria	Número	13	13.250.000.000	-
	Servicios de apoyo financiero para proyectos de generación de ingresos	Número	955	10.508.517.001	-
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Documento de estudios técnicos para la gestión de la información y el conocimiento ambiental	Número	11	873.145.027	-
	Documento de la fase de diagnóstico del plan de ordenación y manejo de cuenca hidrográfica	Número	1	1.000.000.000	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
—	Documento de la fase de prospectiva y zonificación ambiental del plan de ordenación y manejo de cuenca hidrográfica	Número	1	99.700.000	-
	Documento del plan de ordenación y manejo de cuenca hidrográfica	Número	1	100.300.000	-
	Documentos de estudios técnicos para el fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos	Número	1	323.652.000	-
	Documentos de estudios técnicos para el ordenamiento ambiental territorial	Número	4	318.381.526	-
	Documentos de estudios técnicos para la planificación sectorial y la gestión ambiental	Número	6	350.000.000	-
	Documentos de investigación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos	Número	3	269.817.091	-
	Documentos de investigación para la gestión de la información y el conocimiento ambiental	Número	45	1.123.283.551	-
	Documentos de lineamientos técnicos para el fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos	Número	4	537.870.340	-
	Documentos de lineamientos técnicos para el ordenamiento ambiental territorial	Número	1	82.869.962	-
	Documentos de lineamientos técnicos para la conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos	Número	5	664.754.074	-
	Documentos de lineamientos técnicos para la gestión integral de mares, costas y recursos acuáticos	Número	5	464.968.742	-
	Documentos de lineamientos técnicos para la gestión integral del recurso hídrico	Número	3	1.122.252.288	-
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	2	-	606.714.286
	Documentos de lineamientos técnicos para la gestión de la información y el conocimiento ambiental	Número	7	1.316.059.518	-
	Documentos de planeación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos	Número	2	124.673.833	-
	Documentos diagnósticos para la gestión de la información y el conocimiento ambiental	Número	3	477.369.910	-
	Documentos normativos para el ordenamiento ambiental territorial	Número	1	68.400.000	-
	Documentos normativos para la gestión integral de mares, costas y recursos acuáticos	Número	1	464.968.742	-
	Estaciones de monitoreo de agua subterránea construidas	Número	10	343.712.507	-
	Estaciones hidrológicas construidas	Número	4	244.800.000	-
	Estaciones hidrológicas mejoradas	Número	1	52.400.000	-
	Estaciones meteorológicas construidas	Número	4	244.800.000	-
	Estaciones meteorológicas mejoradas	Número	1	47.400.000	-
	Laboratorio de calidad ambiental acreditado	Número	0	750.000.000	-
	Laboratorios mejorados y dotados	Número	8	1.123.283.551	-

Cuadro 19**Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa**

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
	Obras de recarga artificial de acuíferos	Número	2	131.807.038	-
	Servicio de acreditación de laboratorios y organizaciones	Número	200	-	3.736.000.000
	Servicio de administración de los sistemas de información para los procesos de toma de decisiones	Número	3	3.563.297.763	-
	Servicio de administración y manejo de áreas protegidas	Número	3	594.200.000	-
	Servicio de apoyo técnico para la implementación de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático	Número	1.794	2.833.805.830	-
	Servicio de asistencia técnica para la consolidación de negocios verdes	Número	368	4.203.304.641	-
	Servicio de asistencia técnica para la implementación de las estrategias educativo ambientales y de participación	Número	20	761.730.000	-
	Servicio de asistencia técnica para la incorporación de variables ambientales en la planificación sectorial	Número	23	456.517.973	-
	Servicio de atención al ciudadano	Número	19.000	30.000.000	-
	Servicio de caracterización de la calidad del agua	Número	1.000	316.300.000	-
	Servicio de control y vigilancia al tráfico ilegal de especies	Número	150	249.980.000	-
	Servicio de divulgación de la incorporación de consideraciones ambientales en la planificación sectorial	Número	3	151.017.973	-
	Servicio de divulgación y socialización ambiental en el marco del ordenamiento ambiental territorial	Número	9	124.948.020	-
	Servicio de educación informal en el marco de la conservación de la biodiversidad y los Servicios ecosistémicos	Número	6.665	4.191.474.212	-
	Servicio de educación informal en gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima	Número	900	269.672.997	-
	Servicio de información de datos climáticos y monitoreo	Número	365	4.012.154.503	-
	Servicio de monitoreo de la biodiversidad y los Servicios eco sistémicos	Número	1	477.369.910	-
	Servicio de monitoreo hidrológico	Número	6	1.100.000.000	-
	Servicio de monitoreo y seguimiento de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos	Número	4	1.800.000.000	-
	Servicio de monitoreo y seguimiento hidrometeorológico	Número	1.310	3.037.000.000	463.000.000
	Servicio de protección de ecosistemas	Hectáreas	252.987	2.664.609.200	-
	Servicio de reforestación de ecosistemas	Hectáreas	346	1.768.635.259	-
	Servicio de restauración de ecosistemas	Hectáreas	2.335	9.285.108.962	-
	Servicio declaración de áreas protegidas	Hectáreas	597.511	3.073.611.525	-
	Servicios de administración de Registro de establecimientos	Número	2	170.000.000	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa
Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
	Servicios de comunicación	Número	6	431.800.000	-
	Servicios de información para el seguimiento a los compromisos en cambio climático de Colombia	Número	1	52.393.249	-
	Servicios de Interoperabilidad	Número	2	2.218.035.072	-
CTI	Documentos de política	Número	1	3.000.000.000	-
	Servicios de información para la CTel	Número	100	1.089.329.225	-
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	Sedes adquiridas	Número	1	-	1.400.000.000
	Servicio de apoyo financiero a la actividad artesanal	Número	23	2.024.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para la construcción de infraestructura turística	Número	2	1.700.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para la promoción turística nacional e internacional	Número	2	3.524.028.421	-
	Servicio de apoyo para la modernización y fomento de la innovación empresarial	Número	1.300	5.000.000.000	-
	Servicio de apoyo para la suscripción e implementación de acuerdos comerciales y de inversión	Número	2	2.200.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica a las Mipymes para el acceso a nuevos mercados	Número	360	1.200.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica a los entes territoriales para el desarrollo turístico	Número	1	1.750.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica en metrología	Horas	2.200	180.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica para la actividad artesanal	Número	125	870.000.000	-
	Servicio de atención al ciudadano	Número	1	-	190.000.000
	Servicio de diseño o mejoramiento de productos artesanales	Número	125	870.000.000	-
	Servicio para la formalización empresarial y de productos o Servicio	Número	1	60.000.000	-
	Servicios de apoyo para facilitar el comercio exterior a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior	Número	15	4.072.000.000	-
	Servicios de apoyo para la consolidación de la red nacional de protección al consumidor	Número	170.000	-	23.256.655.097
	Servicios de inspección y vigilancia a contadores públicos y sociedades prestadoras de servicios contables	Número	294	-	1.435.000.000
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	Documentos de inspección y vigilancia	Número	200	-	300.000.000
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	11	11.022.691.000	-
	Estaciones de monitoreo fijo	Número	10	-	921.475.610
	Servicio de acceso Zonas Wifi	Número	300	-	92.398.000.000
	Servicio de apoyo a la gestión institucional	Número	100	-	4.079.270.387
	Servicio de divulgación del marco regulatorio de la prestación del servicio de televisión en Colombia	Número	1	-	1.322.765.000

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa
Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
—	Servicio de información de espectro radioeléctrico	Número	4	-	4.706.129.500
	Servicio de monitoreo en espectro	Número	2	-	3.171.374.631
CULTURA	Bibliotecas construidas	Número	19	6.550.000.000	-
	Sedes mantenidas	Número	9	1.530.000.000	500.000.000
DEFENSA NACIONAL	Capacidad de búsqueda y salvamento	Número	1	2.000.000.000	-
	Capacidad de búsqueda y salvamento marítimo y fluvial	Número	101	87.040.000.000	-
	Capacidad de ciberdefensa	Número	4	4.983.884.879	-
	Capacidad de comando y control	Número	2	1.000.000.000	1.800.000.000
	Capacidad de investigación judicial	Número	1	3.639.493.510	-
	Capacidad de transporte aéreo	Número	50	2.000.000.000	-
	Centro de datos construido y dotado	Número	3	20.328.151.157	1.562.000.000
	Derecho de beneficio fiduciario	Número	1.051	-	7.850.000.000
	Estación de policía construida	Número	1	1.906.000.000	-
	Servicio de inteligencia estratégica	Número	1	4.923.696.712	-
	Servicio de salud integral	Número	101	1.830.841.614	17.453.000.000
		Porcentaje	87	10.678.592.590	9.243.000.000
	Servicios de educación formal	Número	5	508.504.084	-
	Servicios de información para la gestión administrativa	Número	211	4.000.000.000	4.080.000.000
DEPORTE	Centro de alto rendimiento mantenido	Número	1	100.000.000	-
EDUCACIÓN	Documentos de investigación básica	Número	43	74.216.570.023	1.000.000.000
	Documentos de investigación básica	Número	95	2.402.158.124	-
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	7	2.402.398.454	-
	Documentos de planeación	Número	106	770.800.000	
	Infraestructura educativa construida	Número	6.195	135.066.303.516	-
	Infraestructura educativa mejorada	Número	2.420	306.506.788.734	890.782.504
	Infraestructura educativa restaurada	Número	1	-	890.782.503
	Sedes adecuadas	Número	2	100.000.000	130.599.023
	Sedes con reforzamiento estructural	Número	1	900.000.000	-
	Sedes de instituciones de educación superior fortalecidas	Número	6	1.500.000.000	4.371.352.901
	Sedes de instituciones de educación superior o terciaria mejoradas	Número	1	700.000.000	1.625.767.753

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
—	Servicio de acreditación de la calidad de la educación superior o terciaria	Número	1	6.106.754.691	-
	Servicio de alfabetización	Número	19.340	10.178.760.804	-
	Servicio de apoyo financiero a las Instituciones de Educación Superior	Número	47	160.568.447.936	-
	Servicio de apoyo financiero para el acceso a la educación superior o terciaria	Número	249.963	354.246.054.030	-
	Servicio de apoyo financiero para el acceso y permanencia a la educación superior o terciaria	Número	85	16.577.500	-
	Servicio de apoyo para la permanencia a la educación superior o terciaria	Número	53.060	236.639.645.970	-
	Servicio de asistencia técnica en calidad de la educación superior o terciaria	Número	1	515.018.764	-
	Servicio de asistencia técnica en educación con enfoque incluyente y de calidad	Número	200	601.851.829	397.695.994
	Servicio de asistencia técnica en educación inicial, preescolar, básica y media	Número	106	26.736.088.097	-
	Servicio de asistencia técnica para la permanencia en la educación superior o terciaria	Número	1	600.000.000	-
	Servicio de atención integral para la primera infancia	Número	381	2.568.877.064	-
	Servicio de convalidación de títulos obtenidos en el exterior	Número	1	9.767.741.276	-
	Servicio de apoyo financiero a las Instituciones de Educación Superior	Número	15	86.354.877.913	-
	Servicio de divulgación para la educación superior o terciaria	Número	34	1.386.443.249	-
	Servicio de docencia superior o terciaria	Número	8	22.000.000	-
	Servicio de fomento para el acceso a la educación superior o terciaria	Número	32	866.205.400	-
	Servicio de fortalecimiento a las capacidades de los docentes de educación preescolar, básica y media	Número	1.200	1.080.000.000	-
	Servicio de fortalecimiento a las capacidades de los docentes de educación superior o terciaria	Número	11	53.500.000	335.879.073
	Servicio de producción de contenidos y ajustes razonables para promover y garantizar el acceso a la información y a la comunicación para personas discapacitadas	Número	45.000	551.000.496	155.884.456
	Servicio de promoción y divulgación de los derechos de las personas con discapacidad	Número	270	50.246.754	99.116.248
	Servicio de seguimiento y evaluación de la gestión institucional	Número	95	5.235.000.000	-
	Servicio educación formal por modelos educativos flexibles	Número	44.500	17.154.124.134	-
	Servicio educativo de promoción del bilingüismo	Número	1	70.000.000	15.000.000
	Servicios de apoyo financiero a entidades territoriales para la ejecución de estrategias de permanencia con alimentación escolar	Número	57.558.847	110.000.000.000	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
-----	Servicios de atención psicosocial a estudiantes y docentes	Número	83	17.796.240	-
	Servicios de formación para el trabajo y desarrollo humano	Número	407	671.108.007	335.982.344
EMPLEO PÚBLICO	Documentos de lineamientos técnicos	Número	1	-	240.546.606
	Sedes adecuadas	Número	5	-	3.563.000.000
	Sedes con mantenimiento	Número	20	-	7.437.000.000
	Sedes construidas y dotadas	Número	14	-	131.000.000.000
	Servicio de Asistencia Técnica en la gestión y administración estratégica de Personal	Número	300	-	2.123.536.462
	Servicio de Asistencia Técnica en la implementación de la política de empleo público	Número	156	6.309.000.000	1.839.369.120
	Servicio de asistencia técnica en la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión	Porcentaje	224	-	895.720.913
	Servicio de asistencia técnica en rendición de cuentas, participación, transparencia y servicio al ciudadano	Número	140	-	2.073.538.000
	Servicio de educación formal en el saber administrativo público	Número	13.000	-	56.512.707.707
	Servicio de educación informal de Multiplicadores en procesos de control social	Número	1.500	-	577.757.527
	Servicio de evaluación del desempeño laboral	Porcentaje	1	-	49.382.773
	Servicio de gestión documental	Número	20.000	-	581.168.162
	Servicio de información de empleo público	Número	1	6.309.000.000	-
	Servicio de información para la formación de lo público	Número	15.923	-	29.789.531.765
	Servicio de investigación en políticas públicas del saber administrativo público	Número	10	-	2.378.500.000
	Servicio de investigación en el saber administrativo público	Número	40	-	10.000.000.000
	Servicio de provisión de empleo de carrera administrativa	Porcentaje	6	-	52.201.454.835
	Servicio de registro público de carrera administrativa	Porcentaje	1	-	505.372.021
	Servicio de seguimiento y evaluación de la gestión institucional	Número	12	-	1.280.141.820
FISCALÍA	Laboratorio forense dotados	Número	100	231.000.000	231.000.000
	Sedes adecuadas	Número	7	10.000.000.000	-
	Servicios de laboratorio forense	Número	100	231.000.000	231.000.000
	Servicios forenses ajustados a estándares de calidad nacional e internacional.	Número	100	231.000.000	-
HACIENDA		Número	14.047	801.179.528.009	-
		Porcentaje	358	198.820.471.991	-
	Documento normativo	Número	14	139.896.945.457	-
	Documento Normativo	Número	408	1.214.222.869	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
	Documentos de planeación	Número	25	670.027.012	-
	Laboratorio de Aduanas adecuado	Número	1	4.973.468.796	-
	Laboratorio de Aduanas ampliado	Número	1	2.486.734.398	-
	Laboratorio de Aduanas con reforzamiento estructural	Número	1	7.460.203.194	-
	Laboratorio de Aduanas modificado	Número	1	9.946.937.589	-
	Sedes adecuadas	Número	1	-	1.562.117.496
	Servicio de apoyo financiero para la prestación de transporte público masivo de pasajeros	Número	12	279.622.068.229	-
	Servicio de aseguramiento para mitigar los riesgos identificados mediante las inspecciones en las entidades vigiladas por la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales	Porcentaje	100	400.000.000	-
	Servicio de factura electrónica	Número	360	81.712.140	-
	Servicio de gestión de calidad	Número	3	-	150.792.000
	Servicio de gestión de nómina.	Número	1.000	600.994.980	-
	Servicio de gestión documental	Número	900	-	1.926.560.000
	Servicio de identificación de corrupción tributaria en las entidades vigiladas por la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales	Número	1	302.571.813	-
	Servicio de reconocimiento pensional.	Número	38.000	2.545.231.925	-
	Servicio de seguimiento a entidades financieras supervisadas y partes interesadas	Número	600	-	1.230.575.857
	Servicio de supervisión basado en riesgos y Normas Internacionales de Información Financiera implementado	Número	4.000	-	3.611.955.613
	Servicio de visitas a organizaciones del sector solidario	Porcentaje	200	-	1.016.461.810
	Servicios de formación para el trabajo y desarrollo humano	Número	1.126	-	1.240.000.000
	Servicios de información para la gestión administrativa	Número	3.986.340	-	18.888.123.391
	Servicios de información y gestión misionales fortalecidos	Número	102	861.920.000	1.500.000.000
	Servicios de sistemas de información	Número	4	19.895.063.454	-
	Servicios tecnológicos de operación	Número	6	7.490.225.886	-
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	Alimentos sólidos de alto valor nutricional producidos	Toneladas	18.000		79.779.600.000
	Centros comunitarios construidos	Número	16	21.733.000.000	-
	Centros regionales de atención a víctimas construidos	Número	3	5.862.271.066	-
	Documentos de investigación	Número	23	3.236.387.710	5.775.000.000

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	5	12.000.000.000	-
	Museos de Memoria Histórica construidos	Número	62	34.289.886.714	-
	Plaza de mercado construidas	Número	3	14.541.000.000	-
	Polideportivos construidos y dotados	Número	27	47.206.000.000	-
	Servicio de acompañamiento familiar y asistencia técnica a las comunidades en temas de dinámicas relacionales y desarrollo autónomo	Número	1.500	-	1.350.000.000
	Servicio de acompañamiento familiar y comunitario para la superación de la pobreza	Número	1.060.000	148.004.546.772	-
	Servicio de acompañamiento para la población retornada o reubicada	Número	3	1.823.256.817	-
	Servicio de apoyo financiero para cofinanciación de proyectos territoriales de asistencia, atención y reparación integral	Número	22	35.000.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para la entrega de transferencias monetarias condicionadas	Pesos	721.252.797.539	721.252.797.539	-
	Servicio de archivo sobre violaciones de derechos humanos.	Número	79.860	1.480.544.277	-
	Servicio de asistencia funeraria	Número	600	4.320.000.000	-
	Alimentos líquidos de alto valor nutricional producidos	Litros	18.000		9.000.000.000
	Servicio de asistencia técnica para el autoconsumo	Número	123.430	65.000.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica para el emprendimiento	Número	18.860	45.750.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica para la implementación de estrategias de prevención del embarazo en la adolescencia	Número	353	-	4.500.000.000
	Servicio de asistencia técnica para la participación de las víctimas	Número	350	10.000.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica para la realización de iniciativas de memoria histórica	Número	25	1.706.624.090	-
	Servicio de atención a adolescentes vinculados a procesos de responsabilidad penal para adolescentes	Número	113.863	60.000.000.000	70.000.000.000
	Servicio de atención integral a la primera infancia	Número	1.150.000	1.652.043.494.169	240.423.221.928
	Servicio de atención tradicional a la primera infancia	Número	691.265	1.172.896.959.113	-
	Servicio de atención y prevención a la desnutrición desde el sector inclusión social	Número	20.000	-	15.000.000
	Servicio de ayuda y atención humanitaria	Número	450.000	600.000.000.000	-
	Servicio de caracterización de la población víctima para su posterior atención, asistencia y reparación integral	Número	1.012.000	40.000.000.000	-
	Servicio de coordinación y fortalecimiento a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas	Número	1.168	6.500.000.000	-
	Servicio de distribución de alimentos líquidos de alto valor nutricional	Número	90.000	-	3.700.000.000

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
-----	Servicio de divulgación de la oferta institucional	Número	20	1.132.575.131	-
	Servicio de divulgación para la promoción y prevención de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	Número	5	-	2.000.000.000
	Servicio de educación informal a los agentes educativos	Número	15.000		75.000.000.000
	Servicio de educación informal de niños, niñas y adolescentes para el reconocimiento de sus derechos	Número	221.325	-	69.317.000.000
	Servicio de educación para el trabajo a la población vulnerable	Número	3.500	12.250.000.000	-
	Servicio de expedición de certificaciones a desmovilizados	Número	2.400	6.884.938.210	-
	Servicio de implementación de medidas del Plan de Reparación Colectiva	Número	86	56.000.000.000	-
	Servicio de información para el registro, atención, asistencia y reparación integral a víctimas	Número	1.002.500	3.765.000.000	-
	Servicio de investigación y reconstrucción de hechos relacionados con el conflicto	Número	30.000	450.000.000	-
	Servicio de orientación y comunicación a las víctimas	Número	1.032	1.070.000.000	-
	Servicio de protección para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes	Número	2.151	-	35.000.000.000
	Servicio de recuperación emocional a víctimas del conflicto armado	Número	75.782	12.000.000.000	-
	Servicio de transporte y traslado de enseres y bienes muebles	Número	1.500	1.839.440.000	-
	Servicios de distribución de alimentos sólidos de alto valor nutricional	Número	2.500		34.348.400.000
	Servicios de implementación de medidas de satisfacción y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado	Número	100	12.000.000.000	-
	Servicios de información para la gestión administrativa	Número	13	10.000.000.000	-
	Vía urbana pavimentada	Kilómetros	147	343.335.000.000	-
	Viviendas modificadas	Número	22.000	176.000.000.000	-
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	Bases de Datos de la temática de Salud	Número	1	600.000.000	-
	Cartografía básica a diferentes escalas	Número	280.000	3.800.000.000	-
	Cuadros de resultados para la temática de demografía y población	Número	28	400.000.000	1.000.000
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	1	260.000.000	-
	Sedes mantenidas	Número	8	37.000.000	-
	Servicio de actualización catastral	Número	14.000	6.800.000.000	-
	Servicio de análisis químicos, físicos, mineralógicos y biológicos de suelos	Número	4.300	390.000.000	-
	Servicio de conservación catastral	Número	1.000.000	-	830.000.000
	Servicio de identificación de áreas homogéneas de tierras	Número	15	140.000.000	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa
Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
INTELIGENCIA	Servicio de información geográfica, geodésica y cartográfica	Número	750	34.000.000	-
	Servicio de levantamientos de suelos competitivos del país	Hectáreas	100.000	710.000.000	-
	Servicio valorización predial	Número	480	258.000.000	-
INTERIOR	Centro operacional construido y dotado	Metros cuadrados	4.137	6.500.000.000	-
	Acueductos construidos	Metros	5.509	885.000.000	-
	Alcantarillados construidos	Metros	5.562	1.900.000.000	-
	Documentos de investigación	Número	1	250.000.000	-
	Infraestructura educativa mejorada	Número	4	500.000.000	-
	Infraestructura hospitalaria de nivel 1 construida y dotada	Número	2	475.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para la construcción de estaciones de bomberos.	Número	4	4.761.991.698	-
	Servicio de apoyo financiero para restaurar estaciones de bomberos.	Número	4	4.761.991.698	-
	Servicio de asistencia técnica agropecuaria dirigida a pequeños productores	Número	4	200.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica en gestión del riesgo de desastres	Número	3	4.000.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica y administrativa de los cuerpos de bomberos del país.	Porcentaje	100	2.162.737.896	-
	Servicio de divulgación en gestión del riesgo de desastres	Número	4	40.000.000	-
	Servicio de fortalecimiento a organismos de atención de emergencias	Número	41	15.119.387.135	-
	Vía terciaria mejorada	Metros lineales	3.300	1.000.000.000	-
JUSTICIA Y DEL DERECHO	Casas de Justicia en operación	Número	1	841.925.233	-
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	109	5.694.309.217	-
	Infraestructura penitenciaria y carcelaria con mantenimiento	Número	135	90.000.000.000	-
	Infraestructura penitenciaria y carcelaria construida	Número	3.854	45.045.968.332	-
	Servicio de asistencia técnica para la articulación de los operadores de los Servicio de justicia	Número	132	1.389.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica para la construcción y actualización de mecanismos de justicia transicional	Número	1	1.256.141.357	-
	Servicio de asistencia técnica para la descentralización de los Servicio de justicia en los territorios	Número	25	397.936.964	-
	Servicio de asistencia técnica para la implementación de los métodos de resolución de conflictos	Número	20	372.042.763	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
MINAS Y ENERGÍA	Servicio de información en materia de defensa jurídica	Número	10	2.794.774.284	-
	Servicio de información para la política criminal	Número	3	779.900.000	-
	Servicio de Interoperabilidad e integración de la información del Registro y el Catastro Multipropósito	Número	50	-	10.000.000.000
	Servicio para fortalecer los procesos de restitución de tierras	Número	3.000	-	10.154.361.600
	Servicio para fortalecer los procesos de saneamiento y formalización a los entes territoriales y a la ciudadanía	Número	3.000	-	10.154.361.600
	Servicio para la articulación de los mecanismos de justicia transicional	Número	22	2.724.114.403	-
	Documentos de investigación	Número	13	1.600.000.000	137.090.900.000
	Documentos metodológicos	Número	2	900.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero al consumo del servicio de energía eléctrica del sistema interconectado nacional	Pesos	200.000.000.000	200.000.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero al consumo del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas	Pesos	280.000.000.000	280.000.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para la financiación de infraestructura de energía eléctrica en las zonas no interconectadas	Número	9.179	50.000.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para la financiación de infraestructura de energía eléctrica en las zonas rurales interconectadas	Pesos	106.000.000.000	106.000.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para otorgar incentivos a la gestión eficiente de la energía	Pesos	245.875.773	245.875.773	-
	Servicio de asistencia técnica en el manejo ambiental en las actividades mineras	Número	4.100	20.000.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica para la reconversión socio laboral de las actividades de contrabando de combustibles	Número	488	5.000.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica para la reconversión socio laboral de personas dedicadas a minería de subsistencia	Número	1	2.500.000.000	-
	Servicio de divulgación de los resultados obtenidos en asuntos ambientales en el sector minero energético	Número	1	300.000.000	-
	Servicio de divulgación para la atención y disminución de la conflictividad del sector de hidrocarburos	Número	77	-	1.365.000.000
	Servicio de divulgación sobre avances sectoriales en la temática de pasivos ambientales mineros	Número	1	400.000.000	-
	Servicio de exploración de áreas mineras	Número	380	3.600.000.000	-
	Servicio de gestión documental	Número	30.000	100.000.000	-
	Servicio de inspección y control de la actividad minera	Número	100	900.000.000	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
ORGANISMOS DE CONTROL	Servicio del sistema de monitoreo de las amenazas geológicas para la investigación aplicada	Número	3	350.000.000	-
	Servicio para delimitación de áreas para exploración de hidrocarburos	Kilómetros cuadrados	10.000	-	7.000.000.000
	Servicios de información para la gestión administrativa	Número	978	658.000.000	530.000.000
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	26	16.368.000.000	-
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	2	360.000.000	-
	Documentos metodológicos	Número	1	560.120.800	-
	Documentos normativos	Número	2	3.175.000.000	-
	Sedes adecuadas	Número	49	5.631.375.418	-
	Sedes adquiridas	Número	1	110.868.624.582	-
	Sedes construidas	Número	1	11.870.000.000	-
	Servicio de advertencia y seguimiento a los riesgos de vulneración de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en los escenarios de paz	Número	36	2.021.054.500	-
	Servicio de asistencia técnica para atención, orientación y asesoría en materia de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz	Número	42.250	9.317.537.300	-
	Servicio de control fiscal participativo	Número	6	1.000.000.000	-
	Servicio de educación informal en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Número	400	5.054.287.400	-
PLANEACIÓN	Servicio de educación informal en temas de control y vigilancia fiscal	Número	12	1.000.000.000	-
	Servicios de información para la gestión administrativa	Número	2	10.640.000.000	-
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	5	-	1.814.380.783
	Documentos normativos	Número	4	-	140.000.000
	Servicio de apoyo financiero a proyectos de inversión	Número	8	140.000.000.000	-
	Servicio de apoyo para la actualización de la metodología del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales	Número	590	17.768.054.800	-
	Servicio de asistencia técnica en los procesos de ordenamiento territorial	Número	29	32.316.175.440	-
	Servicio de asistencia técnica para la formalización de prestadores de servicios públicos domiciliarios	Número	4	-	757.440.330
	Servicio de evaluación a la política pública	Número	10	5.150.000.000	-
	Servicios de información para la gestión administrativa	Número	17.173	13.340.526.592	819.700.000

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa
Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	Documentos de lineamientos técnicos	Número	3	250.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica para el fortalecimiento de la infraestructura física de las entidades del Estado	Número	2	100.000.000	1.254.000.000
	Servicio de gestión de recursos de cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable	Pesos	28.000.000	28.000.000	-
	Servicio de Información en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Número	100	150.000.000	-
	Servicios de asistencia técnica para la elaboración de diagnósticos participativos sobre factores comunitarios en promoción de convivencia, la reintegración y la reconciliación	Número	29	637.259.872	-
RAMA JUDICIAL	Licencia y tarjeta profesional expedida	Número	18.000	800.000.000	-
	Sedes adquiridas	Número	7	46.000.000.000	-
	Sedes construidas	Número	12	17.000.000.000	-
	Sedes mantenidas	Número	94	30.000.313.644	-
	Sedes modificadas	Número	192	19.000.000.000	-
REGISTRADURÍA	Documento de Identidad	Número	24.500	-	500.061.627
	Servicio tecnológico para la producción de documentos de identificación	Porcentaje	29	28.299.070.800	-
RELACIONES EXTERIORES	Punto de control migratorio	Número	1	-	150.000.000
	Sedes adquiridas	Número	1	37.307.342.242	-
SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	Documentos de investigación	Número	1	3.000.000.000	-
	Documentos de planeación	Número	1	700.000.000	-
	Documentos metodológicos	Número	1	1.000.000.000	-
	Documentos normativos	Número	1	1.500.000.000	-
	Sedes con reforzamiento estructural	Número	1	150.000.000	-
	Servicio de almacenamiento de datos	Porcentaje	5	12.000.000.000	-
	Servicio de apoyo en suministros para la vacunación	Número	34	150.000.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para adquisición de insumos de interés en salud pública	Número	34	2.000.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica en cáncer a entidades	Número	297.877.328	297.877.328	-
	Servicio de asistencia técnica institucional	Número	1	1.500.000.000	500.000.000
	Servicio de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades básicas y técnicas en salud	Número	34	900.000.000	-
	Servicio de asistencia técnica territorial	Número	1	3.600.000.000	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
	Servicio de atención al ciudadano	Número	1	100.000.000	-
	Servicio de auditoría y visitas inspectivas	Número	273	-	14.631.821.799
	Servicio de educación formal del talento humano en cáncer	Número	198.666.667	198.666.667	-
	Servicio de gestión de calidad	Número	1	400.000.000	-
	Servicio de información en tecnologías en salud	Número	1	400.000.000	-
	Servicio de información para el registro de cáncer	Número	297.877.328	297.877.328	-
	Servicio de inspección, vigilancia y control	Número	16.062	-	9.683.667.200
	Servicio de investigación, desarrollo e innovación tecnológica en cáncer	Número	198.666.667	198.666.667	-
	Servicio de pre jornadas y jornadas de la función de conciliación	Número	8	-	141.985.500
	Servicio de promoción social para poblaciones vulnerables	Número	1	4.000.000.000	-
	Servicio de regulación de centros reguladores de urgencias, emergencias y desastres	Número	5	500.000.000	-
	Servicio de salud para pacientes con cáncer	Número	198.666.666	198.666.666	-
	Servicios de apoyo para el acceso a programas de formación para el trabajo y desarrollo humano	Número	620	-	760.843.956
	Servicios de formación para el trabajo y desarrollo humano	Número	1	500.000.000	-
	Servicios de información para la gestión administrativa	Número	100	297.414.346	-
TRABAJO	Documentos de lineamientos técnicos	Número	4	13.000.000	-
	Servicio de apoyo financiero para el adulto mayor	Número	2.215.000	1.248.736.695.806	-
	Servicio de almacenamiento de datos	Porcentaje	1	217.000.000	-
	Servicio de Asistencia Técnica para la formación para el trabajo	Número	70	275.000.000	-
	Servicio de atención al ciudadano	Número	1	175.472.860	-
	Servicio de colocación laboral	Número	100.000	6.895.000.000	-
	Servicio de difusión sobre el mercado laboral	Número	22	30.000.000	-
	Servicio de divulgación para la aplicación del enfoque de género	Número	1	25.000.000	-
	Servicio de educación informal en educación solidaria	Número	27	492.000.000	-
	Servicio de formación informal para el emprendimiento rural	Número	5.367	10.323.886.955	-
	Servicio de gestión documental	Número	26.801	168.000.000	-
	Servicio de gestión para el emprendimiento	Número	2.086	17.014.497.718	-
	Servicio de gestión para el emprendimiento solidario	Número	35	1.171.892.724	-
	Servicios de comunicación	Número	6	336.000.000	-

Cuadro 19
Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
-----	Servicios de formación para el trabajo y desarrollo humano	Número	4.433	14.107.280.000	-
TRANSPORTE	Aeropuertos mejorados	Número	26	-	346.440.000.000
	Canal navegable mantenido	Número	1	5.331.500.000	-
	Documentos de lineamientos técnicos	Número	23	16.000.000.000	2.651.000.000
	Estructuras hidráulicas del canal de acceso mantenidas	Número	1	-	46.414.355.508
	Pista aérea mejorada	Número	7	-	28.694.724.106
	Seguimiento y control a la operación de los sistemas de transporte	Número	10	-	14.083.000.000
	Servicio de apoyo para la modernización del parque automotor de carga	Número	28	450.519.968	-
	Servicio de asistencia técnica en temas de seguridad de transporte	Número	30	349.480.032	130.000.000.000
	Servicio de atención al ciudadano	Número	8.304	215.849.850	4.302.000.000
	Servicio de difusión y divulgación de la normatividad	Porcentaje	11	6.000.000.000	6.130.000.000
	Servicio de seguridad aeroportuaria	Número	127	-	69.161.275.894
	Servicios de comunicación	Número	10	-	1.000.000.000
	Servicios de información para la gestión administrativa	Número	150	300.000.000	-
	Torre de control mejorada	Número	11	-	5.977.717.950
	Vía primaria construida	Kilómetros	330	1.466.353.724.810	-
	Vía primaria rehabilitada	Kilómetros	121	1.421.417.812.232	-
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Servicio de asistencia técnica en regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico	Número	100	1.938.000.000	-
	Servicio de monitoreo del uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)	Número	1	1.700.000.000	-
	Servicio de regulación en Agua Potable y Saneamiento Básico	Número	2	72.000.000	-
	Servicios de análisis económico para el seguimiento sectorial y la toma de decisiones en la política pública de vivienda urbana	Número	1	234.945.398	-
	Servicios de apoyo financiero para la ejecución de proyectos de acueductos y alcantarillado	Número	15	271.344.320.652	-
	Servicios de apoyo financiero para la ejecución de proyectos de acueductos y de manejo de aguas residuales	Número	1	10.000.000.000	-
	Servicios de apoyo financiero para la ejecución de proyectos de gestión integral de residuos sólidos	Número	1	3.815.000.000	-
	Servicios de apoyo para la consecución de información catastral	Número	1	1.200.000.000	-
	Servicios de asistencia técnica en planificación urbana y ordenamiento territorial	Número	1	2.845.000.000	-

Cuadro 19**Metas y recursos de inversión vigencia 2018 por sector y programa**

Pesos

Sector	Producto	Unidad de medida	Meta	Nación	Propios
	Servicios de asistencia técnica y administrativa para la formulación e implementación de proyectos de vivienda urbana	Número	1	2.491.845.128	-
	Servicios de asistencia técnica y jurídica en cesión a título gratuito de bienes fiscales	Número	1	800.000.000	-
	Servicios de asistencia técnica y jurídica para el saneamiento, legalización y comercialización de bienes inmuebles de los extintos ICT	Número	1	2.301.174.876	-
	Servicios de formulación e instrumentación de las políticas públicas de vivienda urbana	Número	1	513.320.096	-
	Servicios de gestión para la instrumentación técnica y normativa en agua potable y saneamiento básico	Número	1	9.100.000.000	-
	Servicios de orientación para el otorgamiento de subsidio familiar de vivienda	Número	2	988.265.889.378	-
	Servicios de saneamiento y legalización de los bienes inmuebles de los extintos ICT	Número	1	1.198.825.124	-

Nota: Las cifras aquí reportadas son preliminares y podrán ser ajustadas por las entidades en el ejercicio de su gestión

Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2018

I RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2017

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 2017, 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 (2018-2028).

Este documento se elaboró en un contexto en el cual la economía colombiana continúa en un proceso de ajuste que resultó mayor a lo esperado. A pesar de que las decisiones en materia de política monetaria han permitido sortear las presiones inflacionarias y los riesgos observados en el déficit de cuenta corriente han disminuido, los retos continúan. Por una parte, el crecimiento económico presentado en el año 2016 (2,0%) no puede considerarse satisfactorio, sin embargo, éste se ubicó por encima del promedio de las principales economías de la región. Para 2017, el Gobierno proyecta un crecimiento de 2,0%², lo cual exige un mejor desempeño de la economía en la segunda mitad del año, dado que en el primer trimestre el crecimiento se ubicó en 1,1%.

Adicionalmente, el proceso de ajuste de las finanzas públicas debe continuar. La sostenibilidad fiscal del país, así como la calificación de la deuda soberana dependen de un manejo apropiado de los recursos del

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.

² En el MFMP 2017 publicado el 15 de junio del presente año, la proyección de crecimiento era de 2,3%. Los datos oficiales más recientes indujeron el ajuste.

Estado, por lo que continuar con el cumplimiento estricto de la Regla Fiscal se presenta como uno de los principales objetivos en materia de política macroeconómica en el mediano plazo.

1.1. Ajuste de la Economía Colombiana: más Profundo al Esperado

La economía colombiana continuó durante 2016 un proceso de ajuste ordenado frente a la caída de los precios del petróleo, el lento crecimiento de la economía mundial y la débil actividad económica de nuestros principales socios comerciales, en especial Venezuela y Ecuador. A estos factores se sumaron, en el frente local, un fenómeno de El Niño de elevada intensidad, el paro camionero durante los meses de junio y julio, una inflación que prácticamente llegó a 9,0% a mediados del año pasado, así como la incertidumbre asociada con el resultado del proceso de paz con las FARC además de un largo debate durante buena parte de 2016 alrededor de la reforma tributaria.

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento de 2,0% registrado el año pasado superó en todo caso la contracción de 1,0% que sufrió en promedio América Latina y el Caribe. El año pasado fue, de hecho, el sexto año consecutivo en que el crecimiento de Colombia superó al promedio de la región, situación que no se había observado en varias décadas. De acuerdo con los pronósticos del Fondo Monetario Internacional, esta situación debería extenderse de forma ininterrumpida hasta por lo menos el año 2022.

La economía tocó fondo entre el tercer trimestre de 2016 y el primero de 2017, presentando crecimientos menores al 2,0%. Para el año completo, se esperaba un crecimiento de 2,3% en el MFMP 2017, que ha sido revisado a la baja a 2,0% para la presentación del Presupuesto General de la Nación (PGN). En la medida en que El Niño quedó atrás, el acuerdo de paz con las FARC ya fue firmado y se encuentra en sus primeras etapas de implementación, la inflación ha cedido de forma importante y la reforma tributaria surtió de forma exitosa su proceso de discusión y aprobación en el Congreso de la República, varios de los factores que generaron incertidumbre en 2016 ya no están presentes este año. La reducción de tasas de interés que ha realizado el Banco de la República desde diciembre de 2016 debería empezar a surtir efecto sobre la inversión y el consumo de los hogares para acelerar el crecimiento en lo restante del año. Adicionalmente, se espera que la construcción de obras civiles se acelere y sea uno de los motores del crecimiento, en especial por medio de los proyectos financiados con recursos de las regalías, la recuperación de la inversión minera y la ejecución de las 4G. Finalmente, 2017 se perfila como un año de mejores precios de las materias primas, en especial del petróleo y carbón.

La política monetaria se vio en la obligación de mantener una postura contraccionista durante 2016 para hacerle frente a una inflación por encima de la meta fijada por la Junta Directiva del Banco de la República y a la necesidad de ajustar el elevado déficit en cuenta corriente, que constituía quizás la mayor vulnerabilidad de la economía colombiana. Desde diciembre pasado, en un contexto en el que la inflación y las expectativas de inflación empiezan a ceder y en el que el desbalance externo de Colombia ha sufrido un ajuste importante, la política monetaria ha iniciado una nueva fase de recortes en la tasa de intervención del Emisor, que ya totalizan 225 puntos básicos, entre diciembre 2016 y julio 2017.

Desde la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016, como resultado de las decisiones de política en los frentes monetario y fiscal, la economía ha experimentado un proceso de ajuste más fuerte de lo esperado, pero no por lo anterior desordenado o innecesario. Por una parte, el déficit en cuenta corriente, que hace un año se esperaba cerraría en 6,0% del PIB en 2016 y bajara a 5,2% del PIB en 2017, cerró en 4,3%

del PIB en 2016 y se espera llegue a 3,8% del PIB este año (0,2pp más deficitario en comparación al pronóstico que se presentó en el MFMP 2017). Detrás de ese ajuste se encuentran principalmente dos efectos: i) menores precios y producción de café; y ii) un mayor déficit de la renta factorial, en razón a una mayor remisión de utilidades de empresas extranjeras a sus casas matrices. En todo caso, en 2017, se espera un menor déficit en la cuenta corriente que en los años anteriores, continuando así con la reducción de la vulnerabilidad externa y el ajuste macroeconómico de la economía colombiana.

Por su parte, de acuerdo con el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, el déficit del GNC para 2016 estuvo en línea con lo permitido por la regla (4,0% del PIB). El resultado obtenido el año pasado cierra una primera etapa de respuesta de la regla a un choque como el de los precios del petróleo, en el que se permitieron aumentos del déficit del GNC para evitar un sobreajuste de la economía a un choque exógeno de gran magnitud como el que vivió Colombia en 2015 y 2016. Es importante anotar que, a pesar del aumento en el déficit, el gasto del GNC ha venido sufriendo un proceso de ajuste y se han hecho esfuerzos para aumentar los ingresos, especialmente vinculados con la reforma tributaria de 2014. A partir de este año, se inicia una segunda etapa, consistente en un proceso inverso, de reducción paulatina del déficit del GNC como porcentaje del PIB, que tiene por objeto reconocer plenamente la pérdida estructural de ingresos que ha significado la caída de la renta petrolera del Gobierno Nacional. Esta etapa, que se apalanca de manera fundamental en la reforma tributaria aprobada en diciembre del año pasado, debe culminar en el año 2022, de acuerdo con la más reciente aprobación del Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

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 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 no presentaron variaciones de consideración frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016. Por su parte, la senda de crecimiento potencial también se mantuvo prácticamente inalterada frente a la expuesta en el MFMP 2016, pero se adoptó una nueva senda de cálculo de la brecha del producto que la redujo de manera importante, limitando así la desviación permitida del déficit estructural por cuenta del ciclo económico.

La senda de déficit permitidos para los próximos años asegura una reducción paulatina del nivel de deuda del GNC como porcentaje del PIB, factor que ayudará sin duda, junto con el proceso de ajuste del déficit en la cuenta corriente mencionado arriba, a la consolidación de la calificación crediticia de Colombia en los próximos años.

Reforma Tributaria Estructural y Ajuste Fiscal de Mediano Plazo

La presentación, discusión y aprobación de la reforma tributaria estructural, proceso que se surtió durante el segundo semestre de 2016, constituye una prueba más del compromiso del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos con la estabilidad fiscal del país. El debate que se dio alrededor de la reforma, dentro y

fuera del Congreso de la República, fue amplio y tuvo como una de sus principales anclas las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano.

Los ingresos adicionales que aporta la reforma al caudal tributario del GNC constituyen un elemento fundamental para la estabilidad fiscal del país. Si bien difieren de los ingresos que se esperaban de la reforma estimada en el MFMP 2016, en la medida en que este último suponía un recaudo adicional equivalente a 4,1% del PIB y lo aprobado por el Congreso permitirá ingresos adicionales por 3,1% del PIB, la reforma le dio al país un parte de tranquilidad en el frente fiscal absolutamente indispensable para conservar las calificaciones crediticias de la deuda soberana.

La senda de gasto de mediano plazo que se presenta en este documento guarda una debida consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2016. Luego de la actualización de las estimaciones de ingresos del GNC y de la senda de pago de intereses, el gasto total del Gobierno Nacional correspondiente a la suma de los gastos de funcionamiento e inversión ya no se estabiliza en 15,2% del PIB como se presentó en el MFMP de 2016, sino que se reduce hasta 14,8% del PIB en 2020 y luego puede ascender hasta 15,0% del PIB en 2026.

Llevar el gasto de funcionamiento e inversión a esos niveles en relación con el PIB, en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, supone abrir un debate sobre las coberturas mínimas que debe asegurar el GNC en el mediano y largo plazo. Sin embargo, esta discusión debe esperar, como insumo fundamental, las recomendaciones de la Comisión de Estudios del Gasto Público y la Inversión, las cuales deben ser entregadas al país en diciembre de este año.

Este debate también debe consultar el análisis que haga el Comité Consultivo de la Regla Fiscal en sus deliberaciones del primer semestre de 2018, en la medida en que en las de este año “discutió de manera detallada la convergencia de la deuda a sus niveles de largo plazo bajo la aplicación de la regla y solicitó (...) realizar una serie de estudios orientados a evaluar el funcionamiento pasado y el cumplimiento futuro de la Regla Fiscal, con el fin de contar con la mayor información y análisis para el manejo sostenible de las finanzas públicas”.

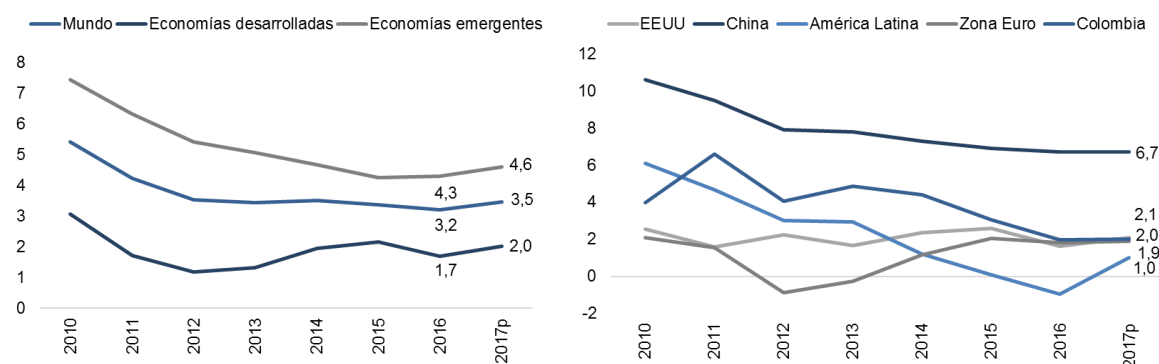
Este Marco Fiscal de Mediano Plazo propone, por lo tanto, continuar con el proceso gradual y ordenado de ajuste de las finanzas públicas del Gobierno Central, utilizando al máximo los espacios que otorga la Regla Fiscal, pero a la vez reduciendo los niveles de endeudamiento del GNC con respecto al PIB, 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, probablemente el de mayor magnitud de las últimas nueve décadas.

1.1. Contexto Macroeconómico internacional

El 2016 fue un año de transición para la economía mundial, marcado por cambios en el panorama político y económico de las economías desarrolladas. A pesar de la incertidumbre que genera la política fiscal y arancelaria de Estados Unidos, así como los efectos de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*), 2017 se perfila como un mejor año para los países desarrollados. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el grupo de países desarrollados crecerá 2,0%, luego de haber crecido 1,7% en 2016 (Gráfico 1.1).

El mayor crecimiento que se proyecta para 2017 va en línea con el comportamiento reciente de los principales indicadores de actividad económica, los cuales sugieren que las economías desarrolladas comienzan a ganar tracción. No obstante, el producto aún se mantiene por debajo del crecimiento potencial y el desempleo se encuentra por encima de los niveles previos a la crisis de 2008-2009 (en particular en la Zona Euro).

Gráfico 1
Crecimiento económico Mundial (Variación anual, %)



* Pronóstico Fondo Monetario Internacional
Fuente: FMI – WEO julio 2017. Cálculos DGPM-MHCP

Respecto a las perspectivas de las economías emergentes, se espera un repunte en su ritmo de crecimiento, con divergencias regionales. Sin duda, los mejores términos de intercambio contribuirán a la aceleración del crecimiento de los países de América Latina (Gráfico 1), luego de haber experimentado fuertes ajustes estructurales, tras la caída de los precios de las materias primas desde principios de la presente década. Por otro lado, se espera que China continúe su proceso de transición de modelo económico, caracterizado por una menor dependencia de la inversión extranjera y de la demanda externa, por lo cual continuaría con una desaceleración moderada de su crecimiento, a tasas cercanas al 6,7%.

En suma, el FMI espera que la economía mundial crezca 3,5% en 2017, lo que significaría una aceleración de 0,3 puntos porcentuales (pp) respecto a 2016. Si bien el crecimiento mundial parece estar recuperándose, los riesgos a la baja se mantienen debido a los grandes retos en materia de productividad, así como los riesgos que representa la implementación de políticas comerciales restrictivas y el incremento en las tensiones geopolíticas.

1.2. Desempeño de la Economía Colombiana 2016 y Expectativas 2017

1.2.1. Producto Interno Bruto

Durante 2016 se experimentó un ajuste ordenado, en el cual la economía continuó expandiéndose a pesar de la difícil coyuntura internacional y de choques internos. En efecto, el PIB registró un crecimiento de 2,0%, en línea con lo que proyectaban el Gobierno y los analistas encuestados por *Latin Focus Consensus Forecast* en diciembre de 2016, aunque por debajo de lo estimado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en octubre de ese mismo año (2,2%) y lo esperado por la mayoría de los agentes económicos para la versión

anterior del MFMP (en junio el consenso de los analistas apuntaba a un crecimiento de 2,4%) y del Gobierno (3,0%).

Relativo a 2015, sin embargo, el PIB redujo su ritmo de crecimiento, lo cual se explica por una desaceleración gradual de la actividad productiva a lo largo del año. El crecimiento económico en 2015 fue 3,1%, cifra que se moderó hasta niveles de 2,6% en el primer semestre de 2016 y hasta 1,4% en la segunda mitad del año.

El crecimiento de 2016 estuvo jalonado principalmente por el alto dinamismo del sector de servicios financieros, que aportó 1,0pp a la expansión del PIB y explicó más del 50% de su variación. Otras ramas de actividad productiva también contribuyeron a impulsar la actividad económica, dentro de las que se resaltan servicios sociales (creció 2,2% y su contribución al aumento del PIB fue de 0,34pp), la industria (3,0% y 0,33pp) y construcción (4,1% y 0,29pp)

Para 2017, se esperaba en el MFMP de 2017 que el crecimiento económico se vea favorecido por las fuentes de demanda interna y alcance un valor de 2,3%, proyección que fue revisada a la baja a 2,0% para la presentación del PGN 2018. Esto se fundamenta en nueva información disponible referente al desempeño de la actividad productiva, como por ejemplo la concerniente a la producción real de la industria y la producción de café. Además, los resultados recientes para el primer semestre del año no muestran un dinamismo alentador del consumo privado, sobre todo considerando los relacionados con las ventas al por menor y los indicadores de confianza publicados por Fedesarrollo.

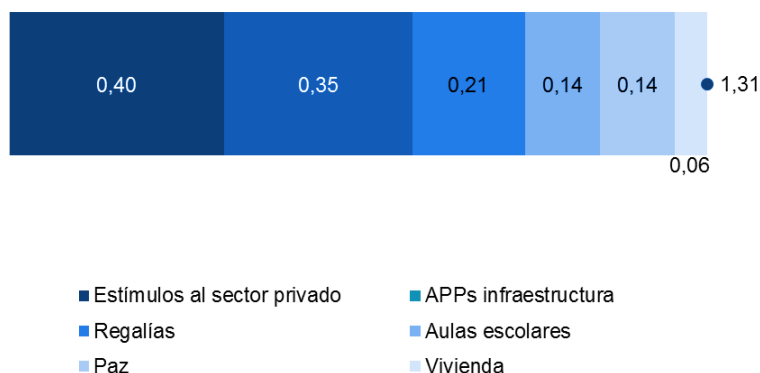
Sin embargo, a pesar de la desaceleración que experimentaría el consumo privado respecto a lo observado en 2016, para este año se proyecta una recuperación considerable de la formación bruta de capital. Este rubro crecería a un ritmo anual de 3,5%³, mostrando una aceleración de 8,0pp frente a 2016 y jalonando la demanda interna al alza. Esto último está fundamentado en un mejor desempeño de la inversión en obras civiles y en bienes de capital (i.e. equipo de transporte y maquinaria y equipo).

La aceleración de la inversión en 2017 está sustentada en varios elementos asociados a la estrategia denominada Colombia Repunta, cuyas contribuciones al crecimiento del PIB proyectado para este año se pueden observar en el Gráfico 2. En primer lugar, se espera que los distintos estímulos al sector privado generen 0,4pp de crecimiento, como consecuencia de los beneficios tributarios que provee la reforma tributaria (e.g. menores tarifas sobre las utilidades de las empresas, deducibilidad plena del IVA a los bienes de capital, reembolso tributario para nuevas inversiones en el sector minero-energético, etc.). Por otro lado, la mayor ejecución de obras civiles –impulsada por los proyectos 4G– aportaría alrededor de 0,35pp al crecimiento; así como la construcción de viviendas y aulas escolares, que sumarían alrededor de 0,2pp adicionales. De esta manera, adicionando el aporte de los proyectos de inversión asociados al Acuerdo de Paz y a los mayores recursos por regalías, la contribución total de las estrategias de Colombia Repunta llegaría a un total de 1,31pp en 2017.

³ La proyección contemplada en el MFMP de junio de 2017 era 3,4%.

Gráfico 2

Contribución de Colombia Repunta al crecimiento de 2017 (puntos porcentuales)



Fuente: Cálculos MHCP.

Por otra parte, la construcción de edificaciones aportaría negativamente al crecimiento de la inversión en 2017, en respuesta a un desempeño menos dinámico tanto de las edificaciones residenciales como de las no residenciales; a pesar del efecto positivo que se estima tendrán los programas de vivienda del Gobierno en el segmento residencial. Si bien se espera que los programas de vivienda contribuyan positivamente al crecimiento, los malos resultados observados en 2016 en los lanzamientos e iniciaciones de obras generarían una contracción en este sector. En relación al componente de edificaciones no residenciales, su desaceleración responde fundamentalmente a un agotamiento de las fuerzas que permitieron el excepcionalmente alto dinamismo exhibido en los últimos años.

Respecto al consumo privado, se espera una desaceleración de 0,5pp en su tasa de expansión respecto al año anterior, que se explica por el efecto rezagado de altas tasas de interés en 2016 y el primer semestre de 2017, y, en menor grado, por el incremento en la tarifa del IVA en algunos productos. Sin embargo, la reducción de tasas de interés observada desde diciembre de 2016, y que se espera que continúe a lo largo del año en la medida en la que la inflación converja al rango meta del Banco de la República, junto con los buenos resultados en materia de pobreza multidimensional y los avances en la creación de empleos formales, permitirán que el consumo privado mantenga un moderado ritmo de crecimiento durante 2017.

Por su parte, el consumo del gobierno registrará una aceleración significativa en su ritmo de expansión. A pesar de la reducción del déficit del Gobierno Nacional Central que inicia este año, pasando de 4,0% del PIB a 3,6% del PIB de acuerdo con lo aprobado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, habrá factores que favorecerán el comportamiento del gasto público durante la presente vigencia. Uno de ellos será la adición presupuestal, que es consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal, con la cual se financiarán necesidades de gasto derivadas de la implementación del Acuerdo de Paz y el sostenimiento de los programas sociales. Adicionalmente, se espera una mayor ejecución de recursos de regalías y de proyectos administrados por autoridades regionales y locales. Así, el consumo público evidenciaría un crecimiento anual de 2,5% en 2017, conduciendo a una expansión de 1,8% en el consumo total de la economía. Esto contrasta con las proyecciones presentadas en el MFMP de 2017, cuando se esperaba que estos rubros crecieran 3,2% y 1,9%, respectivamente.

Por otro lado, en el MFMP publicado en junio se esperaba que las exportaciones reales presentaran un crecimiento de 0,3%. Ahora bien, en la presente actualización de los pronósticos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público espera que las ventas externas decrezcan 1,0%. Lo anterior se da como resultado de una contracción en la producción de petróleo y en una desaceleración de la producción industrial.

Por su parte, se prevé que las importaciones reales crezcan respecto a 2016 (1,4%)⁴, consistente con el repunte de la inversión. Con esto, las exportaciones netas aportarían negativamente a la actividad económica, haciendo que la demanda externa reste 0,5pp a la tasa de crecimiento del PIB.

De esta manera, se proyecta que la recuperación de la inversión y el crecimiento sostenido del consumo sean el motor de crecimiento en 2017. El consumo y la inversión crecerían a una tasa conjunta de 2,3%, 2,0pp más que la observada un año atrás y contribuyendo con 2,5p al crecimiento total de la economía (Cuadro 1.1).

Cuadro 1
Proyección del PIB para 2017 por componentes de demanda

CONCEPTO	Crecimiento anual		Participación (%)	Contribución (pp)
	2016	2017 (p)		
PIB	2,0	2,0	100,0	2,0
Consumo Total	2,0	1,8	82,2	1,5
Hogares	2,1	1,6	64,7	1,0
Gobierno	1,8	2,7	17,5	0,5
Formación bruta de capital	-4,5	3,5	27,3	1,0
Demanda Final Interna	0,3	2,3	109,3	2,5
Exportaciones	-0,9	-1,0	15,5	-0,2
Importaciones	-6,2	1,4	25,9	0,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, julio de 2017

1.2.2. Sector Monetario

En 2016, la inflación disminuyó con respecto al año anterior, al pasar de 6,77% en diciembre 2015 a 5,75% en diciembre de 2016. De esta manera, terminó ese año por encima del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2,0% y 4,0%).

La inflación en 2016 fue impulsada principalmente por el incremento en los precios de los alimentos, los cuales presentaron un crecimiento anual de 7,22%. A pesar de que por segundo año consecutivo la inflación anual se ubicó por encima del rango meta del Banco de la República (entre 2% y 4%), frente a 2015, la inflación total se desaceleró y se ubicó 1,02pp por debajo a la registrada el año anterior (6,77%). Durante el primer semestre de 2016 la inflación mantuvo una senda ascendente, alcanzó su máximo de 8,97% en julio y, a partir de agosto, inició una rápida tendencia a la baja (descendió 3,2pp entre julio y diciembre). Dicho comportamiento se ha sostenido en lo corrido de 2017 y se espera continúe durante el resto del año.

De esta forma, en lo corrido de 2017 se ha observado que a pesar del incremento de 3,0pp en la tarifa general del IVA (19%), la inflación ha seguido su proceso de convergencia al rango objetivo del Emisor. Lo

⁴ En el MFMP de 2017 se esperaba un crecimiento de 1,2%.

anterior ha respondido a la normalización de la oferta de alimentos y su efecto positivo sobre los precios, así como a la desaceleración en los precios de los productos transables. En efecto, la variación anual del IPC total bajó desde 5,47% en enero de 2017 a 3,99% en junio de este año, lo que da cuenta de la clara tendencia a la baja.

La información disponible sugiere que, durante los dos primeros meses del año, se transmitió en su totalidad el impacto de la nueva tarifa de IVA sobre los precios de la economía. De acuerdo con las estimaciones del Banco de la República, el impacto total de la reforma tributaria sobre la inflación habría sido cercano a 50pb sobre la variación total del IPC, efecto que se transmitió en el primer trimestre del año y que habría sido más que compensado por las disminuciones en los precios de alimentos y transables. Por lo tanto, la expectativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es que, en lo restante de 2017, la inflación continúe su proceso de ajuste y que al finalizar el año se ubique cerca del límite superior del rango meta del Banco de la República, en 4,1%.

Los resultados en materia de inflación no serían los observados de no ser por el apropiado manejo de la política monetaria por parte del Banco de la República, el cual decidió comenzar un proceso de reducción de tasas de interés, luego de haberlas incrementado desde 4,5% a mediados de 2015 hasta 7,75% en noviembre de 2016. El aumento de tasas en los dos años anteriores respondió al objetivo de controlar la inflación y mantener ancladas las expectativas de inflación, luego de que los fuertes choques de oferta sufridos tuvieran algún grado de transmisión sobre la formación de precios futuros, por parte de los agentes económicos.

Así, entre diciembre 2016 y julio 2017, la Junta ha decidido bajar 225pb su tasa de interés de intervención, implementando reducciones de 25pb en cada una de sus reuniones, con excepciones en la reunión de enero de 2017, cuando mantuvo la tasa estable, y la disminución de 50pb en abril y junio de 2017. De esta manera, la tasa de interés de política monetaria se situó en 5,50% al cierre de julio. La Junta del Banco ha tenido en cuenta el descenso de la inflación total, así como el débil crecimiento de los indicadores de actividad económica y la favorable reducción del déficit externo para la disminución de tasas de interés. De igual forma, la paulatina convergencia de las expectativas de inflación ha permitido una postura de política monetaria menos contractiva, dado un mejor balance de riesgos inflacionarios para el mediano plazo.

La reducción de tasas de intervención se ha empezado a transmitir a las tasas del sistema financiero. De este modo, entre diciembre de 2016 y julio⁵ de 2017, las tasas de interés de los Depósitos de Término Fijo (DTF) han mostrado disminuciones de 138 pbs.

Por su parte, las tasas de colocación reflejan un comportamiento heterogéneo. Las tasas comerciales han caído en promedio 187 puntos básicos, mientras las tasas de interés que perciben los hogares se han mantenido relativamente estables, e inclusive han aumentado. En efecto, con excepción de las tasas de crédito hipotecario (No VIS), que han caído 91 puntos básicos entre diciembre de 2016 y julio de 2017, se observa que las tasas de consumo (sin tarjeta de crédito) han aumentado 63 puntos básicos en dicho periodo.

⁵ A corte del 24 de julio la DTF se ubicaba en 5,6% EA.

2. Resultado Fiscal en 2016 y perspectivas 2017.

En 2016 el balance del sector público consolidado (SPC) reportó un déficit de -2,2% del PIB, consistente con un déficit de -4,0% del PIB del Gobierno Nacional Central (GNC). Los resultados observados son consistentes con el cumplimiento de la regla fiscal, en ese sentido se espera un déficit estructural igual a -2,0% del PIB en el año 2017, con lo cual se continúa con la senda descendente en el balance estructural en cumplimiento del artículo 5° de la Ley 1473 de 2011.

Al observar los datos, en el año 2017 se espera un mayor déficit del SPC con respecto al año 2016. De esta manera, se proyecta un déficit de -3,0% del PIB para 2017, esto significa un incremento del balance del SPC igual a 0,8% del PIB con respecto al año 2016. Este cambio se explica principalmente por la variación esperada en el balance del Sector Público no Financiero (SPNF) el cual pasa de -2,4% en 2016 a -3,2% en 2017 (Cuadro 2.1). En efecto, la disminución del déficit del SPNF se debe a diferentes factores:

1. Un deterioro en el balance del sector de Regionales y Locales de 0,2 pp del PIB respecto a 2016, como resultado del ciclo político, en el cual se incrementan los gastos a medida que transcurre el periodo de gobierno (2016-2019).
2. Un menor resultado de las empresas del nivel nacional del orden de 0,1 pp del PIB, debido al mayor déficit del FEPC, ya que se espera que los precios internacionales de gasolina y diesel se sitúen por encima del precio de referencia interno.
3. Un menor superávit del sector de Seguridad Social de 0,2 pp en respuesta al incremento en los gastos requeridos para cubrir la Unidad de pago por capitación (UPC) en el área de salud y a la disminución del rubro de otros ingresos, por efectos de la transferencia de los recursos de la cuenta especial FONPET en el área de pensiones al GNC en virtud del artículo 132 de la Ley 1815 de 2016.
4. Una disminución del déficit del GNC equivalente a 0,4 pp del PIB, conforme a lo definido por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

Cuadro 2

Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2017 vs 2016)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2016	2017*	2016	2017*
1. Sector Público No Financiero	(20.693)	(29.564)	(2,4)	(3,2)
Gobierno Nacional Central	(34.925)	(33.442)	(4,0)	(3,6)
Sector Descentralizado	14.232	3.878	1,6	0,4
Seguridad Social	7.153	5.540	0,8	0,6
Empresas del Nivel Nacional	(663)	(1.941)	(0,1)	(0,2)
Empresas del Nivel Local	(706)	(595)	(0,1)	(0,1)
Regionales y Locales	2.606	874	0,3	0,1
Del cual SGR	2.114	2.275	0,2	0,2
FONDES	5.842	(0)	0,7	(0,0)
2. Balance Fiscal del Banrep	502	889	0,1	0,1
3. Balance de Fogafín	510	892	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	644	-	0,1	-
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(19.037)	(27.782)	(2,2)	(3,0)

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este mayor déficit para el año 2017 se ve reflejado en mayores necesidades de financiamiento del SPNF. Es así que para el año 2017 se espera un saldo de la deuda neta del SPNF equivalente a 34,7% del PIB, presentándose un incremento de 1,1 pp del PIB con respecto al año 2016. Este resultado se obtiene como consecuencia de un incremento de la deuda bruta del GNC de 1,5pp del PIB, compensado con una disminución de la deuda del resto del SPNF de 0,4pp del PIB.

Con respecto al financiamiento de la Nación durante la vigencia en curso, se tiene previsto que el total de fuentes alcanzará un valor de \$74.464 mm (8,12% del PIB), y financiará usos por concepto de:

- Déficit a financiar del GNC (\$33.442 mm; 3,6% del PIB);
- Amortizaciones (22.297 mm; 2,4% del PIB);
- Pago de Obligaciones a cargo de la Nación y deuda flotante (\$6.744 mm; 0,7% del PIB);
- Disponibilidad final de caja (\$11.980 mm; 1,3% del PIB)

Dentro de las fuentes de financiamiento que atenderán las necesidades de 2017, el GNC contará con \$56.983 mm de desembolsos, \$17.238 mm provenientes de fuentes externas y \$39.744 mm de fuentes internas. Los desembolsos externos contemplan USD 5.743 millones, provenientes de la emisión de bonos en el mercado internacional de capitales por USD 2.938 millones, de las cuales ya fueron colocados USD 2.462 millones, y USD 2.805 millones a través de créditos con la banca multilateral. Las colocaciones internas se distribuyen entre: i) subastas de TES por \$27.507 mm (de las cuales ya se han colocado \$15.912 mm), ii) programa de colocación de TES en UVR de largo plazo por \$1.000 mm para atender la demanda de inversionistas institucionales, en especial los administradores de rentas vitalicias y de retiro programado, iii) operaciones con entidades públicas por \$9.000 mm y iv) pago de obligaciones con TES por \$2.237 mm.

Por su parte, la disponibilidad inicial ascendió a \$14.823 mm, de los cuales \$6.277 mm corresponden a caja en pesos y USD 2.848 millones a disponibilidad en dólares. Se destaca la generación de utilidades del Banco de la República del año 2016 por \$407 mm, que contribuyen a generar una fuente de financiamiento en 2017.

Las operaciones descritas anteriormente permitirán generar una disponibilidad final para 2017 de \$11.980 mm, correspondientes a \$7.361 mm para la caja en pesos y USD 1.535 millones de las operaciones en dólares. Dicha disponibilidad final es coherente con las necesidades de caja de 2018. La mayor disponibilidad final también se ve explicada por los mayores saldos de los recursos administrados por la Tesorería General, tales como el Sistema General de Regalías – SGR - y el Sistema de Cuenta Única Nacional – SCUN-.

Cuadro 3 Fuentes y Usos del GNC 2017*

FUENTES	US\$	Actual 74.464	USOS	US\$	Actual 74.464
Desembolsos		56.983	Déficit a Financiar		33.442
Externos	(US\$ 5.743 mill.)	17.238	De los cuales		
Bonos	(US\$ 2.938 mill.)	8.798	Intereses Internos		20.831
Multilaterales y Otros	(US\$ 2.805 mill.)	8.440	Intereses Externos	(US\$ 2.205 mill.)	6.681
Internos		39.744	Gastos en Dólares	(US\$ 478 mill.)	1.438
TES		39.711	Amortizaciones		22.297
Subastas		27.507	Externas	(US\$ 2.716 mill.)	8.098
Subastas UVR Largo Plazo		1.000	Internas		10.199
Entidades Públicas		9.000	Redencion anticipada TES 2018		4.000
Pago de Obligaciones		2.204	Deuda Flotante		4.540
Otros		33	Pago de obligaciones		2.204
Utilidades Banco de la República		407	Operaciones de Tesorería		0
Ajustes por Causación		2.251	Disponibilidad Final		11.980
Disponibilidad inicial		14.823	En pesos		7.361
En pesos		6.277	En dólares	(US\$ 1.535 mill.)	4.620
En dólares	(US\$ 2.848 mill.)	8.546			

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. PLAN FINANCIERO 2018

En esta sección se presenta una primera versión del Plan Financiero para el año 2018. Dada la coyuntura actual caracterizada por una desaceleración económica en los países de la región y una menor presión al alza en los precios del país, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- El crecimiento económico para el año 2018 y su efecto sobre los recaudos tributarios.
- Los niveles de producción y precio del petróleo y su efecto en ingresos minero energéticos del país.
- Las recomendaciones definidas por el Comité Consultivo Para la Regla Fiscal (CCPRF), estas conforme al cumplimiento de la meta de déficit estructural definido por la Regla Fiscal y en pro de la estabilidad macroeconómica del país.
- La importancia de dirigir los recursos de inversión a aquellos sectores que mayor efecto tienen sobre el crecimiento y la igualdad del país, de tal forma que se continúen obteniendo resultados en materia de política social y crecimiento económico.

Dadas estas consideraciones, la propuesta de postura fiscal para 2018 es la de establecer una meta de balance del SPNF igual a -2,7% del PIB, consistente con una meta de balance del GNC igual a -3,6% PIB. Al incluir el balance proyectado del Banco de la República y de Fogafin, se obtiene un balance para el SPC de -2,5% del PIB. Así mismo se proyecta que la deuda neta del SPNF alcance 34,2% del PIB mientras que el mismo indicador para el GNC se acercará a 43,8% del PIB.

Cuadro 4
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado (2018 vs 2017)

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2017*	2018*	2017*	2018*
1. Sector Público No Financiero	(29.564)	(26.735)	(3,2)	(2,7)
Gobierno Nacional Central	(33.442)	(30.163)	(3,6)	(3,1)
Sector Descentralizado	3.878	3.428	0,4	0,4
Seguridad Social	5.540	5.536	0,6	0,6
Empresas del Nivel Nacional	(1.941)	(1.358)	(0,2)	(0,1)
Empresas del Nivel Local	(595)	(490)	(0,1)	(0,1)
Regionales y Locales	874	(260)	0,1	(0,0)
Del cual SGR	2.275	2.227	0,2	0,2
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	889	1.097	0,1	0,1
3. Balance de Fogafin	892	953	0,1	0,1
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**	(27.782)	(24.685)	(3,0)	(2,5)

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al Sector Descentralizado, se espera un superávit constante como porcentaje del PIB (0,4%). En este sentido se espera que las Empresas de Nivel Nacional obtengan un mejor resultado en la vigencia, con respecto al año 2017,

Con lo que respecta al GNC, el Plan Financiero de 2018 contempla los cambios presentados en la reforma tributaria del año 2016, con la que se generó un cambio estructural en el esquema tributario y se aliviaron las presiones fiscales generadas por la disminución en los precios del petróleo observadas desde mediados del año 2014. De esta forma, se aseguró un nivel sostenible de rentas con el que será posible atender las necesidades futuras del gobierno.

Los efectos de los menores precios del petróleo no sólo trajeron consigo una menor capacidad de recaudo, sino que también evidenciaron la acumulación de saldos a favor del sector petrolero, lo que agudizó los efectos negativos en el recaudo tributario en los años recientes. En este sentido, mientras que los saldos a favor derivados de la crisis petrolera disminuyeron el recaudo neto proveniente de este sector, los menores precios han impedido generar suficientes ingresos para contrarrestar dichos saldos por medio del recaudo corriente. Lo anterior tuvo como efecto que en el año 2016 el recaudo neto proveniente del sector petrolero fuera menor a \$150 mm, mientras que las expectativas de recaudo para el año 2017 arrojan un valor negativo. Sin embargo, la apropiada gestión operacional del sector, así como un panorama más estable en los precios internacionales del petróleo, han permitido encaminar los ingresos tributarios del GNC provenientes del sector petrolero a niveles positivos en 2018.

Por lo anterior, las expectativas de recaudo se elaboran partiendo de un escenario más positivo que en los años precedentes. Por una parte, a juicio del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) la reducción presentada en el desbalance externo de la economía colombiana da lugar para que se retome la formula paramétrica para la estimación del déficit permitido del GNC en el marco de la Regla Fiscal. De esta forma, el comité autorizó un déficit total de 3,1% del PIB para 2018⁶. Este déficit autorizado es 0,4pp mayor al que se

⁶ Para mayor información al respecto consultar Acto No. 009 del Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

había definido en mayo de 2016, cuando el CCRF, considerando los altos niveles de déficit de cuenta corriente que se proyectaban en su momento y dado el impacto que podría tener el balance del sector público sobre este indicador, había fijado una meta puntual de déficit total de GNC para el año 2018 igual a 2,7% del PIB, sin hacer uso de la formula paramétrica.

Es así que, dadas las nuevas condiciones económicas, caracterizadas por un menor desbalance en la cuenta corriente, el CCRF aprobó en su última reunión, realizada en marzo de 2017, un déficit total para el año 2018 de 3,1% del PIB. Resultado consistente con un déficit estructural de 1,9% del PIB para 2018, acorde con el nivel que fija expresamente la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), y con un déficit cíclico permitido por el CCRF de 1,1% del PIB, con el cual se logre la meta de déficit total en el año⁷. Este espacio adicional lo permite el Comité debido a que el ritmo del crecimiento económico es menor a su nivel potencial y dado que los precios del petróleo continúan siendo menores a su valor esperado de largo plazo.

Dado el uso de la formula paramétrica por parte del CCRF, el ciclo económico permitirá un espacio adicional en el déficit del GNC equivalente a 0,4% del PIB. Con base en la senda de PIB potencial aprobada por el CCRF y las proyecciones de crecimiento para el 2018, se estima una diferencia porcentual de 3,0% para el 2018 entre el PIB potencial y el PIB real observable lo que produce un ingreso tributario no petrolero inferior al que se observaría de estar en los niveles estructurales de crecimiento económico.

El ciclo energético estimado para el 2018 permite un mayor déficit total de 0,7% del PIB, inferior en 0,5pp al estimado para la vigencia 2017. Esto responde a que se espera que el precio *spot* de la canasta de referencia colombiana, observado en 2017, con efectos en el ciclo de 2018, presente un diferencial respecto al precio de largo plazo estimado por el CCRF de 18,0 USD, inferior en 10,3 USD frente al estimado para la vigencia 2016.

Así las cosas, el déficit total proyectado para la vigencia 2018 es de \$30.163 mm (3,1% del PIB) consistente con el cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, pues se cumple con la meta puntual de déficit estructural de 1,9% del PIB, que además es inferior al observado al cierre de 2017 (2,0% del PIB). El balance cíclico permitido asciende a -\$11.200 mm (-1,1% del PIB). El balance total para 2018 resulta de la diferencia entre ingresos por \$150.460 mm (15,4% del PIB) y gastos por \$180.623 mm (18,5% del PIB). Sin embargo, a la fecha se cuenta con un mayor ingreso garantizado y mayor gasto equivalente, proveniente de Fontic y de la ANH por \$146 mm. De esta manera, el déficit total se mantiene inalterado, pero ahora resulta de la diferencia entre ingresos por \$150.606 mm (15,4% del PIB) y gastos por \$180.768 mm (18,5% del PIB).

Las necesidades del GNC para 2018 ascienden a \$65.982 mm, los cuales se destinarán a atender principalmente un déficit de \$30.163 mm y unas amortizaciones de \$18.178 mm; de las cuales, USD 1.004 millones corresponden a deuda externa y \$15.237 mm a deuda interna. Estas últimas se ven reducidas en un monto equivalente a la operación de redención anticipada prevista en 2017 por un monto aproximado de \$4.000 mm. También se contempla el pago de deuda flotante por \$5.099 mm y el reconocimiento de obligaciones por \$250 mm, correspondientes a sentencias.

⁷ Este espacio cíclico es menor al definido por el CCRF igual a 1,2% del PIB como consecuencia de las actualizaciones llevadas a cabo en los ingresos marginales petroleros.

Cuadro 5
Fuentes y usos del GNC 2018*

FUENTES		US\$	MFMP 65.982	USOS		US\$	MFMP 65.982
Desembolsos			50.990	Déficit a Financiar			30.163
Externos		(US\$ 4.000 mill.)	11.720	De los cuales			
Bonos		(US\$ 2.500 mill.)	7.325	Intereses Internos			21.946
Multilaterales y Otros		(US\$ 1.500 mill.)	4.395	Intereses Externos		(US\$ 2.612 mill.)	7.655
Internos			39.270	Gastos en Dólares		(US\$ 421 mill.)	1.234
TES			39.250	Amortizaciones			18.178
Subastas			27.000	Externas		(US\$ 1.004 mill.)	2.942
Subastas UVR Largo Plazo			3.000	Internas			15.237
Entidades Públicas			9.000	Deuda Flotante			5.099
Pago de Obligaciones			250	Pago de obligaciones			250
Otros			20	Operaciones de Tesorería			1.116
Utilidades Banco de la República			784	Disponibilidad Final			11.176
Ajustes por Causación			2.227	En pesos			7.058
Disponibilidad Inicial			11.980	En dólares		(US\$ 1.378 mill.)	4.117
En pesos			7.361				
En dólares		(US\$ 1.535 mill.)	4.620				

*Cifras proyectadas.

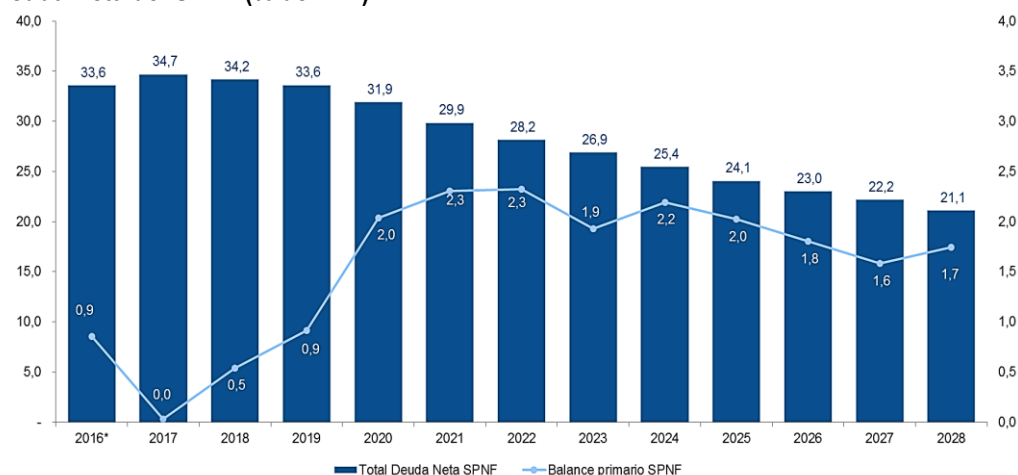
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. ESTRATEGIA FISCAL DE MEDIANO PLAZO

La estrategia fiscal de mediano plazo se elaboró tomando como punto de partida las condiciones económicas en 2016 y sus expectativas para 2017. Como ya se mencionó, la economía colombiana continúa en un proceso de ajuste, y aun cuando en los últimos años se han tomado las medidas necesarias para enfrentar las condiciones adversas, la estrategia fiscal de mediano plazo debe ser conservadora y ajustarse a un escenario en el cual el mayor déficit permitido en los últimos años deberá reversarse hasta llegar a niveles cercanos a 1,0% del PIB en 2022. Adicionalmente, esta se elabora sobre un escenario en el que se estima que los precios del petróleo lleguen a niveles de largo plazo inferiores a los pronosticados años atrás, manteniéndose en niveles similares a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2016.

La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos años permitirá una reducción de la deuda neta del SPNF desde un nivel de 34,7% del PIB en 2016, a 29,9% del PIB en 2020, disminuyendo hasta alcanzar un nivel de 21,1% del PIB para la vigencia 2028 (Gráfico 4.1). Nótese que la reducción de la deuda neta del SPNF se acelera a partir de la vigencia 2020 donde se esperan superávits primarios superiores a 1,5% del PIB.

Gráfico 4
Deuda Neta del SPNF (% del PIB)

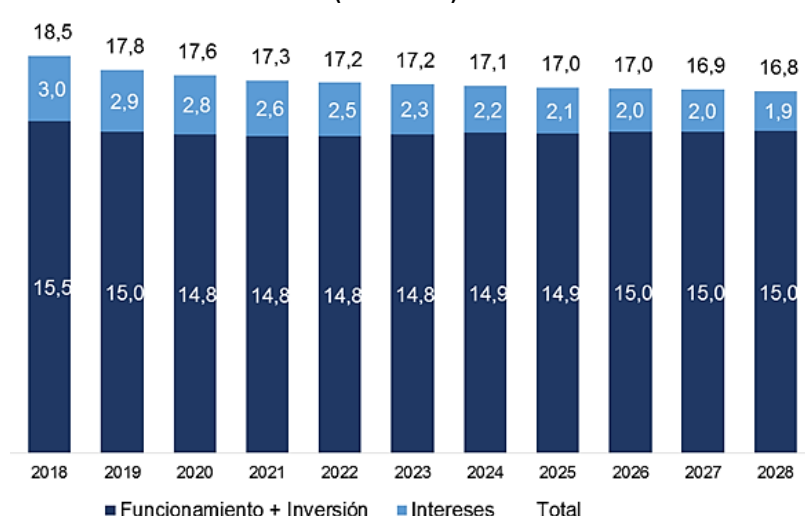


Fuente: MHCP
*Datos Observados

Por su parte, La estrategia de mediano plazo que se presenta para el Gobierno Nacional Central es consistente con supuestos macroeconómicos proyectados. Asimismo, es consistente con la senda de déficit total permitida por la Regla Fiscal, que establece un nivel máximo de déficit en 2017 y obliga a un ajuste de 2,6% del PIB del año 2017 al año 2022, periodo en el que se espera que el balance total sea igual a 1,0% del PIB.

Este escenario es consistente con un menor pago de intereses en el mediano plazo, lo que responde a la proyección decreciente de deuda pública que se espera con la reducción progresiva del déficit fiscal que obliga la Regla. Como se puede observar, el pago de intereses decrece cerca de 1pp del PIB en el mediano plazo al pasar de 2,9% del PIB en 2019 a 1,9% del PIB en 2028 (Gráfico 4.2).

Gráfico 5
Gastos GNC Mediano Plazo (% del PIB)



Fuente: MHCP

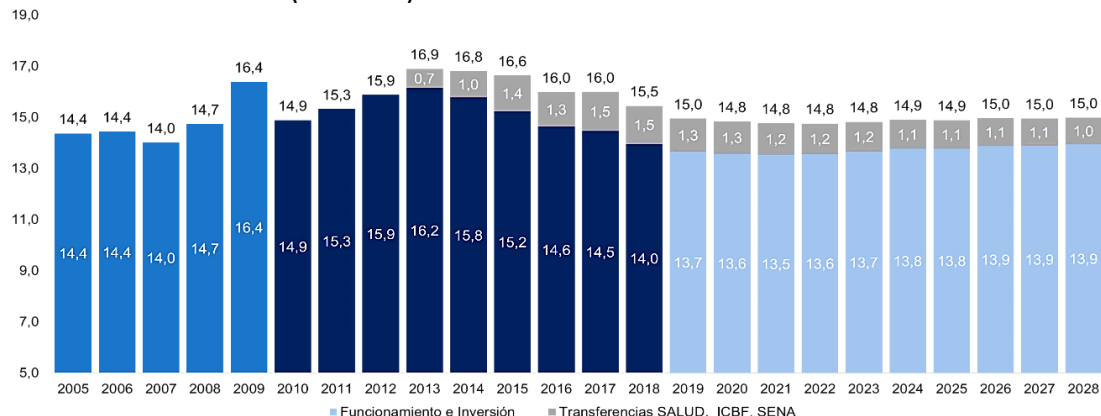
En cuanto a los gastos de funcionamiento e inversión, la estrategia fiscal presentada en este documento guarda consistencia con aquella presentada en el MFMP 2016. En este sentido, los ingresos adicionales generados por la reforma tributaria estructural, serán contrarrestados por las exigencias fiscales definidas por la regla fiscal con lo que el gasto fiscal deberá reducirse paulatinamente. Por tal motivo, el Gobierno Nacional presenta un gasto total en el año 2018 equivalente a 15,5%, el cual se irá reduciendo hasta 14,8% del PIB en 2022. Inicialmente, será una reducción de 0,5pp del PIB en el año 2018, efecto generado por el menor balance total exigido por la regla fiscal. En el año 2019, las exigencias en este sentido se incrementan, pues el déficit permitido por el CCRF disminuye de 3,1% del PIB a 2,2%. Sin embargo, la estructura tributaria es sólida y permite una reducción del gasto de funcionamiento e inversión de tan solo 0,5pp del PIB. Esta senda decreciente en el gasto continuará hasta el año 2022, momento en el que se habrán generado suficientes superávits primarios, permitiendo que la senda de gastos inicie un pausado incremento hasta llegar a 15% del PIB en el año 2028.

Aun así, vale señalar que la reducción de gasto presentada en esta estrategia fiscal, plantea una disminución del gasto a niveles similares una década atrás. En el año 2018, los recursos de funcionamiento e inversión, sin incluir las transferencias realizadas a SENA, ICBF y Salud, serán equivalentes a los observados en el año 2007, 14,0% del PIB (Gráfico 4.3).

Es así que los retos en materia de gasto continúan, como ya se ha mencionado en este documento, llevar el gasto de funcionamiento e inversión a esos niveles en relación con el PIB, en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, supone abrir un debate sobre las coberturas mínimas que debe asegurar el GNC en el mediano y largo plazo. Sin embargo, esta discusión debe esperar, como insumo fundamental, las recomendaciones de la Comisión de Estudios del Gasto Público y la Inversión, las cuales deben ser entregadas al país en diciembre de este año.

De igual forma, este debate también debe consultar el análisis que haga el Comité Consultivo de la Regla Fiscal en sus deliberaciones del primer semestre de 2018, en la medida en que en las de este año “discutió de manera detallada la convergencia de la deuda a sus niveles de largo plazo bajo la aplicación de la regla y solicitó (...) realizar una serie de estudios orientados a evaluar el funcionamiento pasado y el cumplimiento futuro de la Regla Fiscal, con el fin de contar con la mayor información y análisis para el manejo sostenible de las finanzas públicas”.

Gráfico 6
Gastos GNC 2005 - 2028 (% del PIB)



Fuente: MHCP

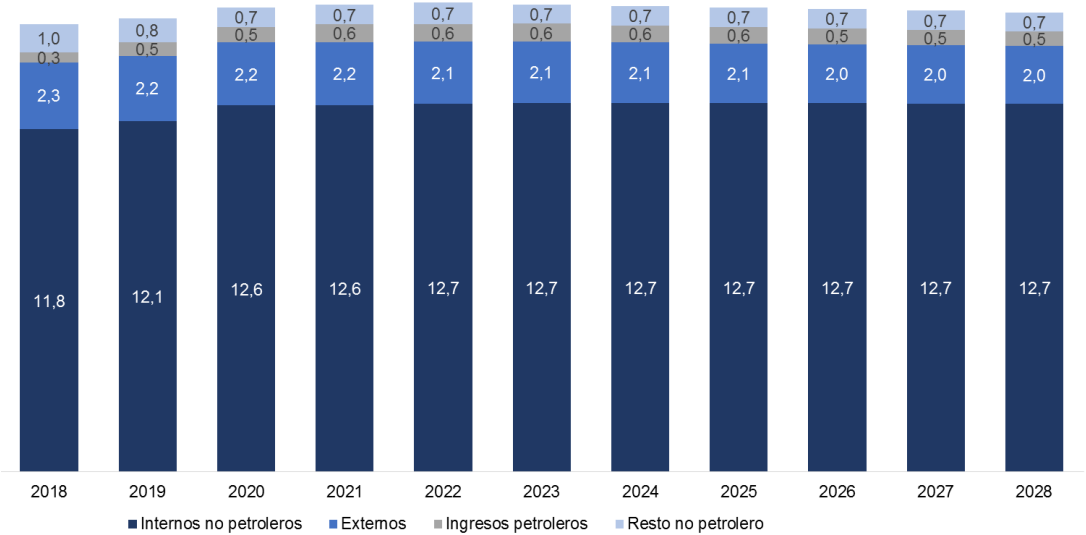
Sin embargo, para materializar este escenario compuesto por menores niveles de déficit, menores niveles de endeudamiento y niveles de gasto de funcionamiento e inversión estables en el mediano plazo, las condiciones macroeconómicas deben permitir el recaudo esperado, asociado a este escenario.

Con esto, se espera que los ingresos no tributarios, los fondos especiales y los recursos de capital no petrolero mantengan su aporte en el mediano plazo en 0,7% del PIB. Asimismo, los ingresos petroleros alcanzan un máximo de 0,6% del PIB para el periodo 2021 - 2025 y se espera estén cerca 0,5% del PIB en el mediano plazo, sin que se proyecte un recaudo extraordinario por este concepto en el mediano plazo.

Adicionalmente, los ingresos tributarios provenientes de la actividad de comercio externo presentan un decrecimiento en el mediano plazo al pasar de 2,2% del PIB en 2021 a 2,1% del PIB en 2027. Este comportamiento responde a que, en promedio, se esperan crecimientos menores de las importaciones en pesos que los niveles de crecimiento nominal del PIB. Por otro lado, los ingresos tributarios internos no petroleros se incrementan en el mediano plazo como consecuencia de una mayor formalización, al tiempo que las posibilidades de gestión por parte de la DIAN se irán incrementando.

En efecto, la Ley 1819 de 2016 entrega facilidades para que la DIAN pueda adelantar de manera más efectiva sus labores de recaudo. Por una parte, se incluyeron elementos que aseguran una modernización tecnológica de la administración de impuestos, enriquecen la carrera administrativa y fortalecen los mecanismos de provisión de empleos. Esto permitirá vincular los mejores profesionales y así lograr una fiscalización más efectiva, traducida en mayores niveles de recaudo. Adicionalmente, se fortaleció la capacidad para controlar la evasión tanto interna, como de capitales en el extranjero, permitiéndole a la DIAN solicitar información a los contribuyentes. Los primeros efectos de estas herramientas se observaron en el año 2017, donde a la fecha se han normalizado más de \$20 billones de activos en el exterior, lo que ha representado más de \$1 billón de recaudo tributario.

Gráfico 7
Ingresos GNC Mediano Plazo (% del PIB)



Fuente: MHCP

5. CONCLUSIONES

En los últimos años Colombia se ha venido ajustando a una realidad económica caracterizada por una disminución en la dinámica de crecimiento a nivel global, lo que ha estado acompañado de menores niveles de producción y precios de petróleo a nivel internacional. El choque económico presentado resultó ser mayor al esperado. Adicionalmente, en el mediano plazo se esperan grandes retos en materia de sostenibilidad fiscal, por una parte, se proyecta una senda de precios de petróleo con la cual el recaudo tributario proveniente del sector minero energético es limitado, mientras que las mayores exigencias asociadas al cumplimiento de la regla fiscal, hacen que el mayor déficit permitido en los últimos años se reverse hasta llegar a niveles cercanos a 1,0% del PIB en 2022.

En efecto, para los años 2017 y 2018 los efectos económicos se ven reflejados en las cuentas fiscales. Al tiempo que el menor crecimiento limita la cuantía del recaudo tributario, los efectos asociados al ciclo político incrementan las presiones de gasto a nivel regional, mientras que la consolidación fiscal del Gobierno Nacional Central exige una disminución de sus erogaciones en 2018. Este esfuerzo deberá continuar en el mediano plazo para así asegurar el sostenimiento de la deuda pública en niveles cercanos al 21,1% del PIB para el SPNF en el año 2028. Lo anterior se traduciría en una menor necesidad de recursos destinados al pago de intereses, lo que adicionalmente requiere de un estricto control en los gastos de funcionamiento, con lo cual la inversión fiscal podrá mantenerse en un nivel constante en el mediano plazo.

II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2018

1. INTRODUCCIÓN

La clasificación económica del presupuesto público nacional busca determinar los resultados económicos, financieros y fiscales mediante la identificación de la naturaleza de las rentas y recursos de capital, del objeto de los gastos y las inversiones de capital, y 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 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, incluirá los siguientes componentes:

1. Rentas y Recursos de Capital;
2. Gastos e Inversiones de Capital;
3. Fuentes y Aplicaciones del Financiamiento, y
4. Resultados Presupuestales.

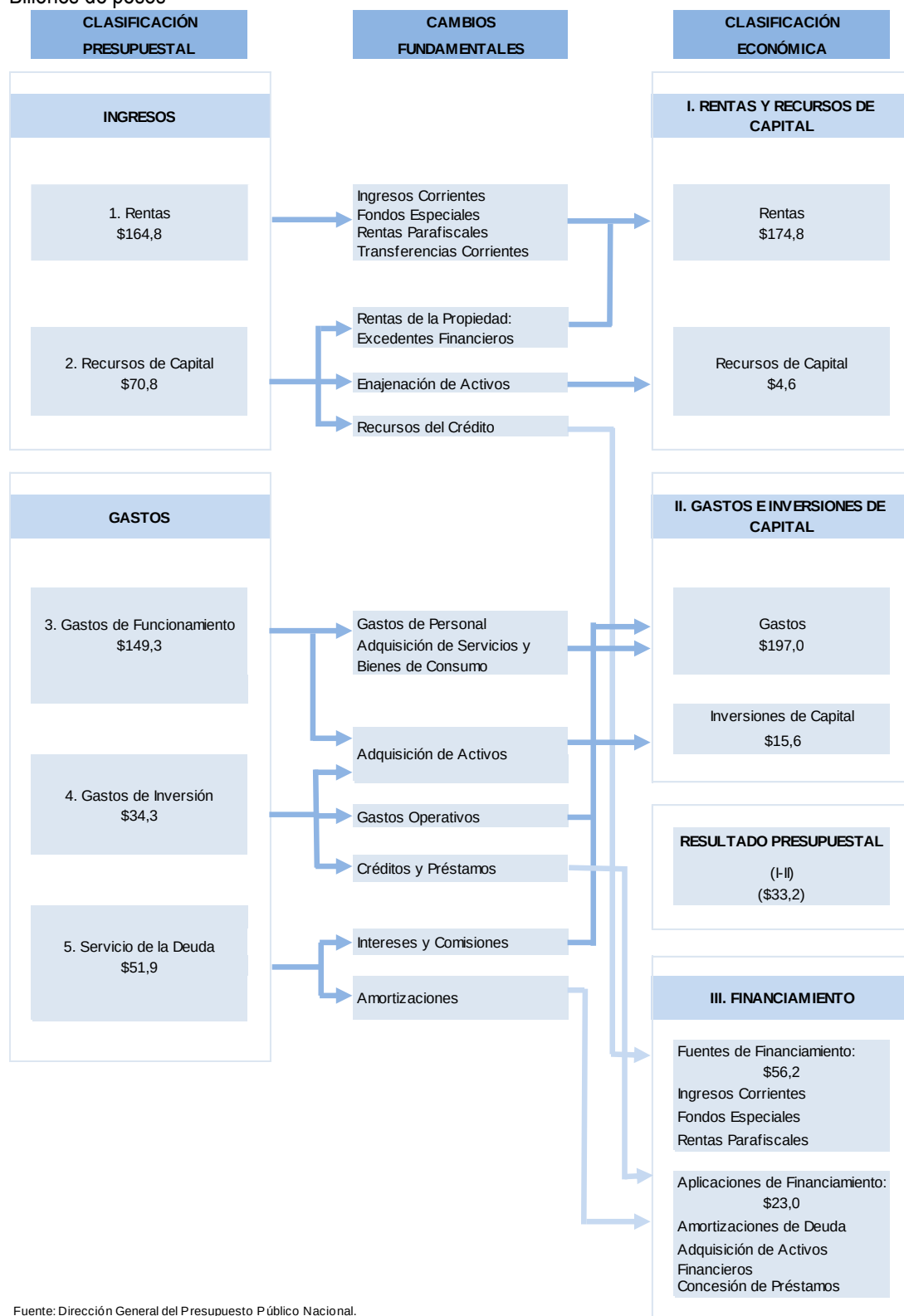
Por otra parte, el numeral 5 del artículo 2.8.1.4.1 del mismo decreto ordena incluir la clasificación económica del presupuesto como anexo del Mensaje Presidencial. Clasificación para el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018 que se presenta a continuación y que incluye el análisis de los resultados obtenidos.

2. METODOLOGÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

La metodología adoptada distingue la naturaleza económica del presupuesto de rentas y los recursos del capital tradicional. Para ello separa las rentas 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 2018

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, se separa de los gastos que representan disminuciones patrimoniales, 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 rentas 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 2018

3.1 Homologación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital

La homologación del ingreso total programado, \$235,6 billones, muestra que el 76,1%, es decir \$179,3 billones, corresponde a rentas y recursos de capital. El 23,9% restante corresponde a fuentes de financiamiento provenientes de empréstitos, operaciones en activos financieros y recuperación de préstamos, cuyo valor asciende en total a \$56,2 billones, como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Homologación de las Rentas y Recursos de Capital

Miles de millones de pesos

Clasificación Presupuestal		Clasificación Económica						
Concepto	2018	Rentas y Recursos de Capital			Fuentes de Financiamiento			
		Rentas	Recursos de Capital	Total Rentas y Recursos de Capital	Operaciones Endeudamiento	Activos Financieros	Préstamos	Total Financiamiento
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5+6+7)
1. Ingresos Nación	221.102	162.737	4.557	167.294	50.720	2.847	241	53.808
Ingresos Corrientes	139.988	139.988		139.988				
Recursos de Capital	67.966	9.601	4.557	14.159	50.720	2.847	241	53.808
Rentas Parafiscales	1.934	1.934		1.934				
Fondos Especiales	11.214	11.214		11.214				
2. Establecimientos Públicos	14.452	12.050	1	12.051		2.372	29	2.401
Ingresos Corrientes	8.182	8.182		8.182				
Recursos de Capital	2.812	410	1	411		2.372	29	2.401
Contribuciones Parafiscales	3.459	3.459		3.459				
3. TOTAL (1+2)	235.554	174.787	4.558	179.345	50.720	5.218	270	56.209
Participación Porcentual	100,0	74,2	1,9	76,1	21,5	2,2	0,1	23,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El total de las rentas y recursos de capital se deriva, fundamentalmente, de los ingresos corrientes de la Nación percibidos por impuestos directos e indirectos y por ingresos no impositivos que suman \$140 billones. A estos se deben agregar los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, \$8,2 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 las rentas y recursos 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 \$68 billones, está determinada en un 79,2% por las fuentes de financiamiento, \$53,8 billones, en particular por \$50,7 billones de recursos del crédito y \$3,1 billones provenientes de manejo de activos financieros y la utilización de préstamos. El 20,8% restante de los recursos de capital, esto es \$14,2 billones, corresponde a rentas y recursos 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 (\$2,9 billones).

3.2 Homologación de la Ley de Apropriaciones

El total de las apropiaciones programadas para 2018 asciende a \$235,6 billones. Desde la perspectiva económica, su estructura está determinada en un 90,2% por gastos e inversiones de capital (\$212,6 billones) y el 9,8% restante, por erogaciones para aplicaciones de financiamiento (\$23 billones), para amortizaciones de la deuda.

Las apropiaciones para 2018 por \$235,6 billones, en términos de la clasificación económica, se componen de la siguiente manera: \$197 billones en gastos, \$15,6 billones en inversiones de capital y \$23 billones en financiamiento (Cuadro 3).

Cuadro 3
Homologación de apropiaciones
Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico					
Concepto	2018	Gastos e Inversiones de Capital			Aplicaciones del Financiamiento		
		Gastos	Inversiones de Capital	Total Gastos e Inversión de Capital	Operaciones de Endeudamiento	Activos Financieros	Préstamos
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)	(7)
							(8)=(5+6+7)
Gastos de Funcionamiento	149.325	149.293	2	149.295			30
Gastos de Personal	30.948	30.948		30.948			
Gastos Generales	7.701	7.701		7.701			
Transferencias Corrientes	107.713	107.711	2	107.713			
Transferencias de Capital	751	721		721			30
Comercialización y producción	2.213	2.212	0,4	2.213			
Servicio de la Deuda	51.941	28.977		28.977	22.963		22.963
Externa	11.175	8.260		8.260	2.915		2.915
Interna	40.766	20.718		20.718	20.049		20.049
Gastos de Inversión	34.288	18.715	15.573	34.288			
Total	235.554	196.985	15.575	212.560	22.963		22.993
Participación Porcentual	100,0	83,6	6,6	90,2	9,7		0,0

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, \$149,3 billones; gastos de inversión, \$18,7 billones, y servicio de la deuda, \$29 billones, que corresponde al pago de intereses.

La categoría económica de Inversiones de Capital, \$15,6 billones, corresponde casi en su totalidad a la categoría presupuestal de inversión, ya que contiene \$0,4 mil millones-mm de gastos de comercialización y producción y \$2 mm de transferencias corrientes.

Finalmente, la categoría de financiamiento por \$23 billones, corresponde básicamente al concepto de amortización de deuda y \$30 mm por concesión de préstamos, que corresponde a transferencias de capital en el presupuesto.

3.3 Homologación de los programas de inversión actual

Para la vigencia fiscal de 2018, las apropiaciones para programas, subprogramas y proyectos de inversión por valor de \$34,3 billones (Cuadro 4), de los cuales \$18,7 billones, de acuerdo con la clasificación económica (54,6% 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 \$15,6 billones en inversiones de capital (45,4%).

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

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico		
Concepto	2018	Gastos e Inversiones de Capital		
		Gastos	Inversiones de Capital	Total Gastos e Inversión de Capital
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)
Desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.	4.934	4.934		4.934
Infraestructura red vial primaria	2.753		2.753	2.753
Formación de capital humano	2.550	2.175	375	2.550
Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	1.461	994	467	1.461
Acceso a soluciones de vivienda	1.408	508	900	1.408
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	1.385	1.146	240	1.385
Reducción de la vulnerabilidad ante desastres y riesgos climáticos	1.000		1.000	1.000
Gestión de recursos públicos	2.422	2.132	290	2.422
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector Justicia	25	0	24	25
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector inclusión social y reconciliación	396	292	104	396
Mejoramiento de la Planeación Territorial	324	231	93	324
Protección Social	1.440	1.440	1	1.440
Mejoramiento de la cobertura y la calidad educativa	2.282	12	2.270	2.282
Otros	11.909	4.851	7.058	11.909
Total Gastos de Inversión	34.288	18.713	15.575	34.288
Participación Porcentual	100,0	54,6	45,4	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 2018 ascendería a \$33,2 billones, (3,4% del PIB), menor en 0,2% del PIB al que se prevé se registre en el año 2017 (Cuadro 5). En este resultado se aprecia un aumento en las rentas en 0,5% como porcentaje del PIB.

El déficit presupuestal que se obtiene a través del clasificador económico para el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018 es de -3,4% del PIB, como se observa en el cuadro 5, 0,3% es consistente con la meta de déficit fiscal establecida para el GNC en el MFMP para la vigencia fiscal de 2018 de -3,1% del PIB.

Cuadro 5
Resultados Presupuestales Vigencias 2017 - 2018
Presupuesto General de la Nación
Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2017 (1)	2018 (2)	Variación Porcentual 2018/2017 (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
				2017 (4)	2018 (5)
1. Rentas y Recursos de Capital	166.033	179.345	8,0	18,1	18,3
RENTAS	159.548	174.787	9,6	17,4	17,9
Ingresos corrientes	126.321	152.030	20,4	13,8	15,6
Fondos especiales	25.640	11.496	(55,2)	2,8	1,2
Rentas parafiscales	5.135	5.855	14,0	0,6	0,6
Rentas de la propiedad	2.228	5.072	127,7	0,2	0,5
Transferencias corrientes	225	335	49,0	0,0	0,0
RECURSOS DE CAPITAL	6.486	4.558	(29,7)	0,7	0,5
Venta de activos reales	6.486	4.558	(29,7)	0,7	0,5
2. Gastos e Inversiones de Capital	198.628	212.560	7,0	21,7	21,7
GASTOS	184.851	196.985	6,6	20,2	20,2
Gastos corrientes	78.332	83.718	6,9	8,5	8,6
Gastos de la propiedad	434	291	(32,9)	0,0	0,0
Gastos financieros	28.577	28.977	1,4	3,1	3,0
Gastos de operación comercial e industrial	2.199	2.224	1,1	0,2	0,2
Subsidios	7.677	19.175	149,8	0,8	2,0
Transferencias corrientes	67.633	62.600	(7,4)	7,4	6,4
INVERSIONES DE CAPITAL	13.777	15.575	13,1	1,5	1,6
Adq. construcción, mejora activos reales o no financiero	12.957	15.571	20,2	1,4	1,6
Transferencias de capital	820	4	(99,5)	0,1	0,0
3. Resultado Básico (1 - 2)	(32.595)	(33.215)	1,9	(3,6)	(3,4)
4. Financiamiento (4.1 + 4.2 + 4.3)	32.595	33.215	1,9	3,6	3,4
4.1. OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO	25.882	27.757	7,2	2,8	2,8
+ Fuentes (recursos del crédito)	51.641	50.720	(1,8)	5,6	5,2
- Aplicaciones (amortización de la deuda)	(25.759)	(22.963)	(10,9)	(2,8)	(2,3)
4.2. ACTIVOS FINANCIEROS	6.386	5.218	(18,3)	0,7	0,5
+ Fuentes (disposición de activos financieros)	6.386	5.218	(18,3)	0,7	0,5
4.3. PRESTAMO	326	240	(26,3)	0,0	0,0
+ Fuentes (recuperación de cartera)	361	270	(25,0)	0,0	0,0
- Aplicaciones (concesión de préstamos)	(35)	(30)	(13,0)	(0,0)	(0,0)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

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 2018

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 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 de 1986 del Fondo Monetario Internacional.

Esta conceptualización, de uso internacional generalizado, presenta una clasificación del gasto de acuerdo con doce categorías que resumen las funciones del Estado: función pública general; actividades y servicios de la defensa; actividades de orden público y seguridad ciudadana; fomento y

regulación del desarrollo económico; infraestructura básica, producción y prestación de servicios; medio ambiente; vivienda y espacio público; salud; recreación, deporte, cultura y comunicación; educación; protección social y actividades públicas que no corresponden directamente a funciones.

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

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 \$235,6 billones, se excluyen \$51,9 billones, por lo que el análisis se hace sobre los \$183,6 billones restantes, monto que en adelante se llamará presupuesto ajustado.

El cuadro 1 presenta la distribución del proyecto de presupuesto de 2018, por categorías funcionales del gasto, comparándola con la Ley del presupuesto de 2017, en ambos casos excluyendo el servicio de la deuda.

Como se puede observar, el 67,4% 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 y salud y a la más vulnerable a través de diversos programas, como se ha descrito en detalle en otros capítulos.

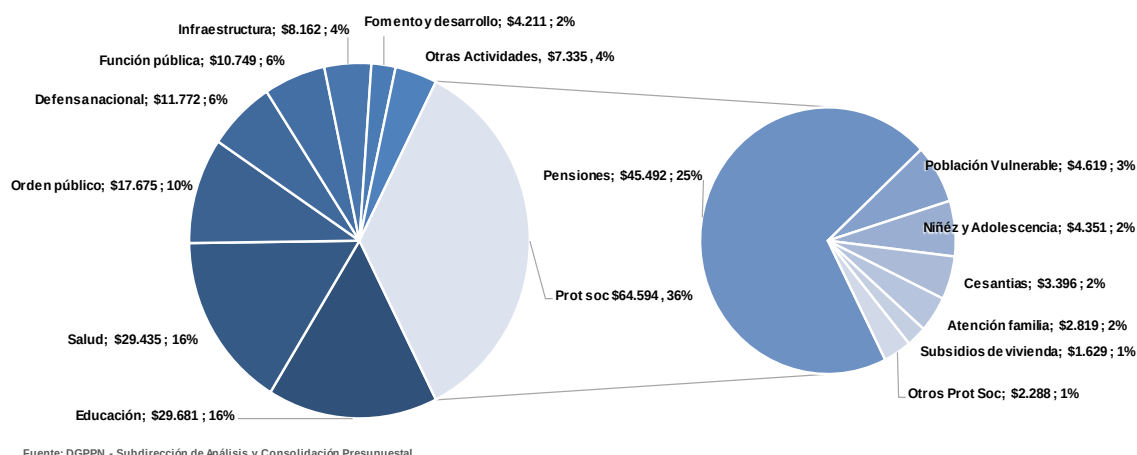
Cuadro 1
Resumen Clasificación Funcional 2017 – 2018
Miles de millones de pesos

FUNCIONAL	2017	2018	Variación	Participación		Porcentaje	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)	2017 (6)	2018 (7)
Protección Social	60.038	64.594	7,6	34,9	35,2	6,5	6,6
Educación	28.823	29.681	3,0	16,8	16,2	3,1	3,0
Salud	26.281	29.435	12,0	15,3	16,0	2,9	3,0
Actividades de Orden Público y Seguridad Ciudadana	16.092	17.675	9,8	9,4	9,6	1,8	1,8
Actividades y Servicios de la Defensa Nacional	10.903	11.772	8,0	6,3	6,4	1,2	1,2
Función Pública General	9.786	10.749	9,8	5,7	5,9	1,1	1,1
Infraestructura Básica, Producción y Prestación de Servicios	7.750	8.162	5,3	4,5	4,4	0,8	0,8
Fomento y Regulación del Desarrollo Económico	4.000	4.211	5,3	2,3	2,3	0,4	0,4
Vivienda y Espacio Público	2.753	2.823	2,5	1,6	1,5	0,3	0,3
Actividades Públicas que no corresponden a Funciones	3.279	2.634	(19,7)	1,9	1,4	0,4	0,3
Recreación, Deporte, Cultura y Comunicación	1.508	1.269	(15,9)	0,9	0,7	0,2	0,1
Medio Ambiente	845	609	(27,9)	0,5	0,3	0,1	0,1
TOTAL SIN DEUDA	172.059	183.613	6,7	100,0	100,0	18,8	18,8

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

Continúan en orden de importancia la asignación de recursos para la financiación de actividades dirigidas al mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana y los servicios de la defensa nacional con el 16%; la atención de la función pública general, el 5,9%; la infraestructura básica, producción y prestación de servicios con fomento y desarrollo económico el 6,7%; y otras funciones del Estado (vivienda y espacio público, recreación deporte cultura y comunicaciones, medio ambiente y las actividades públicas no clasificadas anteriormente –n.c.a.–), con el 4% restante (Gráfico 1).

Gráfico 1
Clasificación Funcional 2018
Miles de millones de pesos



En el gráfico 1 se observa que, la categoría funcional de protección social, concentra el 36% del presupuesto ajustado, es decir, \$64,6 billones, en que sobresale el monto de los recursos destinados a pensiones, \$45,5 billones, que representan el 25% del total del presupuesto ajustado. Por su lado, el gasto para educación ocupa el segundo lugar de las asignaciones presupuestales con \$29,7 billones, 16% del presupuesto, y el de salud el tercero, con \$29,4 billones, 16% del presupuesto. Continúan, en su orden, la categoría de actividades de orden público y seguridad ciudadana, que concentran los servicios de policía y protección ciudadana por \$17,7 billones, 10% y las actividades y servicios de la defensa nacional, que reciben \$11,8 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, Trabajo, Defensa y Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social manejan recursos del orden de \$120,2 billones, el 65,5% de los recursos del PGN excluyendo el servicio de la deuda. En su orden siguen el Ministerio de Hacienda con \$18,2 billones (9,9%)¹, la Policía Nacional con \$9,7 billones (5,3%).

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.

Cuadro 2

Concentración del presupuesto por principales entidades 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Ministerio de Educación Nacional	33.903	35.390	4,4	19,7	19,3
Ministerio del Trabajo	26.955	28.931	7,3	15,7	15,8
Ministerio de Salud y Protección Social	13.605	24.551	80,5	7,9	13,4
Ministerio de Defensa Nacional	19.807	21.708	9,6	11,5	11,8
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	24.652	18.217	(26,1)	14,3	9,9
Policía Nacional	8.831	9.739	10,3	5,1	5,3
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	10.071	9.621	(4,5)	5,9	5,2
Ministerio de Transporte	5.774	5.221	(9,6)	3,4	2,8
Rama Judicial	3.547	4.074	14,9	2,1	2,2
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	3.806	3.814	0,2	2,2	2,1
Fiscalía General de la Nación	3.174	3.635	14,5	1,8	2,0
Ministerio de Justicia y del Derecho	2.813	2.564	(8,8)	1,6	1,4
Ministerio de Minas y Energía	2.368	2.362	(0,3)	1,4	1,3
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2.085	2.060	(1,2)	1,2	1,1
Registraduría Nacional del Estado Civil	671	1.768	163,4	0,4	1,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.615	1.521	(5,8)	0,9	0,8
Ministerio Público	995	1.112	11,7	0,6	0,6
Ministerio del Interior	884	982	11,0	0,5	0,5
Ministerio de Relaciones Exteriores	870	895	2,9	0,5	0,5
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	904	804	(11,1)	0,5	0,4
Resto	4.728	4.644	(1,8)	2,7	2,5
TOTAL	172.059	183.613	6,7	100,0	100,0

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

3. DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS FUNCIONALES 2018

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 doce objetivos: i) Pensiones; ii) Atención de la familia, la niñez y la juventud; iii) Subsidios a las familias; iv) Atención a la población socialmente vulnerable; v) Cesantías; vi) Atención de ancianos; vii) Protección y atención a desempleados; viii) Prevención y atención de desastres; ix) Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales; x) Actividades de protección social no clasificadas anteriormente; xi) Protección y atención de grupos étnicos; xii) Servicios de Bomberos.

Esta categoría recoge los servicios a la población socialmente vulnerable (personas con discapacidad, niños, tercera edad 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 ancianos, a través del ICBF y la atención de los ancianos a través del Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia.

Cuadro 3

Presupuesto 2018– Detalle del gasto en protección social

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Pensiones	40.946	45.492	11,1	68,2	70,4
Atención de la Familia, la niñez y la Juventud	7.144	7.483	4,8	11,9	11,6
Atención a la Población Socialmente Vulnerable o Excluida n.c.a	4.917	4.619	(6,1)	8,2	7,2
Cesantías	3.095	3.396	9,7	5,2	5,3
Subsidios a las Familias	3.089	2.678	(13,3)	5,1	4,1
Prevención y atención de desastres	274	275	0,4	0,5	0,4
Atención de Invalidez y Limitaciones Físicas y Mentales	243	248	2,2	0,4	0,4
Actividades de Protección Social n.c.a	204	209	2,4	0,3	0,3
Resto	126	192	53,0	0,2	0,3
TOTAL	60.038	64.594	7,6	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	34,9	35,2			
Porcentaje del PIB	6,5	6,6			

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 pensiones se programan recursos por \$45,5 billones. De esa cifra, \$40 billones se destinan al pago de mesadas pensionales; \$4,3 billones que generan ahorros de pensiones como el FONPET, las cotizaciones a pensiones y el Fondo de Solidaridad Pensional, y \$0,4 billones son recursos del SGP, para la administración de las pensiones se destinan \$0,7 billones. Con el total de recursos se atiende cerca de dos millones ciento sesenta 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 \$12,1 billones y los recursos del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) por \$10,1 billones, las pensiones y asignaciones de retiro de los subsectores de defensa y policía por \$7,9 billones las pensiones que se pagan a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por \$6,3 billones (sin incluir el SGP en que se le transfieren \$573,2 mm).

El segundo grupo es la atención a la familia, la niñez y la juventud se asignaron recursos por valor de \$7,5 billones, así: para atención a la familia, \$2,5 billones, y para atención a la niñez, la adolescencia y la juventud \$4,5 billones, especialmente a través del SGP. Del total de los recursos de este segundo Grupo, \$5,8 billones se ejecutarán a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar especialmente en atención a la primera infancia.

En la atención a la población socialmente vulnerable o excluida, en la cual se asignaron recursos por valor de \$4,6 billones, se destacan \$3,6 billones que se ejecutarán a través del Sector de Inclusión Social y la Reconciliación especialmente en transferencias monetarias condicionadas para el programa de Más Familias en Acción que incluye a población desplazada y jóvenes en acción; en medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado; en la indemnización a las víctimas del conflicto por vía administrativa; en la realización de obras para la prosperidad; en la implementación de medidas para la reparación individual y colectiva; mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional; continuar con la implementación de la estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema, así como para

continuar con la implementación del esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso para su retorno o reubicación, entre otros.

Con destino al pago de cesantías de los funcionarios de las entidades que hacen parte del PGN se apropian \$3,4 billones, y en la prevención y atención de desastres se consideran \$0,3 billones.

En subsidios se apropian \$2,7 billones; entre los de mayor importancia está vivienda por \$1,4 billones, de los cuales se destinarán \$527,3 mm para la asignación de subsidios en el programa de vivienda gratis segunda etapa (\$500 mm para población desplazada) y \$459,2 mm para los programas VIS, VIP, VIPA y Mi Casa Ya. Los restantes \$411,9 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 billón, de los cuales, \$987,8 mm son subsidios para los estratos 1, 2 y 3 de la población para el pago de servicios públicos domiciliarios de energía (\$651,3mm) y gas por red (\$319,5 mm) y GLP(\$17mm) y \$30 mm para compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre las ciudades Yumbo y Pasto.

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 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Ministerio del Trabajo	21.544	24.005	11,4	35,9	37,2
Ministerio de Educación Nacional	7.938	9.002	13,4	13,2	13,9
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	5.583	5.831	4,4	9,3	9,0
Ministerio De Hacienda y Crédito Público	4.763	5.349	12,3	7,9	8,3
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	2.647	2.829	6,9	4,4	4,4
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	2.436	2.701	10,9	4,1	4,2
Ministerio de Defensa Nacional	1.802	2.060	14,3	3,0	3,2
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.750	1.883	7,6	2,9	2,9
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	2.642	1.758	(33,5)	4,4	2,7
Policía Nacional	1.288	1.506	16,9	2,1	2,3
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda	1.471	1.398	(4,9)	2,5	2,2
Ministerio de Salud y Protección Social	1.054	1.059	0,4	1,8	1,6
Ministerio de Minas y Energía	1.196	1.024	(14,4)	2,0	1,6
Fiscalía General de la Nación	449	580	29,2	0,7	0,9
Rama Judicial	436	493	13,1	0,7	0,8
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales	317	329	3,9	0,5	0,5
Fondo de Previsión Social del Congreso	290	292	0,8	0,5	0,5
Resto	2.431	2.495	2,6	4,0	3,9
TOTAL	60.038	64.594	7,6	100,0	100,0

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

Los recursos del Ministerio del Trabajo, \$24 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 1.500 miles de beneficiarios del programa de subsidios en dinero y beneficiarios del programa de complementación alimentaria y \$191 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 \$9,2 billones. Para atender las más de 251.200 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 \$8,0 billones, de los cuales \$5,4 billones corresponden a asignaciones de retiro. Adicionalmente, se destinan para el pago de cesantías \$577,4 mm. El sector en mención, también incluyen \$595 mm para la atención de la familia, niñez y adolescencia, invalidez, población vulnerable o excluida, y limitados físicos y mentales; a través de la Defensa Civil Colombiana, se trabaja en la atención y prevención de desastres, destinando para ello un presupuesto de \$24,4 mm. Por último, de acuerdo al artículo 240 de la Ley 1753 de 2015, se destinan \$26,2 mm para subvencionar a Satena S.A, como único operador de rutas sociales.

En el Ministerio de Educación Nacional se asignarán \$9 billones, así: \$6,9 billones, provenientes de los aportes de afiliados y patronales, se destinarán para pagar pensiones (\$6,3 billones) y cesantías (\$0,6 billones) de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, más \$1,8 billones del SGP (\$0,6 billones para pensiones y \$1,2 billones para cesantías); Concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional, \$338,3 mm.

En el ICBF, para el año 2018, están previstos recursos por \$5,8 billones. El principal monto por \$3,6 billones se destinarán especialmente a la atención en Primera Infancia para mantener la atención integral de aproximadamente 1.150.000 niños y 691 mil cupos de atención tradicional, así como el pago del salario a aproximadamente 53.300 madres comunitarias atendiendo la Ley 1607/2012.

También se destinan recursos para el programa de Protección por \$905,8 mm con los cuales se realizarán acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia tales como procesos de adopción de niños, la atención de adolescentes con garantía de sus derechos de identidad, salud y educación, entre otros; mantener el ingreso de 5.257 madres sustitutas.

En el Ministerio de Hacienda se presupuestan \$5,3 billones, de los cuales \$3,8 billones se destinan a pensiones, principalmente para bonos pensionales a cargo de la Nación, el FONPET y recursos del SGP; \$661 mm orientados a la atención a la población socialmente vulnerable o excluida; \$494 mm para atención de la niñez, la juventud y la adolescencia; \$155 mm para prevención y atención de desastres; \$98 mm para atención a la familia; \$50 mm protección y atención de grupos étnicos; \$24 mm para subsidios de vivienda provenientes principalmente del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria – FRECH, entre los más representativos.

En el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se presupuestan \$1,7 billones. Los recursos más representativos están programados en el proyecto de transferencias monetarias condicionadas por \$721 mm con los cuales se espera atender a cerca de 749 mil familias desplazadas del programa Más Familias en Acción con incentivos en salud para 351 mil niños y en educación para 884 mil niños y adolescentes. Además, se otorgarán incentivos para 152 mil jóvenes del programa Jóvenes en Acción. En el proyecto de obras para la prosperidad se presupuestan \$467 mm con los cuales se espera entregar 300 obras de infraestructura que incluyen pavimentación de vías urbanas, polideportivos y parques en todo el territorio nacional. El proyecto para la superación de la pobreza cuenta con \$148 mm con lo que se llevará a cabo el acompañamiento familiar y comunitaria a 1.060.000 personas en condiciones de pobreza extrema. Con el resto de recursos programados por \$0,4 billones se atienden los demás programas de inclusión productiva, generación de ingresos.

En la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se destinan recursos por \$1,9 billones. De estos recursos, \$635,3 mm son para la realización de actividades de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado que incluye la atención humanitaria. Así mismo, \$611,7 mm para el pago de la indemnización administrativa a través del Fondo para la Reparación de las Víctimas. El resto de recursos incluyen otros proyectos misionales entre los cuales se tiene como objetivo 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 billón para subsidios de energía, gas y transporte de combustible. En el Ministerio de Salud y Protección Social se destinan recursos por \$1,1 billones, principalmente recursos del SGP por \$957 mil millones, para pensiones y cesantías de los trabajadores de hospitales públicos. En la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial se programan \$1.073 mil millones para el pago de atención a la familia, cesantías y actividades de protección social. En el Instituto Penitenciario y Carcelario se programan \$141 mil millones para el pago de atención a la familia, cesantías y actividades de protección social.

En Resto de Entidades, las apropiaciones ascienden a \$2,8 billones. Entre las entidades se encuentran: Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y Grupos Alzados en Armas, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema que dedican recursos principalmente para atención a la población socialmente vulnerable, Superintendencia de Notariado y Registro y UGPPP (pensiones).

3.2 Educación

La educación es uno de los tres pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, por ser 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 cumplir la meta de ser el país más educado de América Latina en el 2025, se continuarán desarrollando en el año 2018 las metas trazadas para lograrlo: implementación de la Jornada Única en 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. En este sentido, se está haciendo un esfuerzo muy importante para que a través del esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), se genere una dinámica alterna de construcción de sedes (y aulas) con altos estándares, establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y diversificando el riesgo en la ejecución de este tipo de proyectos.

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 2018 e incrementando la cobertura con igualdad de oportunidades en el acceso (la cobertura pasó del 37,5% en 2010 a 51,5% en 2017, es decir un aumento en más de 14 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 65,8% 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 14,7% del total de recursos asignados. Por su parte, las apropiaciones de educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el SENA, representan el 12,4%.

Cuadro 5
Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en educación
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Contratación y prestación de Servicios de Educación Preescolar, Básica y Media	19.258	19.517	1,3	66,8	65,8
Contratación y Prestación de Servicios de Educación Superior	4.470	4.355	(2,6)	15,5	14,7
Contratación y prestación de Servicios de Capacitación para el Trabajo	3.723	3.685	(1,0)	12,9	12,4
Contratación y prestación de Servicios Complementarios de la Educación	980	1.165	18,9	3,4	3,9
Contratación y Prestación de Servicios Educativos no Definidos por Nivel	31	488	1.497,7	0,1	1,6
Fomento, Coordinación y Regulación de la Educación	217	268	23,5	0,8	0,9
Resto	145	204	40,6	0,5	0,7
TOTAL	28.823	29.681	3,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	16,8	16,2			
Porcentaje del PIB	3,1	3,0			

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

Por entidades, el 82,2% de los recursos asignados se concentra en el Ministerio de Educación Nacional; 10,8% en el SENA; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un 3,1%, correspondiente a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales, así como los recursos provenientes del apoyo a proyectos de inversión nacional para contratación y prestación de servicios educativos; 1,3% en la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–; 0,5% en el Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS–; 0,3% en el Ministerio de Salud y Protección Social, y el restante 1,9% se distribuye entre otras entidades, como se observa en el cuadro 6.

En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan \$24,4 billones que se clasifican así: 1) \$18,6 billones del SGP para financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para atender una matrícula aproximada de 8,7 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) \$3,4 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) \$2,4 billones correspondientes a: i) \$843,5 mm para atender el Programa de Alimentación Escolar –PAE- (\$710 mm por inversión y \$133,5 mm CONPES 151/12); ii) \$591 mm está destinado a financiar los créditos educativos a través del ICETEX, que incluyen las cohortes I, II y III del Programa Ser Pilo Paga; iii) \$497 mm para infraestructura educativa del sector; iv) \$202 mm para mejoramiento de la calidad en educación básica y media, y v) \$266,5 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 (\$535 mm), y una bonificación pedagógica que para 2018 corresponde al 6% de la asignación básica mensual (\$91 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 \$3,2 billones con el fin de atender 7.077.412 aprendices en Formación Profesional Integral Titulada y Complementaria, de los cuales 526.321 aprendices son de educación superior, 813.009 corresponden a aprendices de la formación Técnica laboral y otros, y 5.738.082 aprendices en formación complementaria.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se incluyen \$913 mm correspondiente a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales, así como los recursos provenientes del apoyo a proyectos de inversión nacional para contratación y prestación de servicios educativos.

Dentro de esta clasificación también se incluye la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- con \$375 mm para el desarrollo de sus distintos programas superiores y complementarios de educación, el Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS- con \$148 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 \$80 mm para capacitación de recurso humano del sector salud-becas crédito.

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 98,2% del gasto en Educación (Cuadro 6).

Rama, Fiscalía y el INPEC aportan a la función de educación \$136 mm, de los cuales \$23,2 mm se destinan a la capacitación de los funcionarios y servidores judiciales; \$27 mm para población reclusa, en el desarrollo de programas de educación, reintegración, actividades productivas, psicosociales, y de atención espiritual y mejoramiento de los procesos educativos en los establecimientos de reclusión del orden nacional.

Cuadro 6

Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Educación Nacional	24.170	24.387	0,9	83,9	82,2
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	3.168	3.208	1,3	11,0	10,8
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	467	913	95,7	1,6	3,1
Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	230	375	63,2	0,8	1,3
Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación	264	148	(43,9)	0,9	0,5
Ministerio de Salud y Protección Social	76	80	4,6	0,3	0,3
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	70	70	0,0	0,2	0,2
Computadores para Educar (CPE)	0	68	N/A	0,0	0,2
Resto	378	431	14,1	1,3	1,5
TOTAL	28.823	29.681	3,0	100,0	100,0

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

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.

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 2018 – Detalle del gasto en salud

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Contratación o Prestación de Servicios de Salud	25.685	28.870	12,4	97,7	98,1
Fomento, Coordinación y Regulación de los Servicios de Salud	527	556	5,4	2,0	1,9
Resto	69	9	(86,8)	0,3	0,0
TOTAL	26.281	29.435	12,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	15,3	16,0			
Porcentaje del PIB	2,9	3,0			

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

Como es de esperar, un 98% del gasto se concentra en la prestación de servicios de salud. Del total del gasto funcional en salud por \$29,4 billones se destaca: \$13,7 billones para aseguramiento en

salud en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social; \$8,1 billones que se realizan a través del SGP (\$7,6 billones en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, \$434,2 mm en el Ministerio de Educación y \$67 mm en el Ministerio de Hacienda); \$112,6 mm en apropiaciones del Ministerio de Hacienda para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, artículo 24 de la Ley 1607 de 2012; \$3,4 billones para prestación de servicios de salud en el sector Defensa y Seguridad, principalmente en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, las Cajas de Sueldos de los Retirados y el Hospital Militar, con el fin de atender de a más de 668.5000 afiliados y 632.400 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, \$496 mm del Ministerio de Salud para vacunas y recursos para cofinanciación de coberturas en salud de las entidades territoriales; \$477,7 mm en gastos administrativos de salud y \$167,5 mm, para servicios médicos en el Fondo Pasivo Social de FFNN (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 94,5% del gasto en Salud (Cuadro 8). Es de anotar que con el cambio del CREE por puntos de Impuesto de renta en la Ley 1819 de 2016 de Reforma tributaria, se pasa de programar en el Ministerio de Hacienda al Ministerio de Salud y Protección social los recursos, así que leídos conjuntamente pasan de \$20,1 billones a \$22,5 billones representando cerca del 77% de los recursos del gasto en salud.

En el Ministerio de Salud y Protección Social, y la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social se apropian \$22,1 billones, de los cuales \$7,6 billones son transferencias del SGP; \$13,7 billones para aseguramiento en salud; \$220,0 mm recursos para cofinanciación coberturas en salud, \$275,8 mm para vacunas y programas de salud pública; y otros \$304 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio y unidades ejecutoras.

En el Ministerio de Educación Nacional se encuentran \$1,9 billones, de los cuales \$1,4 billones son los aportes de salud para el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; \$434,2 mm del Sistema General de Participaciones para salud y \$2,9 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 \$3,4 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 Miliar, 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 \$336 mm, de los cuales \$112,6 mm son recursos del Fondo CREE para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, que se programan allí de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012 para el Régimen Contributivo; \$56,3 mm del Sistema General de Participaciones; \$100,5 mm prestaciones del sector salud; \$49,6 mm participación resguardos indígenas y municipios; \$3,6 mm, contribuciones inherentes a la nómina para salud y otros \$16 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio y unidades ejecutoras.

Así mismo, se incluye el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales para la atención de pensionados y sus beneficiarios por \$187,2 mm, en la Fiscalía General de la Nación y la Rama

Judicial participan con \$225 mm y \$190 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.

Cuadro 8

Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Salud y Protección Social	11.324	22.207	96,1	43,1	75,4
Ministerio de Educación Nacional	1.674	1.871	11,7	6,4	6,4
Ministerio de Defensa Nacional	1.252	1.388	10,9	4,8	4,7
Policía Nacional	1.130	1.277	13,0	4,3	4,3
Hospital Militar	309	368	18,9	1,2	1,2
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	8.824	336	(96,2)	33,6	1,1
Fiscalía General de la Nación	175	225	29,0	0,7	0,8
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	170	192	13,1	0,6	0,7
Rama Judicial	168	190	13,0	0,6	0,6
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	185	187	1,0	0,7	0,6
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	142	181	27,6	0,5	0,6
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	154	177	14,6	0,6	0,6
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	142	160	12,8	0,5	0,5
Superintendencia Nacional de Salud	126	133	5,9	0,5	0,5
Resto	506	542	7,1	1,9	1,8
TOTAL	26.281	29.435	12,0	100,0	100,0

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

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 2017 – Detalle del gasto en actividades y servicios de defensa nacional

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Defensa Nacional	10.903	11.771	8,0	100,0	100,0
Investigación aplicada a la Defensa Nacional	0	1	n.a	0,0	0,0
TOTAL	10.903	11.772	8,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,3	6,4			
Porcentaje del PIB	1,2	1,2			

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 las entidades que conforman el PGN y que participan en el desarrollo de las actividades respectivas. Como se mencionó antes, la programación presupuestal del gasto para 2018 de \$11,8 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 Armadas 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 actividades y servicios de la defensa nacional 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Defensa Nacional	9.673	10.043	3,8	88,7	85,3
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	699	1.126	61,0	6,4	9,6
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	455	527	15,7	4,2	4,5
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia	76	77	1,9	0,7	0,7
TOTAL	10.903	11.772	8,0	100,0	100,0

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

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 billones, 85%, 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.

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 2018 del sector, por valor de \$527 mm (4%).

Por último, se encuentra el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, con \$77 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 ciudadana

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, los servicios de policía y protección ciudadana, 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. (Cuadro 11).

Cuadro 11

Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en orden público y seguridad ciudadana

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Servicios de Policía	7.396	8.361	13,0	46,0	47,3
Administración de la Justicia	6.272	6.640	5,9	39,0	37,6
Administración y Gestión de Establecimientos Penitenciarios	1.584	1.716	8,3	9,8	9,7
Actividades de Orden Público y Seguridad n.c.a.	840	938	11,6	5,2	5,3
Investigación aplicada al Orden Público y la Seguridad	1	21	3.336,3	0,0	0,1
TOTAL	16.092	17.675	9,8	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	9,4	9,6			
Porcentaje del PIB	1,8	1,8			

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

En segundo lugar, la clasificación también contempla la Administración de la Justicia integrada por las jurisdicciones Ordinaria, Contencioso Administrativa y Constitucional encargadas de resolver las controversias en el ámbito correspondiente, de conformidad con los mandatos constitucionales y legales. La jurisdicción ordinaria que incluye la administración y gestión de los tribunales y juzgados en las diversas especialidades; civil, familia, laboral y penal del sistema judicial, la representación y el asesoramiento jurídico en nombre del gobierno y el pago a los funcionarios judiciales y del ente investigador.

En tercer lugar, se encuentra 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. Por último, se encuentra la administración y apoyo a las actividades de orden público y seguridad incluida la convivencia en seguridad ciudadana.

Por otra parte, los servicios policiales incluyen, la vigilancia del orden público, la gestión de los laboratorios policíacos y el registro de detenciones y estadísticas relativas a la labor policial, así como el servicio de vigilancia en el territorio nacional y la regulación del tráfico. La responsabilidad de la protección general de la ciudadanía está principalmente en cabeza de la Policía Nacional. Así como la de algunas personas que por su excepcional condición de riesgo requieren protección especial, esta actividad es compartida con la Unidad Nacional de Protección.

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 ciudadana - 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Policía Nacional	6.339	6.883	8,6	39,4	38,9
Rama Judicial	2.882	3.325	15,4	17,9	18,8
Fiscalía General de la Nación	2.312	2.563	10,8	14,4	14,5
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.229	1.610	31,0	7,6	9,1
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	783	843	7,6	4,9	4,8
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	756	833	10,1	4,7	4,7
Unidad Nacional de Protección - UNP	435	539	24,0	2,7	3,1
Fondo Rotatorio de la Policía	236	473	100,7	1,5	2,7
Ministerio del Interior	242	194	(19,7)	1,5	1,1
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	161	174	7,7	1,0	1,0
Resto	717	237	(66,9)	4,5	1,3
TOTAL	16.092	17.675	9,8	100,0	100,0

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

En el presupuesto de 2018 se garantiza la financiación de la política integral de seguridad y defensa. Para tal fin, la Policía Nacional contará con un presupuesto de \$6,9 billones, para continuar desarrollando los planes y estrategias dirigidas a desarticular las organizaciones delincuenciales y avanzar en la prevención social y situacional del delito; así mismo, para dar continuidad al Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes – PNVCC, herramienta que ha sido utilizada para contrarrestar actividades delincuenciales y contravencionales, en armonía con la implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia.

Para la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación se destinan \$5,8 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 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 \$3,3 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 \$2,6 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 \$1,6 billones, de los cuales \$739 mm corresponden a la provisión de incremento salarial para los sectores de orden público y seguridad ciudadana, \$413 mm para apoyos de proyectos de inversión nacional, relacionados principalmente con la administración de justicia y servicios de policía; \$406 mm que los municipios destinan a las actividades de orden público y seguridad ciudadana del SGP, \$32 mm correspondientes al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO y \$20 mm para la atención de procesos judiciales y reclamaciones administrativas del extinto DAS y su Fondo Rotatorio.

Para la vigencia 2018 se destinan recursos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC por \$1,6 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 \$539 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 a las más de 9.000 órdenes de trabajo como respuesta a las solicitudes de protección que se presentan en más de 20 ciudades del país. Para esta labor, la UNP cuenta con más de 3.400 hombres y casi 2.100 vehículos, 4.000 chalecos, 4.000 medios de comunicación.

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 del Fondo Rotatorio de la Policía, \$473 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.

Esta categoría también recoge los recursos destinados en el Ministerio del Interior por \$194 mm para Centros de Integración Ciudadana – CIC, Centros Administrativos municipales, 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, y demás actividades para fortalecer los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio, promoviendo la Seguridad en el territorio nacional.

Por último, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización- ARN se programan \$125 mm de los cuales \$93,9 mm para el Programa de Reintegración Social y Económica con el cual se mantienen las personas que ya hacen parte de la ruta de reintegración y el resto para el normal funcionamiento de la entidad.

3.6 Infraestructura básica, producción y prestación de servicios

Las actividades de infraestructura y servicios de transporte se enmarcan en la consolidación de la movilidad, integración y competitividad regional y nacional, a través del mejoramiento de la transitabilidad entre las zonas rurales y los centros urbanos de consumo y producción y estos con el comercio exterior. Incluye la administración y servicios de construcción de caminos, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y navegación aérea, marítima y fluvial, así como el apoyo a la construcción de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros. Se incluyen igualmente actividades para la investigación y la instalación, operación y mantenimiento de proyectos para el acceso masivo de la población a las tecnologías de la información y las comunicaciones. De igual forma se cuenta la implantación e implementación de programas para la reactivación de actividades agrícolas y soluciones energéticas para las zonas no interconectadas al sistema nacional.

El cuadro 13 muestra el detalle de este clasificador con un total de \$8,2 billones, de los cuales el 86,7% son para proyectos de infraestructura y servicios de transporte, el 6,1% para el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, el 6,1% para la producción agropecuaria, bosques, caza y pesca, e igualmente el 1% para la construcción de infraestructura y actividades de generación y distribución de energía. El presupuesto para estas actividades tiene una participación del 4,4% en el PGN.

Los recursos para infraestructura y servicios de transporte se destinan principalmente a la ampliación, construcción, rectificación, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y operación de aproximadamente 9.288 km de la red vial nacional, 23.239 km de red fluvial navegable, 8 puertos marítimos, operación y mantenimiento de 1.144 km, 160 estaciones y 7 paso a nivel de la red férrea no concesionada, con una apropiación de \$1,9 billones. Igualmente, se destinan apropiaciones por \$1,5 billones para atender los aportes estatales de las asociaciones público privadas y concesiones viales de Ruta del Sol, Bucaramanga – Barrancabermeja - Yondó, Cartagena – Barranquilla, Armenia – Pereira – Manizales, Honda – Puerto Salgar – Girardot, Perimetral de Cundinamarca, Conexión al Pacífico, Conexión Norte, Rumichaca – Pasto, Transversal del Sisga y Mulaló - Loboguerrero, entre otros.

Cuadro 13

Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en infraestructura básica, producción y prestación de servicios

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Infraestructura y servicios de Transporte	6.625	7.073	6,8	85,5	86,7
Infraestructura y servicios de Comunicación	556	501	(9,9)	7,2	6,1
Infraestructura y Producción agropecuaria, bosques, caza y pesca	490	495	1,1	6,3	6,1
Infraestructura y Actividades de Generación y Distribución de Energía	55	84	53,0	0,7	1,0
Resto	24	9	(62,3)	0,3	0,1
TOTAL	7.750	8.162	5,3	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	4,5	4,4			
Porcentaje del PIB	0,8	0,8			

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

Contempla apropiaciones por \$1 billón para la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la niña, \$1 billón de propósito general del SGP, \$922 mm para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria; \$429 mm para infraestructura de servicios de transporte terrestre como apoyo a los proyectos de inversión nacional y

\$280 mm como aporte de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades del país y a los sistemas estratégicos de transporte público para las ciudades intermedias.

En el cuadro 14 se presenta la información correspondiente a esta clave, considerando las entidades que la ejecutan, así:

Cuadro 14

Principales entidades ejecutoras del gasto en infraestructura básica, producción y prestación de servicios 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Instituto Nacional de Vías	2.188	1.944	(11,2)	28,2	23,8
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.399	1.727	23,5	18,0	21,2
Agencia Nacional de Infraestructura	1.803	1.726	(4,3)	23,3	21,1
Fondo Adaptación	552	1.022	85,2	7,1	12,5
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	992	922	(7,0)	12,8	11,3
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	574	509	(11,3)	7,4	6,2
Agencia Nacional de Seguridad Vial	100	130	30,6	1,3	1,6
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas -IPSE-	54	84	53,7	0,7	1,0
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	51	68	32,4	0,7	0,8
Resto	39	31	(20,6)	0,5	0,4
TOTAL	7.750	8.162	5,3	100,0	100,0

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

En el INVIAS, se contemplan apropiaciones en 2018 por \$1,9 billones, el 23,8% del grupo, dentro de las cuales se destacan \$886 mm para continuar con el Programa Vías para la Equidad, el cual prevé la construcción de aproximadamente 20 km de nuevas vías y 1 puentes, mejoramiento de 111 km, rehabilitación de 45 km y mantenimiento de 6 km. Igualmente, se contemplan \$483 mm para la terminación de las obras del Túnel de la Línea, \$169 mm para la construcción de los nuevos puentes sobre el Río Magdalena en las ciudades de Barranquilla y Honda, y \$196 mm para el mantenimiento periódico y rutinario de 9.288 km de red vial nacional no concesionada.

La Agencia Nacional de Infraestructura contempla en 2018 apropiaciones por \$1,7 billones, el 21,1% del grupo, principalmente, incluyendo los aportes estatales para el programa de concesiones de cuarta generación (4G) dentro de los cuales se destacan Mulaló – Loboguerrero \$213 mm, corredor Cartagena – Barranquilla \$139 mm, Autopista Conexión al Pacífico I, II y III \$126 mm, Honda – Girardot \$111 mm, corredor Bucaramanga – Yondó \$88 mm, corredor Conexión Norte \$63 mm, corredor Perimetral de Cundinamarca \$48 mm, Autopista al Río Magdalena II \$45 mm; así mismo, se contemplan apropiaciones para aportes estatales a las concesiones viales Ruta del Sol sector II por \$375 mm y Ruta del Sol sector III por \$180 mm; igualmente obras complementarias y compra de predios \$39 mm, y \$149 mm para otros proyectos, obras complementarias, predios, estudios, diseños y estructuración de proyectos de asociación público privada y \$92 mm para la rehabilitación, operación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria a nivel nacional.

En la Aeronáutica Civil se tienen previstos recursos por \$922 mm, el 11,3% del grupo, se destacan \$585 mm que se destinan a la construcción y dotación de infraestructura aeroportuaria a nivel nacional, dentro de los que están incluidos \$142 mm para obras complementarias, construcción, dotación de las terminales, torres de control y estaciones de bomberos de los aeropuertos de Armenia, Cali, Leticia, Pasto, Popayán, Riohacha y San Andrés; \$81 mm para obras complementarias y adquisición de equipos y sistemas para el Aeropuerto El Dorado, \$40 mm para antenas de comunicaciones, multilateración y sistemas de luces y \$21 mm de aeropuertos comunitarios.

Se contemplan, \$338 mm para el fortalecimiento y apoyo institucional de la Entidad, incluidos \$146 mm para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura aeroportuaria a nivel nacional, \$146 mm para la adquisición y operación de equipos y sistemas necesarios para garantizar el servicio de aeronavegación y seguridad aérea en el territorio nacional, conforme las normas nacionales e internacionales de aviación civil; al igual que \$11 mm para equipos informáticos, asesorías y consultorías, entre otros.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se registran \$1,7 billones, el 21,2% del grupo, de los cuales \$110 mm se destinarán al aporte de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo SITM en las ciudades de Cartagena con \$50 mm, Cali \$31 mm y Bucaramanga \$29 mm. También se presupuestan \$170 mm con aportes de la Nación a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros SETP de las ciudades de Montería \$28 mm, Pasto \$23 mm, Sincelejo \$22 mm, Neiva \$19 mm, Popayán \$17 mm, Valle de Aburra \$16 mm, Valledupar \$16 mm, Armenia \$15 mm y Santa Marta \$14 mm. Recursos por \$1 billón que corresponde a recursos del SGP-Propósito General y la asignación especial a Municipios Ribereños del Río Magdalena que se estima destinan las entidades territoriales al mejoramiento de la infraestructura vial y fluvial en sus localidades, de acuerdo con las normas vigentes sobre asignación de los mismos y \$429 mm para infraestructura de servicios de transporte terrestre como apoyo a los proyectos de inversión nacional.

En el Fondo Adaptación, se prevé \$1 billón para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña, especialmente para continuar con las obras de reasentamiento de la población de Gramalote, protección del Canal del Dique, inundaciones en la Región de la Mojana y Jarillones de Cali.

En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se prevén recursos por \$509 mm, el 6,2% del grupo, para continuar con la consolidación del acceso de los colombianos a las tecnologías de la información y las comunicaciones y la interacción digital Estado – Ciudadano, en el marco de la estrategia Vive Digital. Se destacan, \$92 mm para el aprovechamiento, promoción, acceso y apropiación de las TIC en las regiones del país, \$54 mm para atender obligaciones derivadas de la liquidación de INRAVISIÓN, \$47 mm para garantizar la prestación de los servicios de franquicia postal y telegráfica, \$39 mm para el fortalecimiento de la industria TI&BPO y \$60 mm para el fortalecimiento de la gestión del Estado y la información pública, así como la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea a nivel nacional.

En la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se registran \$130 mm, el 1,6% del grupo, destinados a la implantación de políticas de prevención, control y disminución del riesgo de accidentalidad vial. El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas - IPSE- contempla recursos por \$84 mm, equivalentes al 1% del grupo, destinados principalmente al desarrollo de soluciones energéticas sostenibles para la ampliación de la cobertura en las zonas no interconectadas del país. Finalmente, en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se contemplan recursos por \$68 mm, el 0,8% del grupo, para la implantación de programas y operación del Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a nivel nacional y el apoyo a la implementación del programa de reforestación a través del Certificado de Incentivo Forestal – CIF.

3.7 Función pública general

En el cuadro 15 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con su concentración por concepto de gasto, en donde se destaca que el 87,5 de los recursos se destinan a los órganos legislativo, ejecutivo, asuntos financieros y fiscales, asuntos externos y función pública general

de los órganos del Estado; el 13,5% restante corresponde a programas institucionales de apoyo de la descentralización, asuntos externos, transferencias a otros niveles de la administración, entre los recursos más significativos.

Cuadro 15

Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en función pública general

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Órganos Legislativo y Ejecutivo, Asuntos Financieros y Fiscales, Asuntos	6.878	6.529	(5,1)	70,3	60,7
Función Pública	1.599	2.876	79,8	16,3	26,8
Programas Institucionales de apoyo a la Descentralización	678	615	(9,3)	6,9	5,7
Asuntos Externos	372	384	3,1	3,8	3,6
Transferencias a Otros Niveles de la Administración	226	275	21,9	2,3	2,6
Investigación Básica	33	71	115,7	0,3	0,7
TOTAL	9.786	10.749	9,8	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	5,7	5,9			
Porcentaje del PIB	1,1	1,1			

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

El cuadro 16 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 \$3,4 billones, corresponden a las transferencias previstas para otras entidades del sector público y gastos de funcionamiento de la entidad. Dentro de las transferencias se incluyen recursos del SGP para el funcionamiento de las entidades territoriales por \$772 mm, aportes a organismos internacionales por \$291 mm, transferencias a las entidades territoriales de Cesión IVA, Ley 1 de 1972 y compensación impuesto predial a los municipios por \$284 mm; provisión para procesos electorales por \$110 mm y provisión incremento salarial por \$225 mm, entre otros. Adicionalmente se incluyen los recursos de la DIAN por \$1,3 billones, en lo relacionado con asuntos fiscales y financieros.

En la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC se programan recursos por \$1,6 billones para la realización de los procesos electorales de la vigencia 2018 que incluyen las elecciones de Congreso y Presidente. De igual manera se programan los recursos necesarios para el normal funcionamiento tanto de la entidad como del Consejo Nacional Electoral por \$267,9 mm. Estos incluyen los destinados para el funcionamiento de los partidos políticos por \$28.8 mm. También se programan recursos para el fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación y registro civil del país por \$40 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 \$548 mm. En la Procuraduría se programan \$474 mm de los cuales \$449 mm se destinan al normal funcionamiento de la entidad y \$25 mm para proyectos de inversión principalmente para el fortalecimiento de la plataforma tecnológica de la entidad y la adecuación de sedes de la misma. En la Defensoría del Pueblo se programan \$464 mm de los cuales \$449 mm se destinan al normal funcionamiento de la entidad que incluyen los recursos para la Defensoría Pública por \$217,3 mm; el resto por \$15 mm se destinan para proveer las condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento del nivel central y para fortalecer la capacidad técnica de defensa de los operadores.

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 \$810 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.

En la Superintendencia de Notariado y Registro se programan recursos por \$281 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 de catastro multipropósito y las asignadas en relación con los curadores urbanos.

En esta clasificación se encuentran los recursos para los servicios de planificación y estadística del DNP por \$375 mm, en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE se programan recursos por \$142 mm programados para continuar con los programas misionales de levantamiento, recopilación y actualización de información estadística con los cuales se proyecta entregar una base de datos con información de ingresos y gastos de hogares de Colombia, entre otros, y para su normal funcionamiento y en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC se programan recursos por \$134 mm para llevar a cabo principalmente los proyectos de Formación, actualización de la formación y conservación catastral a nivel nacional y para la Investigación y prestación de servicios de información geográfica. En el sector de Presidencia, se le apropian \$344 mm, los cuales se destinan así: para la Presidencia de la República \$153 mm, a fin atender su normal funcionamiento (\$131 mm) y para la ejecución de diferentes proyectos de inversión (\$20,5 mm); y para la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC – Colombia \$191 mm, principalmente para administrar e incorporar recursos de cooperación internacional. De otra parte, se programan \$73 mm con destino a gastos de funcionamiento del Ministerio del Interior y la Corporación Nasa Kiwe.

Cuadro 16

Principales entidades ejecutoras del gasto en función pública general 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	3.973	3.359	(15,5)	40,6	31,2
Registraduría Nacional del Estado Civil	516	1.599	210,1	5,3	14,9
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	1.098	1.284	17,0	11,2	11,9
Contraloría General de la República	518	548	5,7	5,3	5,1
Procuraduría General de la Nación	421	474	12,6	4,3	4,4
Defensoría del Pueblo	434	464	7,0	4,4	4,3
Departamento Administrativo Nacional de Planeación	345	375	8,5	3,5	3,5
Congreso de la República	407	365	(10,2)	4,2	3,4
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	380	358	(5,7)	3,9	3,3
Ministerio de Relaciones Exteriores	324	357	10,2	3,3	3,3
Superintendencia de Notariado y Registro	266	281	5,5	2,7	2,6
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC - Colombia	65	191	192,2	0,7	1,8
Presidencia de la República	158	153	(3,5)	1,6	1,4
Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	144	142	(1,5)	1,5	1,3
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	132	134	2,1	1,3	1,2
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	90	95	6,2	0,9	0,9
Fondo Rotatorio de la Registraduría	71	80	12,6	0,7	0,7
Resto	445	491	10,2	4,5	4,6
TOTAL	9.786	10.749	9,8	100,0	100,0

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

3.8 Vivienda y espacio público

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.

Cuadro 17

Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en vivienda y espacio público

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Construcción y Provisión de Vivienda y Servicios complementarios	2.213	2.288	3,4	80,4	81,1
Regulación de Vivienda y Espacio Público	517	517	(0,0)	18,8	18,3
Vivienda y Espacio Público n.c.a	22	18	(20,5)	0,8	0,6
TOTAL	2.753	2.823	2,5	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	1,6	1,5			
Porcentaje del PIB	0,3	0,3			

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

En el cuadro 17 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.

Tres entidades concentran el 97,8% del total. Estas son: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde el proyecto de presupuesto incluye \$2,4 billones, de los cuales se destinarán \$1,9 billones del SGP para programas de agua potable y saneamiento básico, y \$415 mm al apoyo financiero a las entidades territoriales para el mismo propósito. El valor restante por \$85mm para los otros proyectos de vivienda que desarrolla ese ministerio. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público donde se han presupuestado \$257 mm, de los cuales \$130 mm para operaciones de redescuento en líneas de crédito ofrecidas por FINDETER para proyectos de acueducto, alcantarillado y vivienda, \$108 mm corresponden a apropiaciones del SGP que se destinan para la construcción de acueductos, alcantarillados y vivienda, \$17 mm para construcción de acueductos y alcantarillados como apoyo a las proyectos de inversión nacional y \$2 mm para provisión de incremento salarial. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se han presupuestado \$109 mm, en los cuales se encuentran \$20 mm para atender sentencias en contra y los restantes \$89 mm para la inversión y el funcionamiento de la entidad.

Cuadro 18**Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y espacio público 2018**

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2.315	2.395	3,5	84,1	84,9
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	242	257	6,3	8,8	9,1
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	121	109	(10,0)	4,4	3,9
Instituto Casas Fiscales del Ejército	36	35	(2,7)	1,3	1,2
Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	16	14	(11,6)	0,6	0,5
Resto	24	13	(45,8)	0,9	0,5
TOTAL	2.753	2.823	2,5	100,0	100,0

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

3.9 Fomento y regulación del desarrollo económico

La función legal del Estado relacionada con el fomento y regulación del desarrollo económico incluye las actividades de apoyo a los sectores: agropecuario; minero energético; de industria, comercio y turismo; transporte, y hacienda (Cuadro 19).

Cuadro 19**Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en Fomento y regulación del desarrollo económico**

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Fomento y Regulación del Desarrollo Económico general	3.593	3.690	2,7	89,8	87,6
Investigación para el Fomento y Regulación del desarrollo económico	386	500	29,5	9,7	11,9
Asuntos de Fomento y Regulación del desarrollo económico	20	21	2,5	0,5	0,5
TOTAL	4.000	4.211	5,3	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	2,3	2,3			
Porcentaje del PIB	0,4	0,4			

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

En el cuadro 20 se presenta la información correspondiente a esta clave funcional, considerando las entidades que la ejecutan. El Ministerio de Hacienda participa con \$802 mm, que representan el 19,1% del grupo, de los cuales \$485 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 \$143 mm; apoyo a proyectos de inversión nacional relacionados con el fomento y regulación de agricultura, ganadería, caza y pesca por \$142 mm, el programa de seguros para el sector exportador por \$6 mm y gastos relacionados con la función por \$26 mm.

El 12,8% del gasto previsto se concentra en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural donde, se asignan \$539 mm, destacándose el Desarrollo de funciones de apoyo al sector agropecuario a cargo de Corpoica con \$183 mm, el programa Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas por \$103 mm, el Fortalecimiento del Incentivo a la Capitalización Rural- ICR y la línea especial de Crédito- LEC por \$64 mm, el proyecto de Formulación y Ejecución de Alianzas Productivas con \$62 mm, Implementación Programa de Financiamiento y Mitigación del riesgo de la Producción Agropecuaria Nacional por \$11 mm, Implementación de Estrategias Tecnológicas dirigidas al

Desarrollo de la cadena láctea nacional por \$10 mm, Transferencias al sector Agrícola y Sector Industrial con \$8 mm, Sistematización Red de Información Agropecuaria \$8 mm, Administración Levantamiento Montaje y Operación de los Sistemas de Información Agropecuaria cuentan con \$8 mm, Administración del Fondo de Solidaridad Agropecuaria con \$6 mm, Fortalecimiento de la Planificación del Uso del Suelo y del ordenamiento Social de la Propiedad Rural Productiva \$5 mm, Fortalecimiento de la Planificación del Uso Eficiente del Suelo Rural con \$5 mm, y los \$68 mm restantes para el Fortalecimiento de la Gestión del sector y del Apoyo Institucional.

En el Ministerio de Minas y Energía se apropian \$390 mm, el 9,2% del grupo, de los cuales \$195 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 y \$169 mm para fortalecimiento institucional. En la CREG se apropian \$26 mm, de los cuales \$21 mm son para fortalecimiento institucional y \$5 mm principalmente para fomento y regulación en temas de energía y combustibles.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, destina recursos para estudios de exploración de hidrocarburos y promoción de la política petrolera por valor de \$361 mm, el 8,6% del grupo. Se destacan \$187 mm para el desarrollo de la evaluación del potencial de hidrocarburos del país, para la divulgación y promoción de los recursos hidrocarburíferos y \$119 mm para el fortalecimiento institucional para la sostenibilidad del sector de hidrocarburos.

En el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se asignan recursos por \$347 mm, destacándose los recursos para el apoyo a la transformación productiva de sectores de la economía con el fin de incrementar su productividad y competitividad a nivel nacional, implantación del programa de apoyo integral para los usuarios de comercio exterior, el fortalecimiento del sector artesanal del país, entre otros se destinan \$291 mm; para atender la asistencia y apoyo a la promoción y competitividad turística a nivel nacional por \$21 mm, para apoyo a proyectos del fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas \$14 mm, para el fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional con \$14 mm, para la ampliación de la cobertura geográfica de la cofinanciación de iniciativas artesanales \$3 mm, para el mejoramiento y generación de oportunidades comerciales con el sector artesanal colombiano \$3 mm..

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, incluye recursos por \$292 mm, de los cuales se destinan \$161 mm para atender programas de prevención y control de plagas y enfermedades en animales y vegetales, \$46 mm para el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión, \$2 mm para laboratorios y mantenimiento de los bancos de germoplasma animal, vegetal y microbioal, \$2 mm para el Fondo Nacional de Protección Agropecuaria, y los \$81 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad

En la Agencia Nacional de Tierras, se asignan recursos por \$241 mm, con el propósito de atender la Dotación de Tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria por \$105 mm, \$94 mm para la Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, \$11 mm para la Asistencia Técnica y Jurídica para la Formalización de la Pequeña Propiedad Privada Rural, \$7 mm para la Implementación del Sistema Integrado de Tierras para la Gestión del Ordenamiento social de la Propiedad, \$6 mm para el Fortalecimiento de la Gestión Integral del Fondo Documental de la entidad y los \$19 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Agencia de Desarrollo Rural, se asignan recursos por \$200 mm, con el propósito de atender la construcción de distritos de riego y drenaje por \$67 mm, para desarrollar proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial \$65 mm, para el Fortalecimiento e Implementación del Programa de Asistencia Técnica Agropecuaria \$43 mm, y los \$26 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Superintendencia de Industria y Comercio se asignan recursos por \$163 mm, principalmente orientados para el fortalecimiento y modernización tanto de la red nacional de protección al consumidor y de la propiedad industrial, como del sistema de atención al ciudadano de la SIC, e igualmente la renovación y mantenimiento de las tecnologías de información y de las comunicaciones.

En la Superintendencia Financiera de Colombia se encuentran recursos por \$157mm millones orientados a la función del fomento y regulación del sector financiero,

En la Agencia Nacional de Minería se programan recursos por \$102 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 de Renovación del Territorio, se asignan recursos por \$87 mm, para atender la 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 por \$25 mm, Implementación de Actividades para la Reactivación Económica, Social y Ambiental en las zonas focalizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET \$21 mm, \$5 mm para Implementación de Estrategias de Cofinanciación en el Marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y el restante \$37 mm para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, se contemplan recursos por \$66 mm para la formulación y definición de los planes y políticas relacionadas con el uso, desarrollo, fortalecimiento y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la investigación, divulgación, capacitación y actualización del marco regulatorio de las TIC.

En el Ministerio de Transporte y en la Superintendencia de Puertos y Transporte, se programan recursos por \$64 mm y \$40 mm, el 2,5% del grupo, destinados al apoyo misional, fomento y regulación de los diferentes modos de transporte.

Cuadro 20

Principales entidades ejecutoras del gasto en fomento y regulación del desarrollo económico 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	703	802	14,1	17,6	19,1
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	480	539	12,4	12,0	12,8
Ministerio de Minas y Energía	506	390	(23,0)	12,7	9,2
Agencia Nacional De Hidrocarburos - ANH	155	361	132,1	3,9	8,6
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	469	347	(26,0)	11,7	8,2
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	195	292	49,3	4,9	6,9
Agencia Nacional de Tierras - ANT	156	241	55,2	3,9	5,7
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	284	200	(29,5)	7,1	4,8
Superintendencia de Industria y Comercio	146	163	11,8	3,6	3,9
Superintendencia Financiera de Colombia	150	157	4,8	3,8	3,7
Agencia Nacional de Minería - ANM	72	102	41,3	1,8	2,4
Agencia de Renovación del Territorio – ART	2	87	3.471,1	0,1	2,1
Superintendencia de Sociedades	79	82	3,3	2,0	1,9
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	66	66	0,2	1,7	1,6
Ministerio de Transporte	225	64	(71,5)	5,6	1,5
Servicio Geológico Colombiano	59	54	(8,6)	1,5	1,3
Resto	252	264	4,8	6,3	6,3
TOTAL	4.000	4.211	5,3	100,0	100,0

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

3.10 Recreación, deporte, cultura y comunicación

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 21 se presenta el detalle del gasto en esta clave funcional. Se destacan los recursos para cultura que representan el 39,6%, destinado principalmente a fortalecer la infraestructura cultural del país, conservar el patrimonio cultural material y a impulsar la lectura y la escritura, a través del plan “*leer es mi cuento*”: una apuesta por la equidad. Así mismo para apoyar proyectos de interés público que desarrollen procesos artísticos y culturales; fortalecer los procesos de formación que fomentan la creatividad y las memorias culturales de cada región; para la valoración y conservación del patrimonio cultural colombiano, documental, archivístico, arqueológico y lingüístico; la creación y circulación de manifestaciones artísticas y culturales a nivel nacional e internacional, y el desarrollo de investigaciones y publicaciones en el campo cultural.

Cuadro 21**Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación**

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Cultura	482	502	4,2	32,0	39,6
Comunicación por Medios Masivos de Comunicación	537	470	(12,5)	35,6	37,0
Recreación y Deporte	483	292	(39,4)	32,0	23,0
Resto	7	5	(33,4)	0,5	0,4
TOTAL	1.508	1.269	(15,9)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,9	0,7			
Porcentaje del PIB	0,2	0,1			

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

En segundo lugar, se encuentran los recursos para la implementación de la red de telecomunicaciones que alcanzan el 37%, con el fin de lograr que el 100% de los municipios estén conectados a internet. Incluye las asignaciones presupuestales destinadas al programa de ampliación de telecomunicaciones sociales.

En tercer lugar, se encuentran los recursos destinados a recreación y deporte que representan el 23%, 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, que adquiera el país para cumplir la Mega Meta de 3.000 medallas al finalizar el periodo 2010-2018.

El cuadro 22 presenta las entidades que concentran la ejecución de la clave funcional de recreación, deporte, cultura y comunicación así: 24% en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 22,8% en el Ministerio de Cultura, 15,7% en Coldeportes, 13% en la Autoridad Nacional de Televisión –ANTV-, 11,4% en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y 13,1% para otros programas a nivel nacional.

En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se asignan \$304 mm para impulsar la masificación y el uso de internet a través del manejo eficiente de infraestructura, promoción y apropiación de los servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones y de estrategias de conectividad de alta velocidad en establecimientos y sedes educativas en todo el territorio nacional, incluidas las zonas rurales y apartadas, con el propósito de cerrar la brecha digital y brindar cobertura de conectividad en todo el país.

En el Ministerio de Cultura, \$289 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.

En Coldeportes se asignan \$199 mm con el fin de fomentar el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y el desarrollo de la educación física, especialmente mediante la organización, 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 para apoyar a los deportistas alto rendimiento, donde la gran apuesta del país en materia deportiva es lograr un total de 3.000 medallas en competencias de alto nivel al finalizar el periodo 2010-2018. Adicionalmente, se destacan los juegos Supérate - Intercolegiados a través del Sistema Nacional del Deporte Estudiantil –Supérate que beneficiarán aproximadamente a 2,4 millones de niños, niñas y adolescentes de 7 a 18 años, escolarizados y no escolarizados, que incluye además a docentes, 9.700 centros educativos, y 1.095 municipios vinculados al programa, y los Juegos Centroamericanos y del Caribe a realizarse en Barranquilla.

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, se destinan a inversión social en Deporte y Cultura y se distribuirá así: 70% para deporte y 30% para cultura, tal como lo señala el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016.

En la Autoridad Nacional de Televisión –ANTV- se asignan recursos por \$166 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropia recursos por valor de \$145 mm, de los cuales \$142 mm corresponden a recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de Propósito General y de los Municipios ribereños del Río Magdalena, así como \$3 mm de provisión en incremento para el sector de cultura, recreación y deporte.

En el Centro de Memoria Histórica se asignan recursos por \$75 mm, para realizar análisis de los testimonios e información relacionada con los acuerdos de contribución a la verdad histórica a aproximadamente 3.200 personas

Dentro del resto de entidades, se asignan recursos por \$91 mm principalmente para el Club Militar de Oficiales (\$40 mm) para la venta de bienes y servicios recreativos, y la ampliación de las áreas recreativas; la implantación del Sistema Nacional de Archivos (\$25 mm); y \$26 mm para el resto de actividades a desarrollar en el sector.

Cuadro 22**Principales entidades ejecutoras del gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación 2018**

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	18/17 (3)=(2/1)	2017 (4)	2018 (5)
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	312	304	(2,5)	20,7	24,0
Ministerio De Cultura	296	289	(2,2)	19,6	22,8
COLDEPORTES	386	199	(48,4)	25,6	15,7
Autoridad Nacional de Televisión ANTV	225	166	(26,4)	14,9	13,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	149	145	(3,0)	9,9	11,4
Centro de Memoria Histórica	43	75	75,1	2,9	5,9
Resto	98	91	(7,0)	6,5	7,2
TOTAL	1.508	1.269	(15,9)	100,0	100,0

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

3.11 Otras actividades públicas que no corresponden a funciones

Esta categoría incluye principalmente 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, así como las transferencias de los establecimientos públicos por concepto de excedentes financieros a la Nación. Igualmente, se 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 23 y 24 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 \$1.5 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; \$968 mm corresponden a transferencias al nivel nacional, de los cuales \$641 mm a excedentes financieros al Tesoro Nacional, provenientes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos por \$270 mm, el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por \$254 mm, y la Aeronáutica Civil por \$117. Además, incluye la transferencia de la cuota de auditaje por \$327 mm que las entidades del PGN aportan a la Contraloría General de la República, en la que sobresalen los Ministerios de Hacienda y Crédito Público \$98 mm en el cual se incluye la cuota del Servicio de la Deuda Pública Nacional, de Educación Nacional \$46 mm, del Trabajo \$34 mm, de Defensa Nacional \$22 mm, la Administración de Fondos de Protección Social \$16 mm y la Policía \$12 mm. En cuanto a impuestos y multas por valor de \$188 mm, las erogaciones más representativas provienen del sector de Defensa y Seguridad con \$67 mm y del Instituto Nacional de Vías INVIAS con \$57 mm.

Cuadro 23**Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en otras actividades públicas**

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Proyecto Sujetos Distribución Previo Concepto DNP o DGPPN	2.028	1.478	(27,1)	61,8	56,1
Transferencias al Nivel Nacional	1.082	968	(10,5)	33,0	36,8
Impuestos y Multas	169	188	11,1	5,2	7,1
TOTAL	3.279	2.634	(19,7)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	1,9	1,4			
Porcentaje del PIB	0,4	0,3			

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

En el cuadro 24 se presenta las entidades en las que se concentran las apropiaciones bajo esta clave funcional.

Cuadro 24**Principales entidades ejecutoras del gasto en otras actividades públicas 2018**

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio del Trabajo	2.061	1.512	(26,6)	62,9	57,4
Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	264	274	3,6	8,1	10,4
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	257	257	0,0	7,8	9,8
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	162	119	(26,6)	4,9	4,5
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	97	100	3,0	3,0	3,8
Ministerio de Defensa Nacional	63	70	11,2	1,9	2,7
Instituto Nacional de Vías	61	63	3,0	1,9	2,4
Ministerio de Educación Nacional	38	47	21,8	1,2	1,8
Policía Nacional	21	21	3,0	0,6	0,8
Ministerio de Salud y Protección Social	18	19	3,2	0,6	0,7
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	11	18	64,4	0,3	0,7
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	10	11	9,1	0,3	0,4
Resto	216	124	0,0	6,6	4,7
TOTAL	3.279	2.634	(19,7)	100,0	100,0

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

3.12 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 25 se presenta el detalle del gasto contenido en esta clave funcional.

Cuadro 25

Presupuesto 2018 – Detalle del gasto en medio ambiente

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Fomento y Regulación del Medio Ambiente	467	407	(12,8)	55,2	66,8
Protección de la Biodiversidad	339	171	(49,7)	40,1	28,0
Investigación en Medio Ambiente	28	22	(24,0)	3,4	3,6
Resto	11	10	(5,1)	1,3	1,7
TOTAL	845	609	(27,9)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,5	0,3			
Porcentaje del PIB	0,1	0,1			

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

Ocho entidades concentran el 85% de los recursos de esta clave funcional (Cuadro 26). 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 \$223 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 \$13,7 mm. En el FONAM se incluyen \$112 mm de los cuales \$22 mm corresponden a la transferencia que efectúa a la ANLA para financiar sus gastos de funcionamiento y los restantes \$90 mm se destinan para apoyar especialmente, el licenciamiento ambiental y la administración de los parques nacionales. En el Ministerio de Hacienda \$95 mm, de los cuales \$89 mm son recursos del SGP - propósito general y asignaciones especiales, que los municipios destinan a proyectos de protección ambiental y \$6 mm en otros gastos de personal. En el IDEAM se presupuestan \$59 mm para el fortalecimiento de la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico, ambiental y climático. En la Aeronáutica Civil, se contemplan recursos por \$9mm, destinados al levantamiento de información para programas ambientales. En las CAR CDA, CRC y CSB se incluyen \$20 mm para su funcionamiento, recuperación de suelos degradados y el desarrollo de negocios verdes.

Cuadro 26

Principales entidades ejecutoras del gasto en medio ambiente 2018

Miles de millones de pesos

Entidad	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	283	223	(21,2)	33,5	36,7
Fondo Nacional Ambiental	145	112	(22,8)	17,2	18,4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	98	95	(2,7)	11,6	15,7
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM	66	59	(10,7)	7,8	9,7
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	6	9	63,0	0,7	1,5
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía - CDA	4	7	70,8	0,5	1,1
Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC	4	7	56,2	0,5	1,1
Resto	239	97	(59,3)	28,2	16,0
TOTAL	845	609	(27,9)	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 Nacional –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 350² 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 objetivo³. 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 prioritario⁴.

El GPS en Colombia se establece tomando seis de las doce claves correspondientes a la clasificación funcional del presupuesto general de la nación (PGN) sugerido por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 1986. Estas son las claves funcionales de: (6) medio ambiente, (7) vivienda y espacio público, (8) salud, (9) recreación, deporte, cultura y comunicación, (10) educación, y (11) protección social. Se hacen los siguientes ajustes: se excluye el subgrupo de gastos en “comunicación por medios masivos de comunicación” del clasificador 09 Recreación, deporte, cultura y comunicación y los “servicios de bomberos” del clasificador (11), en consideración a que no constituyen componentes 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 (6) “Medio ambiente” del clasificador funcional, se adicionan las partidas clasificadas como “Regulación de acueductos y alcantarillados” y “Construcción de acueductos y alcantarillados” que hacen parte de la clave funcional (7) “Vivienda y Espacio Público”. De igual forma sucede con la categoría “Trabajo y seguridad Social”, que

² 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.”

³ 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 tendientes 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

⁴ 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 la 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”

se toma del grupo (11) donde se disminuye “subsídios de vivienda” para presentarlo en la categoría “Vivienda Social” del grupo (7).

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 27 la información por claves que hacen parte del Gasto Público Social presentados en el proyecto de presupuesto de las vigencias 2017 y 2018. En este cuadro se puede observar que la participación del GPS sobre el presupuesto sin deuda, respecto del año anterior, se aumenta a 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 49,2% en 2018 donde se agrupa principalmente pensiones, cesantías, recursos del ICBF destinados a atención de la familia, la niñez y la juventud, y subsidios diferentes a vivienda. La partida de educación ocupa la segunda más alta participación con 23,2% y en ella se incluyen principalmente los recursos del Sistema General de Participaciones en educación, las transferencias a las universidades e institutos técnicos y la capacitación para el trabajo. El sector salud que tiene un peso del 23% agrupa 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. Entre agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y cultura, deporte y recreación que se explicaron funcionalmente agrega el restante 4,6% del GPS.

Cuadro 27

Resumen Gasto Público Social 2017 – 2018

Miles de millones de pesos

Sectores	2017	2018	Variación porcentual	Participación Porcentual		Porcentaje del PIB	
	Proyecto	Proyecto	18/17	2017	2018	2017	2018
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)	(6)	(7)
Trabajo y Seguridad Social	58.520	62.923	7,5	49,4	49,2	6,4	6,4
Educación	28.384	29.681	4,6	24,0	23,2	3,1	3,0
Salud	25.502	29.435	15,4	21,5	23,0	2,8	3,0
Agua Potable y Saneamiento Ambiental	3.015	2.961	(1,8)	2,5	2,3	0,3	0,3
Vivienda Social	2.204	2.099	(4,7)	1,9	1,6	0,2	0,2
Cultura, Deporte y Recreación	843	799	(5,2)	0,7	0,6	0,1	0,1
Gasto social	118.468	127.898	8,0	100,0	100,0	12,9	13,1
TOTAL Presupuesto sin deuda	170.086	183.613					
% Participación Gasto Social sin Deuda	69,65	69,66					

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

4.2 Clasificador funcional – Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014 (MEFP)

El clasificador funcional aplicado en Colombia se basa en la versión 1986 del MEFP del Fondo Monetario Internacional (FMI); esto implica que es necesario ver el efecto de la versión 2014 en el clasificador funcional.

El MEFP 2014, está clasificado usando un sistema de tres niveles, en el primero hay diez categorías de dos dígitos, dentro de cada división hay categorías de tres dígitos denominadas grupos y dentro de cada grupo hay categorías de cuatro dígitos denominadas clases y para armonizar los códigos de la clasificación de funciones del gobierno (CFG) se les antepone el prefijo 7. Ejemplo: 704 Asuntos

económicos, 7042 Agricultura, silvicultura, pesca y caza, 70421 Agricultura. En la siguiente tabla presentamos la comparación con el MEFP 1986 que hemos venido utilizando.

MEFP - 1986	MEFP - 2014
Señala 12 claves para agregar el gasto público.	Señala 10 divisiones para el gasto público, las cuales inician con el prefijo 7.
01 Función pública general	701 Servicios públicos generales
02 Actividades y servicios de la defensa nacional	702 Defensa
03 Actividades de orden público y seguridad ciudadana	703 Orden público y seguridad
04 Fomento y regulación del desarrollo económico	704 Asuntos económicos
05 Infraestructura básica, producción y prestación de servicios	
06 Medio ambiente	705 Protección del medio ambiente
07 Vivienda y espacio público	706 Vivienda y servicios comunitarios
08 Salud	707 Salud
09 Recreación, deporte, cultura y comunicación	708 Actividades recreativas, cultura y religión
10 Educación	709 Educación
11 Protección social	710 Protección social
12 Actividades públicas que no corresponden a funciones	

En la aplicación en Colombia de la versión del MEFP de 1986 se han efectuado algunas reubicaciones para adecuarlo a la institucionalidad propia. Así sucede con el gasto en defensa civil y en servicio de bomberos que se incluyen en la clave de Protección Social (prevención y atención de desastres). Para asuntos económicos se presentan dos claves funcionales (4) y (5), en una desagregación que se efectuó para distinguir entre fomento económico y gastos en infraestructura. Los gastos en asuntos laborales se llevan en el país dentro de orden ejecutivo. En medio ambiente se agregan 3 tipos de control a la contaminación: aire, agua y suelo. No se consideran recursos para iglesias por no existir, se incluye deporte para conocer su participación dentro de la clave respectiva. Se agrega la clave funcional (12) para actividades públicas que no corresponden a funciones y que el total sea equivalente al del PGN.

Por su parte, en el MEFP 2014 se han realizado algunas variaciones e igualmente deben ser consideradas reclasificaciones en el momento en que se adopte esta versión en el país, dentro de las cuales se resalta que en la división Defensa se incluye los gastos de la defensa civil, que en el caso colombiano es clasificada como una actividad de protección social. En orden público y seguridad ciudadana incluye Servicio de protección contra incendios. Existe una sola división para asuntos económicos 704. En la división Asuntos económicos se incluyen los gastos por asuntos laborales. En la división Protección del medio ambiente se incluye una cuenta para control a la contaminación. La división 708 del manual incluye la categoría religión.

Cuadro 28

Proyecto de PGN 2018 Comparativo MEFP FMI 1986 – MEFP FMI 2014

Miles de millones de pesos

MEFP - FMI 1986			MEFP - FMI 2014			Diferencia
Clave	Nombre Clave	Valor	División	Nombre División	Valor	
01	Función Pública General	10.749	701	Servicios Públicos Generales	11.717	(968)
02	Actividades y Servicios de la Defensa nacional	11.772	702	Defensa	11.772	-
03	Actividades de Orden Público y Seguridad	17.675	703	Orden Público y Seguridad	17.717	(43)
04	Fomento y Regulación del Desarrollo Económico	4.211	704	Asuntos Económicos	12.373	-
05	Infraestructura Básica, Producción y Prestación de Servicios	8.162				
06	Medio Ambiente	609	705	Protección del Medio Ambiente	609	-
07	Vivienda y Espacio Público	2.823	706	Vivienda y Servicios Comunitarios	3.816	(993)
08	Salud	29.435	707	Salud	29.435	-
09	Recreación, Deporte, Cultura y Comunicación	1.269	708	Actividades Recreativas, Cultura y Religión	1.269	-
10	Educación	29.681	709	Educación	29.681	-
11	Protección Social	64.594	710	Protección Social	63.558	1.036
12	Actividades Públicas que no Corresponden a Funciones	2.634	711	Actividades Públicas que no Corresponden a Funciones	1.666	968
Total		183.613			183.613	

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

En el cuadro 28 se presenta la diferencia de \$968 mm en la clave 01 del MEFP 1986 frente a la división 701 del MEFP 2014, corresponde básicamente a transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno que el manual 2014 incluye en Servicios Públicos General y en el manual 1986 se incorporan en Actividades Públicas que no Corresponden a Funciones.

La diferencia de \$43 mil millones en la clave 03 frente a la división 703, corresponde al servicio de bomberos que el manual 2014 incorpora en Orden Público y Seguridad y el manual 1986 lo incluye en Protección Social.

La suma de las claves 04 y 05 del manual 1986 corresponde con la división 704 del manual 2014.

La diferencia de \$993 mm en la clave 07 frente a la división 706, corresponde a subsidio por servicios públicos que el manual 2014 incluye en la división Vivienda y Servicios Comunitarios mientras que el manual 1986 lo incorpora en Protección Social.

En el manual 2014, se adiciona la división 711 para incorporar funciones que no corresponden a actividades públicas e igualar las cifras del presupuesto sin servicio de la deuda.

IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2018

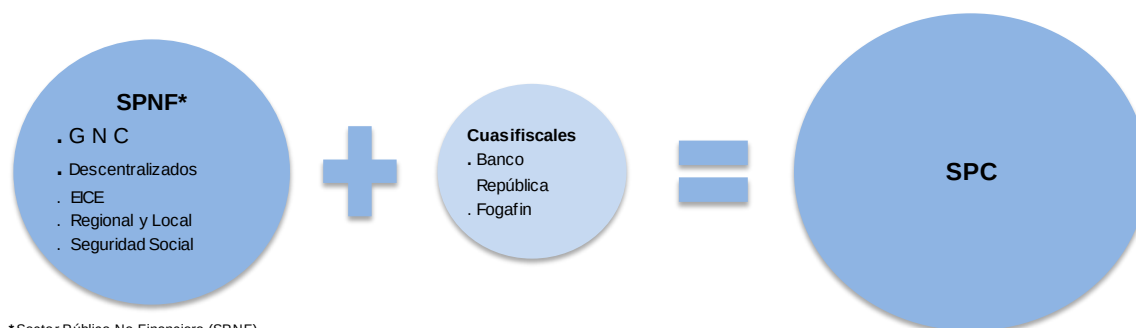
En cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 2.8.1.4.1 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (artículo 14 del Decreto 4730 de 2005), se presenta el resumen homologado de las cifras del presupuesto de 2018 y del Plan Financiero (PF) para la misma vigencia. Mediante un ejercicio de conversión del primero al segundo, se muestra cómo el presupuesto para 2018 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) 2018

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 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.

En el caso del PGN, 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 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), 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. 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.

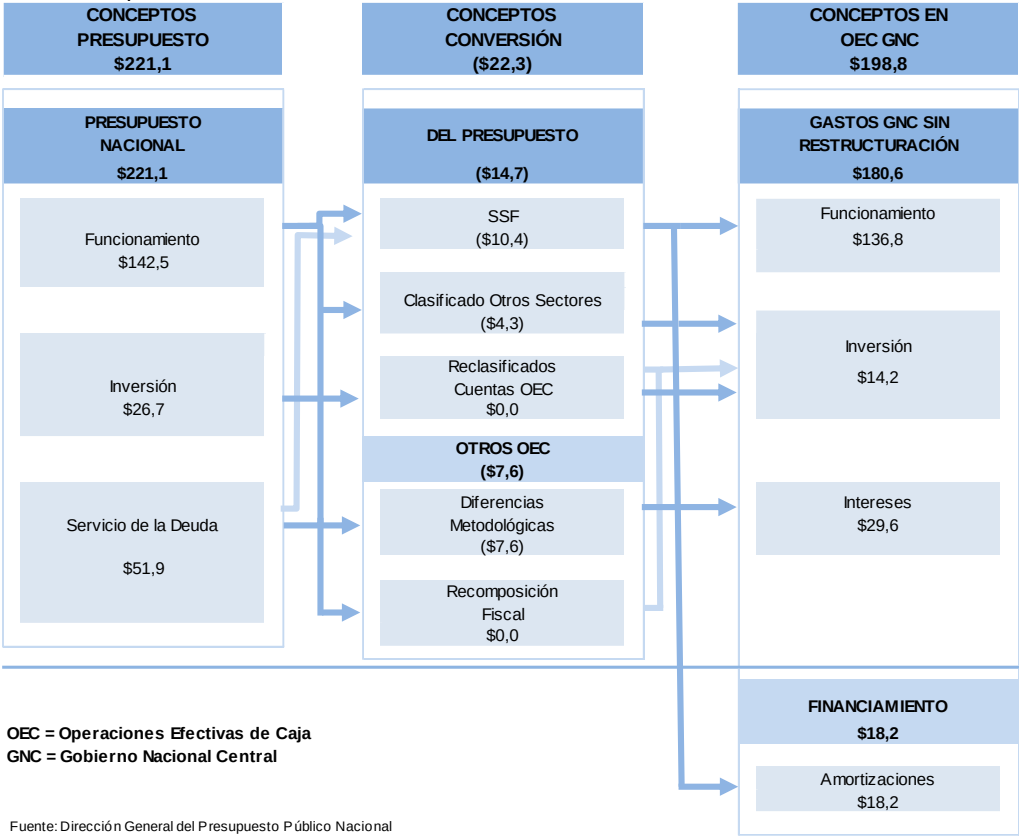
subnacionales, constitutivos del Sector Público No Financiero -SPNF, el balance de Fogafín y el balance cuasifiscal del Banco de la República.

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 2018

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 2018
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 2018 se estima en \$221,1 billones, de los cuales se destinan \$142,5 billones a gastos de funcionamiento, \$26,7 billones a gastos de inversión y \$51,9 billones al servicio de la deuda. De este último valor, \$29 billones corresponden a intereses y \$22,9 billones, a pago de amortizaciones (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 2018

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de PN (1)	Diferencias Metodológicas (2)	Proyecto PN sin diferencias metodológicas (3)=(1+2)
Funcionamiento	142.472	(4.039)	138.433
Inversión	26.690	(2.385)	24.305
Servicio de Deuda	51.939	(1.157)	50.782
Total Gastos	221.101	(7.582)	213.519

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, \$10.447 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.

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).

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 \$4.272 mm, que se clasifican en otros 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 2018

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto PN sin diferencias metodológicas (1)	Apropiaciones SSF (2)	Clasificados en Otros Sectores del SPNF (3)	Proyecto de Presupuesto GNC (4)=(1-2-3)
Funcionamiento	138.433	7.578	3.036	127.818
Inversión	24.305	823	1.236	22.246
Servicio de Deuda	50.782	2.045		48.736
Total Gastos	213.519	10.447	4.272	198.801

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 \$9.030 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 2018

Miles de millones de pesos

Cuenta	Presupuesto GNC (1)	Reclasificados a OEC (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	127.818	9.030	136.848
Inversión	22.246	(8.073)	14.173
Servicio de Deuda	48.736	(957)	47.779
Total Gastos	198.801	-	198.801

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 2018

Miles de millones de pesos

Conceptos \ Cuentas	Funcionamiento	Inversión	Servicio Deuda			Total
			Intereses Deuda	Préstamo Neto	Amortizaciones Deuda	
	(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)=(1+...+4)
Inversión de Militares	257	(257)				-
Subsidios de tarifas eléctricas	988	(988)				-
Rentas garantizadas (Ley 1819/2016)	6.624	(6.624)				-
Fondo Solidaridad Pensional	204	(204)				-
Cuenta Especial Deuda Externa				15	(15)	-
Servicio de la Deuda Entidades	689				(689)	-
Amortizac. Bonos Pensionales Universidades	268				(268)	-
Total	9.030	(8.073)	-	15	(972)	-

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En la columna 2, se detallan las contrapartidas de algunos de estos conceptos presupuestales. En la columna 3 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 \$198.801 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 \$198.801 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 2018

Miles de millones de pesos

Cuenta	Plan Financiero	Recomposición	Plan Financiero
	GNC	fiscal	GNC
	(1)	(2)	(3)=(1+2)
Funcionamiento	136.848		136.848
Inversión	14.173		14.173
Servicio de Deuda	47.779	(18.178)	29.601
Subtotal antes de Déficit	198.801	(18.178)	180.623
Amortizaciones de Deuda		18.178	18.178
Total Gastos	198.801	-	198.801

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

¹⁰ Fondo Especial creado mediante la Ley 1607 de 2012, cuyos recursos se destinan 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 2017 fijó en -1,9% del PIB para el año 2018, 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 2018**

Miles de millones de pesos

Resultados	MM\$	% PIB
A - Balance GNC	(30.163)	-3,1%
B - Balance Cíclico	(11.200)	-1,1%
C=(A)-(B) Balance Estructural	(18.963)	-1,9%

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica

De acuerdo con este cuadro, el balance total del GNC para 2018, consistente con el resultado esperado de regla fiscal se estima en -\$18.963 mm, -1,9% del PIB.

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.*

V. INFORME DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2016

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 2016.

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

La gestión del presupuesto durante 2016 y 2017 debe verse en el contexto de los resultados de las políticas económica y fiscal desarrolladas por el Gobierno nacional durante el actual decenio. Su aplicación no solo ha buscado materializar los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Juan Manuel Santos, sino que también ha sido un instrumento importante para hacer frente a la situación de debilidad que desde mediados de 2014 afecta a los mercados internacionales.

La programación del presupuesto para las dos vigencias mencionadas se efectuó en un contexto global de incertidumbre y bajo crecimiento económico. El desequilibrio en las cuentas externas puso de presente la necesidad de propiciar un ajuste a nivel macroeconómico que permitiese una transición suave hacia una economía menos dependiente del sector minero-energético, tanto en lo fiscal como en lo externo, que favoreciese el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y el cierre de los desbalances externos con la ayuda, por lo demás, de la depreciación real que se ha producido como consecuencia de esta situación. Es claro, de todas maneras, que en esta transición el sector petrolero, y energético en general, continuará siendo estratégico, razón por la cual, a pesar de las dificultades en los precios y en la producción, el Gobierno nacional mantendrá el apoyo que requiera el sector.

La reducción del precio del petróleo entre 2013 y 2016 produjo una contracción en los ingresos que recibe la Nación del sector de hidrocarburos superior a los \$23 billones. Por esta razón, desde 2014 se formuló la estrategia de política denominada *Austeridad Inteligente*, con la cual se busca compensar la reducción de los ingresos mediante el uso de las herramientas fiscales disponibles, distribuyendo el peso del ajuste entre las diferentes políticas sin sobrecargar ninguna de ellas, para poder cumplir las metas de la regla fiscal. El ajuste requerido se ha realizado especialmente mediante una combinación de menor gasto y más impuestos¹ de manera que la situación fiscal se pueda acomodar a la menor renta petrolera. Esto muestra que existe una gestión presupuestal responsable por parte de la Administración, consistente y realista con las circunstancias actuales de la economía.

¹ A finales de 2016, después de un extenso debate, el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley de reforma tributaria estructural, formulado con base en las recomendaciones del Comité de Expertos nombrado con tal fin. Lo hizo mediante la 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"*

El Gobierno nacional tiene el convencimiento de que ha estructurado una estrategia clara de política para los próximos años, que incorpora los cambios generados por los choques que ha enfrentado la economía. Esta estrategia propende por la responsabilidad fiscal sin que ello vaya en detrimento del impulso a la actividad económica, la creación de empleo y la reducción de la pobreza, razón por la cual el ajuste se ha venido dando de manera gradual y sin traumatismos. No obstante, la realidad económica es muy cambiante, lo que representa grandes retos en materia de planeación fiscal y macroeconómica, que el Gobierno enfrentará responsablemente.

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 2016, con corte a 31 de diciembre del mismo año². En el próximo capítulo se presentará el resumen correspondiente al primer semestre de 2017.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2016

Al cierre de la vigencia 2016, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a \$210,4 billones, de los cuales el 93,7% (\$197,1 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 6,3% (\$13,4 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

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 diciembre de 2016 ascendió a \$203,1 billones, equivalente al 96,5% del aforo, 23,5% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$109,2 billones, recursos de capital por \$60 billones, fondos especiales por \$17,6 billones, rentas parafiscales por \$1.633 mil millones (mm), y recursos de los establecimientos públicos por \$14,8 billones (Cuadro 1).

Cuadro 1

Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 16/15 (5)	Porcentaje del PIB	
			2015 (3)	2016 (4)=(2/1)		2015 (6)	2016 (7)
Presupuesto Nación	197.068	188.316	95,4	95,6	1,0	23,3	21,8
Ingresos Corrientes	117.118	109.159	96,8	93,2	2,0	13,4	12,7
Recursos de Capital	60.188	59.957	93,8	99,6	0,2	7,5	7,0
Fondos Especiales	18.203	17.566	92,5	96,5	(3,0)	2,3	2,0
Rentas Parafiscales	1.559	1.633	104,0	104,8	14,8	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	13.358	14.792	110,2	110,7	9,5	1,7	1,7
Total Presupuesto General de la Nación	210.426	203.108	96,3	96,5	1,6	25,0	23,5

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

² Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

El recaudo acumulado al cierre de 2016 de los ingresos corrientes alcanzó el 93,2% del aforo, 12,7% del PIB, inferior en 0,7% al observado el año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 99,6% del aforo, 7% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 96,5% del aforo, 2% del PIB y las Rentas Parafiscales el 104,8 del aforo, 0,2% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a diciembre de 2016 refleja un incremento nominal de 1,6% respecto al mismo período del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2015 reduce su participación porcentual, 23,5%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales participa en 1,7% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 21,8%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es inferior en términos del PIB y aunque nominalmente crece en 2%, los fondos especiales se reducen nominalmente en 3%³, aportando 2% del PIB inferior al año anterior; en tanto que los recursos de capital crecen nominalmente 0,2%, y las rentas parafiscales en 14,8%, participando como porcentaje del PIB en 7% y 0,2%, respectivamente.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, registran un recaudo del 110,7% del aforo vigente, cuyo monto alcanzó \$14,8 billones, manteniendo su participación en términos de PIB en 1,7% frente al año anterior.

2.1 Ingresos Corrientes

De un aforo definitivo por \$117,1 billones, al cierre de 2016 se recaudaron \$109,2 billones, con una variación nominal respecto a 2015 de 2%, representando 12,7% del PIB, porcentaje inferior al observado en 2015. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,4% del total de ingresos recaudados, \$108,5 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,6% del total, \$653 mm del recaudo observado.

Al interior de los ingresos tributarios, los impuestos internos que recaen sobre la renta y el consumo, tales como Impuesto de Renta, IVA, Consumo y sobre tasa CREE representa el 69.9% del recaudo, de los que sobresalen los recursos provenientes de la Sobretasa CREE⁴, que mostraron una ejecución del 116.1%⁵. De otro lado, los recursos del impuesto a la riqueza muestran una reducción nominal de 16,6% respecto a lo observado en el 2015 producto de la reducción de tarifa que contempla la ley. Los recaudos por Gravamen a los Movimientos Financieros y Gasolina y ACPM, mantienen su participación en términos de PIB, con crecimientos nominales de 3,8% y 1,2%, respectivamente.

Los recursos recaudados por concepto de actividad externa reducen su participación porcentual en términos de PIB en 0,3%, y su porcentaje de ejecución cae al 78,5% y aporta por tanto cerca del 16,1% del recaudo observado al cierre de 2016, en los ingresos tributarios.

Lo observado en el recaudo tributario al cierre de 2016 encuentra en la actividad económica su principal causa en que la producción manufacturera la cual experimenta una variación de la producción del

³ 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 smmlmv, fondo que representan cerca del 58,6% de los recursos recaudados de los FE.

⁴ Creada por la Ley 1739 de 2014, Artículo 21.

⁵ Se asume el recaudo al 116,1% dado que la DIAN no reporta por separado los recaudos por los dos conceptos rentísticos, uno de los cuales es renta de destinación específica, dejando a este último en el 100% de su aforo.

sector fabril al mes de diciembre de 0,4%, sin incorporar la actividad de refinación, y con ella crece 3,5%. Si bien es un índice positivo respecto a lo que se venía observado en los meses precedentes, recae esencialmente en pocos sectores como: industrias de coquización, refinación de petróleo, y mezcla de combustibles con una variación de 19,4%, elaboración de bebidas con 7,6% y fabricación de productos elaborados de metal con 9,8%, las tres (3) actividades contribuyen con 4,1 puntos porcentuales (pp). De tal forma, que el resto de actividades, cerca de diez y siete (17) aportan solo 0,9 pp positivo, contrarrestado con diecinueve (19) actividades que mostraron desempeño negativo de 1,6 pp⁶.

Otra de las actividades que afectan de manera directa al recaudo de los ingresos tributarios son las ventas del comercio al por menor, las cuales registran un crecimiento de 1,2% a diciembre de 2016, frente al mismo periodo del año anterior que registró un crecimiento de 2,4%, (y sin vehículos crecían las ventas en 5,3% mientras en el 2016 crecieron 1,6%). Si bien la producción no muestra variación importante en el conjunto de las actividades, el comercio evidencia una desaceleración de su participación de 0,13% del PIB en el recaudo por concepto de IVA interno e impuesto al consumo como se muestra en el cuadro 2. Las ventas reales internas, sin vehículos, muestran un crecimiento de 1,6%⁷, destacándose por su variación y contribución por grupos de mercancías: 1) Alimentos (víveres en general) y bebidas no alcohólicas; 2) Bebidas alcohólicas, cigarros, cigarrillos y productos del tabaco y 3) Repuestos, partes, accesorios y lubricantes para vehículo, esos tres (3) grupos de mercancías aportan 0,9 pp al crecimiento de las ventas reales. En general, nueve (9) de las quince (15) líneas de grupo de mercancías muestran crecimiento⁸.

Al cierre de 2016, los principales impuestos internos, como, impuesto sobre la renta, timbre nacional, impuesto a la riqueza, sobretasa CREE, impuesto al consumo e IVA, alcanzaron un recaudo de \$80,3 billones, 73,6% del total del recaudo tributario; donde el *Impuesto sobre la renta y complementarios*, reduce su participación en términos del PIB como sobre la meta de programación de recaudo con menos de \$1,2 billones, ubicándose a diciembre de 2016 en 4,7% del PIB, el impuesto de timbre nacional, que se encuentra dentro de impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de \$105,9 mm, 124,9% del aforo⁹. En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

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 la telefonía móvil celular de 4%, con aforo 2016 de \$1.985 mm, al cierre de la vigencia 2016 registra una ejecución de 85,3%, por debajo de expectativa de programación de recaudo en \$211 mm, y del nivel alcanzado en el mismo período del año anterior, variando nominalmente 0,3%.

⁶ Comunicado de Prensa, Muestra Mensual Manufacturera, 14 de febrero de 2017. Pág. 3. www.dane.gov.co.

⁷ Tomado de la Tabla 1.1. Variación porcentual de las ventas minoristas según grupos de mercancías - Total nacional⁹-. Boletín técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. 14 de febrero de 2017. www.dane.gov.co.

⁸ Cuadro 1.1. Anexos. Boletín Técnico. 14 de febrero de 2017. Muestra Mensual de Comercio al por Menor. www.dane.gov.co.

⁹ Tomado de reporte del SIF Nación el 24 de enero de 2017.

Cuadro 2

Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 16/15 (5)	Porcentaje del PIB	
			2015 (3)	2016 (4)=(2/1)		2015 (6)	2016 (7)
I.- Ingresos Tributarios	116.604	108.506	97,0	93,1	2,1	13,3	12,6
Impuestos Directos	49.418	49.890	94,7	101,0	3,6	6,0	5,8
Renta y Complementarios *	40.208	39.784	92,5	98,9	2,2	4,9	4,6
Impuesto a la Riqueza	4.329	4.438	109,7	102,5	(16,6)	0,7	0,5
Sobretasa CREE	4.881	5.667	100,0	116,1	45,9	0,5	0,7
Impuestos Indirectos internos	44.913	41.140	95,5	91,6	2,9	5,0	4,8
IVA	32.226	28.719	94,1	89,1	2,9	3,5	3,3
Ipoconsumo	1.985	1.694	90,4	85,3	0,3	0,2	0,2
GMF	7.292	7.033	97,9	96,5	3,8	0,8	0,8
Gasolina y ACPM	3.162	3.336	102,9	105,5	1,2	0,4	0,4
Resto	247	358	139,3	145,0	12,4	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	22.273	17.476	107,3	78,5	(4,0)	2,3	2,0
II- Ingresos No Tributarios	514	653	73,9	126,9	(4,1)	0,1	0,1
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	514	653	73,9	126,9	(4,1)	0,1	0,1
III- TOTAL (I +II)	117.118	109.159	96,8	93,2	2,0	13,4	12,7

*, Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

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

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$7 billones, 96,5% del aforo programado y 0,8% del PIB, con una dinámica equivalente a la vigencia anterior. El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra buen comportamiento al cierre de la vigencia de 2016 con una ejecución de \$3,3 billones, 105,5% del aforo¹⁰, 0,4% del PIB, y un crecimiento nominal de 1,2%, motivado fundamentalmente en el menor crecimiento del parque automotor. 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, el recaudo de los impuestos sobre las importaciones, (a la actividad externa), IVA externo y Aduanas y recargo (arancel), observaron una reducción de su nivel de ejecución, cayendo su participación como porcentaje del PIB, de 2,3% en 2015 a 2% en 2016. Su ejecución fue de 78,5% sobre el aforo, con una reducción de 4% nominal al observado en la vigencia 2015. El recaudo por actividad externa, respecto al estimado por DIAN, muestra una ejecución inferior en \$1,2 billón¹¹, explicado por la variación del monto de las importaciones CIF¹² de -17,5% en valor y 0,6%¹³ en peso (kgs) en 2016, respecto al mismo período de 2015, deteriora la relación de precios implícitos¹⁴ en alrededor de 20,0%, al pasar de US\$1,42 en el 2015 a US\$1,14 en el 2016 por cuanto varían al cierre de 2016, más en volumen (0,6%) que en valor (-17,5%); esto a pesar de la devaluación del tipo de cambio que ha venido experimentando la moneda nacional

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.

¹¹ Subdirección de Tesorería. DGCPTN, recaudo tributario a diciembre de 2016. Febrero 8 de 2017.

¹² 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.

¹³ Avance de Comercio Exterior No. 625 de enero 5 de 2017. Tomado de www.dian.gov.co. Estadística de Comercio Exterior.

¹⁴ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

desde finales de 2014 de más del 45%¹⁵, a pesar de haber experimentado revaluación de 6% en la vigencia 2016.

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 145% 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 2016 presentan una ejecución de \$653 mm, 126,9% 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.

2.2 Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$60,2 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹⁶. Al cierre de 2016, estos recursos registraron un recaudo del 99,6% respecto al monto aforado, nivel superior al observado en igual período de 2015, 93,8%, equivalente a \$60 billones. Con variación nominal de 0,2%, en relación a 2015. Los recursos del crédito, interno y externo, constituyen cerca del 88,5% del total del aforo de dichos recursos, \$53,3 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 11,5%, \$6,9 billones.

Cuadro 3

Presupuesto de la Nación – Recursos de Capital: aforo y recaudo 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 16/15 (5)	Porcentaje del PIB	
			2015 (3)	2016 (4)=(2/1)		2015 (6)	2016 (7)
Recursos de Crédito Interno	39.042	36.576	88,0	93,7	20,5	3,8	4,2
Recursos de Crédito Externo	14.229	14.435	189,6	101,4	(23,0)	2,3	1,7
Otros Recursos de Capital	6.917	8.947	55,3	129,3	(16,8)	1,3	1,0
TOTAL FONDOS ESPECIALES	60.188	59.957	93,8	99,6	0,2	7,5	7,0

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 \$51 billones al cierre de 2016, 95,8% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$36,6

¹⁵ Datos tomados de la serie estadísticas del Banco de la República, www.banrep.gov.co. Serie histórica por año, tasa de cambio representativa del mercado (TRM), tomado el día 7 de febrero de 2017

¹⁶ 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.

billones, 61% del total del recaudo de los recursos de capital y 93,7% del aforo de crédito interno, porcentaje que refleja la dinámica que ha observado la colocación particularmente de TES tipo 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 \$2,3 billones por mes, mientras que los TES convenidos con las entidades públicas sobrepasaron la meta de colocación anual por encima de 200%. Con lo que se ha podido obtener prefinanciación para la siguiente vigencia, por el orden de \$8 billones. 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, por lo que se accedió al cierre de la vigencia 2016 a recursos del orden de \$14,4 billones, fuente importante de recursos que aseguraron financiamiento para dicha vigencia.

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, por la calificación del país y la declaratoria de grado de inversión de tres importantes calificadoras desde 2011¹⁷, reforzada por otra calificadora a comienzo del 2012¹⁸, mejorada en el 2013¹⁹ y 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 incremento del nivel de ejecución, en relación al mismo período del año anterior, dado que pasa de ejecutar el 55,3%, \$10,7 billones en 2015, a 129,3%, \$8,9 billones, a pesar de tener una variación nominal de -16,8% en 2016. En el 2016 responde al comportamiento que han tenido los rendimientos financieros producto de la recompra de títulos del Gobierno, lo que ha permitido capturar los cupones que se han generado durante el tiempo transcurrido antes de su vencimiento de dichos títulos; al igual que por el comportamiento de los Reintegros y recursos no apropiados que registran un monto importante. De otra parte, los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado experimentan una reducción en relación a lo observado en el mismo período en el año anterior, en especial los provenientes de Ecopetrol por la caída de los precios del crudo. Por este concepto de excedentes financieros se registran recaudos por \$1,6 billones, 44,7% del aforo, el detalle de las entidades que aportan se muestra en el cuadro 4.

¹⁷ "La agencia –S&P– ratificó a Colombia dentro del selecto grupo de países, al subir la nota a la deuda de largo, que pasó de BB+ a BBB– y la de corto plazo que pasó de B a A3, ambas con un panorama estable". larepublica.com.co, Marzo 16 de 2011. Como Moody's Investor Service ya califican a Colombia dentro del grado de inversión este año. La nota de Fitch ahora es equivalente al BBB– de S&P y al Baa3 de Moody's. <http://www.portafolio.co/>, junio 22 de 2011.

¹⁸ La firma Dominion, agencia de calificación con sede en Toronto (Canadá), le mantuvo al país en BBB (riesgo bajo) en su deuda de largo plazo en moneda extranjera. Febrero 28 de 2012. <http://www.portafolio.co>

¹⁹ S&P eleva la calificación crediticia de Colombia. **BBB– a BBB**. La perspectiva de la calificación pasó de positiva a estable. <http://www.elespectador.com/noticias/economia/sp-eleva-calificacion-credicia-de-colombia-articulo-418085>. Abril 24 de 2013.

Cuadro 4
Presupuesto de la Nación - excedentes financieros 2016
Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Ecopetrol	690	42,4
Banco Agrario	280	17,2
ANH	258	15,9
ISA	164	10,1
Supernotariado	87	5,4
ElectroHuila	77	4,7
Resto	72	4,4
TOTAL EXCEDENTES	1.628	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Por otro lado, los recaudos al cierre de 2016 de los otros conceptos fueron: i) rendimientos financieros por \$3,5 billones, 700% del aforo; ii) reintegros y recursos no apropiados con \$3,5 billones, 500,1% del aforo y iii) recaudos en la recuperación de cartera de \$356,8 mm, 176,4% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$132,8 mm, y URRRA \$68,1 mm, que representan 37,5% y 19,2% del total, respectivamente.

2.3 Rentas Parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a diciembre de 2016 recaudó \$1.616 mm, 105% del aforo vigente y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), muestra una ejecución de \$17,4 mm, 87,2% del aforo. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de \$1.633,3 mm y una variación nominal de 14,8%, respecto al mismo período del año anterior.

2.4 Fondos Especiales

En el caso de la ejecución de los Fondos Especiales, cuadro 5, se observa un nivel de recaudo de 96,5%, \$17,6 billones, respecto al aforo definitivo de 2016. Mostrando una participación en términos del PIB de 2,1%, y su variación nominal muestra una reducción de 3% 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 \$8,4 billones, el 48,1% del recaudo total por Fondos especiales, pero representó una variación nominal de -15,9% respecto a lo observado en el período del año anterior, al concurrir en la vigencia anterior recursos recaudados de 2014 y 2015.

Cuadro 5

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 16/15	Porcentaje del PIB	
			2015	2016		2015	2016
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE	8.446	8.446	91,6	100,0	187,5	0,4	1,0
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.343	1.453	105,4	108,2	(21,0)	0,2	0,2
Fondo de Solidaridad Pensional	1.422	905	69,6	63,6	(39,3)	0,2	0,1
Fondo de Salud de la Policía	781	739	100,1	94,6	(6,2)	0,1	0,1
Fondo pensiones Telecom y Teleasociadas	717	709	87,9	98,8	17,3	0,1	0,1
Fondo Financiación del Sector Justicia	693	718	99,1	103,6	28,8	0,1	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	516	346	77,7	67,1	6,2	0,0	0,0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	351	365	81,2	103,8	13,0	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	275	300	115,5	109,0	46,3	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	269	156	84,0	57,8	(21,4)	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	182	202	103,6	111,0	(12,3)	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.207	3.228	103,2	100,7	73,2	0,2	0,4
TOTAL FONDOS ESPECIALES	18.203	17.566	87,4	96,5	54,6	1,4	2,0

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

Debe observarse que la incorporación del Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, representa 46,4% de los recursos aforados y su recaudo 100% del total aforado²⁰ y el 48,1% del total recaudado. Por consiguiente, pone un alto grado de participación tanto en el aforo como en la ejecución, logrando una participación del 1% del PIB.

Otros fondos, registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondos Internos de la Policía, 111%; Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, 109%; Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud, 108,2%; Fondo Internos de Defensa, 103,8%; Fondo Sector Justicia, 103,6%, entre los más destacados.

3. PRESUPUESTO DE GASTOS 2016

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2016 por cuantía de \$215,9 billones²¹, de los cuales \$201,8 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto se presenta en el cuadro 6.

²⁰ Se toma el 100%, dado que la DIAN informa recaudo conjunto con la Sobretasa CREE, en la que se registra la diferencia entre total recaudo menos aforo CREE, como se indicó arriba en ingresos tributarios.

²¹ Ley 1769 del 24 de noviembre de 2016 y Decreto de Liquidación 2550 del 30 de diciembre de 2016.

Cuadro 6
Presupuesto inicial de gastos 2016
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	118.567	5.842	124.409	58,8	41,4	57,6
Gastos de Personal	24.500	1.549	26.050	12,1	11,0	12,1
Gastos Generales	6.859	613	7.472	3,4	4,3	3,5
Transferencias	87.184	2.092	89.277	43,2	14,8	41,3
Operación Comercial	22	1.588	1.610	0,0	11,3	0,7
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.672	1	47.674	23,6	0,0	22,1
Deuda Externa	9.397	0	9.397	4,7	0,0	4,4
Deuda Interna	38.276	1	38.277	19,0	0,0	17,7
III. INVERSION	35.571	8.261	43.832	17,6	58,6	20,3
IV. TOTAL (I + II + III)	201.810	14.104	215.914	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	154.138	14.103	168.241	76,4	100,0	77,9

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

3.1. Modificaciones Presupuestales

Durante la vigencia fiscal de 2016 se efectuaron modificaciones al PGN así: mediante convenios interadministrativos, \$449 mm; con donaciones, \$63 mm; y mediante el Decreto 2088 de 2016 se redujeron \$6.000 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2016 ascendió a \$210,4 billones, \$5,5 billones menos de lo aprobado inicialmente por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7
Modificaciones presupuestales 2016
Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1769	Noviembre 24 de 2015	215.914
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 26, Decreto 2550 de 2015)	Enero a diciembre de 2016	449
DONACION	Decretos 1034, 1211, 1660, 2039 y 2203	Junio 24, julio 25, octubre 21, diciembre 12 y 30 de 2016, respectivamente.	63
REDUCCION	Decreto 2088	Diciembre 21 de 2016	6.000
APROPIACION DEFINITIVA			210.426

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 del artículo 26 del Decreto 2550 del 2015.

Decreto 2550 del 2015: **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 2016 se adicionaron apropiaciones por convenios interadministrativos por \$449 mm, que representan el 0,3% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8 **Adiciones por convenios interadministrativos 2016**

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	5	413	419	0,3
Gastos de personal	-	1	1	0,0
Gastos generales	5	58	63	0,8
Transferencias	-	47	47	0,1
Operación comercial	-	308	308	17,8
II. INVERSION	18	12	30	0,1
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	23	426	449	0,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nal. - 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 2016.

3.1.2 Donaciones

Durante el transcurso de la vigencia fiscal de 2016, mediante decreto del Gobierno Nacional, se incorporaron al PGN donaciones por valor total de \$63 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 2016
Millones de pesos

No. Decreto	Fecha del Decreto	Entidad	Donante	Objeto de la Donación	Valor
1034	24 de junio	Fiscalía General de la Nación	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID	Apoyar el "Fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y funcionarias de la Fiscalía General de la Nación para la atención de víctimas e investigación en casos de violencia sexual".	1
1211	25 de julio	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Unión Europea -UE	Apoyo Presupuestario a la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial-DRET.	39
1660	21 de octubre	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Unión Europea -UE	Apoyo a la Política de Mejora de la Competitividad del Sub -Sector Lechero Colombiano -Fase II.	10
2039	12 de diciembre	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	KFW, Frankfurt am Main	El Convenio de Financiación para el proyecto Silvicultura como Alternativa de Producción en la Zona Marginal de la Región Cafetera - Componente de Biodiversidad.	0,2
2203	30 de diciembre	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Instituto de Crédito Oficial del Gobierno de España	Para la cofinanciación del proyecto Programa de Agua y Saneamiento Para el Sector Rural.	13
TOTAL DONACIONES					63

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

3.1.3 Decreto de Reducción

En virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros, en la sesión del día 12 de diciembre de 2016, como una medida encaminada a garantizar el cumplimiento de las metas de déficit fiscal establecidas para la vigencia, el gobierno nacional expidió el Decreto 2088 de 2016 mediante el cual redujo algunas partidas presupuestales del PGN por \$6 billones, de los cuales \$2,2 billones correspondieron a gastos de funcionamiento; \$968 mm al servicio de la deuda y \$2,8 billones a inversión, como se presenta en el cuadro 10.

Cuadro 10
Reducción 2016
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	1.617	632	2.249
Gastos de Personal	246	14	261
Gastos Generales	54	13	67
Transferencias	1.315	425	1.739
Operación Comercial	2	180	182
II. SERVICIO DE LA DEUDA	968	-	968
Deuda Interna	968	-	968
Amortizaciones	968	-	968
III. INVERSION	2.260	523	2.783
IV. TOTAL (I + II + III)	4.845	1.155	6.000
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	3.877	1.155	5.032

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

3.1.4 Presupuesto de gastos definitivo

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas antes, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2016 ascendió a \$210 billones, de los cuales \$197 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$13 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 11.

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, el tamaño final del presupuesto de la vigencia 2016 es inferior en un 2,5%, 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.

Cuadro 11
Presupuesto de gastos definitivo 2016

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	118.567	5.842	124.409	(1.611)	(219)	(1.830)	116.956	5.623	122.579
Gastos de Personal	24.500	1.549	26.050	17	(19)	(2)	24.517	1.531	26.048
Gastos Generales	6.859	613	7.472	384	96	480	7.244	709	7.953
Transferencias	87.184	2.092	89.277	(2.008)	(419)	(2.426)	85.177	1.673	86.850
Operación Comercial	22	1.588	1.610	(5)	123	118	17	1.711	1.728
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.672	1	47.674	(968)	-	(968)	46.705	1	46.706
Deuda Externa	9.397	0	9.397	280	(0)	280	9.677	0	9.678
Deuda Interna	38.276	1	38.277	(1.248)	0	(1.248)	37.027	1	37.029
III. INVERSION	35.571	8.261	43.832	(2.163)	(528)	(2.691)	33.408	7.733	41.141
IV. TOTAL (I + II + III)	201.810	14.104	215.914	(4.742)	(746)	(5.488)	197.068	13.358	210.426
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	154.138	14.103	168.241	(3.774)	(746)	(4.521)	150.364	13.356	163.720

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 2016

A diciembre de 2016, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN²² ascendió a \$200,9 billones, correspondientes al 95,5% de la apropiación definitiva de 2016. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$191,6 billones, correspondientes al 91% de la apropiación definitiva y al 95,4% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$183,4 billones, correspondientes al 87,1% de la apropiación definitiva y al 95,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 12²³.

²² 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.

²³ 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.

Cuadro 12

Ejecución presupuesto de gastos 2016

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	122.579	121.300	116.362	113.853	1.279	99,0	94,9	92,9	95,9	97,8
Gastos de Personal	26.048	25.682	25.648	25.045	366	98,6	98,5	96,2	99,9	97,7
Gastos Generales	7.953	7.831	7.533	6.408	121	98,5	94,7	80,6	96,2	85,1
Transferencias	86.850	86.182	81.649	81.004	668	99,2	94,0	93,3	94,7	99,2
Operación Comercial	1.728	1.605	1.532	1.397	123	92,9	88,7	80,8	95,5	91,1
II. SERVICIO DE LA DEUDA	46.706	39.670	39.638	39.563	7.037	84,9	84,9	84,7	99,9	99,8
Deuda Externa	9.678	9.295	9.263	9.263	383	96,0	95,7	95,7	99,7	100,0
Amortizaciones	3.557	3.416	3.415	3.415	142	96,0	96,0	96,0	100,0	100,0
Intereses	6.120	5.879	5.848	5.848	241	96,1	95,5	95,5	99,5	100,0
Deuda Interna	37.029	30.375	30.375	30.300	6.654	82,0	82,0	81,8	100,0	99,8
Amortizaciones	19.920	13.863	13.863	13.863	6.057	69,6	69,6	69,6	100,0	100,0
Intereses	17.109	16.512	16.512	16.436	597	96,5	96,5	96,1	100,0	99,5
III. INVERSION	41.141	39.928	35.579	29.953	1.213	97,1	86,5	72,8	89,1	84,2
IV. TOTAL (I + II + III)	210.426	200.898	191.579	183.369	9.529	95,5	91,0	87,1	95,4	95,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	163.720	161.228	151.940	143.806	2.492	98,5	92,8	87,8	94,2	94,6

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

Al final de la vigencia hubo pérdidas de apropiación por falta de compromisos por \$9,5 billones, de los cuales \$1,3 billones correspondieron a gastos de funcionamiento, \$7 billones al servicio de la deuda y \$1,2 billones a gastos de inversión. En el cuadro 13 se presenta el resumen de las pérdidas de apropiación del PGN.

Cuadro 13

Pérdidas de apropiación presupuesto 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	890	388	1.279
Gastos de personal	262	104	366
Gastos generales	91	30	121
Transferencias	535	134	668
Operación comercial	3	120	123
II. INVERSION	1.085	129	1.213
III. SUBTOTAL (I + II)	1.975	517	2.492
IV. SERVICIO DE LA DEUDA	7.037	0	7.037
V. TOTAL (III + IV)	9.012	517	9.529

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

De los \$9,5 billones de pérdidas de apropiación del PGN, \$9 billones (94.6%) correspondieron a recursos de la Nación y \$517 mm (5,4%), a gasto financiado con recursos de los establecimientos públicos nacionales.

El 92,2% de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Servicio de la Deuda (7 billones), Hacienda (\$877,1 mm), Educación (\$259,9 mm), Inclusión Social y Reconciliación (\$177,1 mm), Defensa y Policía (\$171,3 mm), Agropecuario (\$152,7 mm), Minas y Energía (\$110,5 mm).

4.1 Ejecución presupuesto con recursos de la Nación

Para la vigencia fiscal de 2016, el presupuesto definitivo con recursos de la Nación ascendió a \$197,1 billones. De este total, se adquirieron **compromisos** por \$188,1 billones, correspondientes al 95,4%

de la apropiación definitiva. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$179,3 billones, correspondientes al 91% de la apropiación definitiva y al 95,4% del monto comprometido para el mismo año. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$172,4 billones, correspondientes al 87,5% de la apropiación definitiva y al 96,1% de las obligaciones adquiridas. Como resultado de la ejecución presupuestal, se presentaron pérdidas de apropiación por \$9, billones, como se presenta en el cuadro 14.

Cuadro 14

Ejecución presupuesto de gastos con recursos de la Nación 2016

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	116.956	116.065	111.235	108.913	890	99,2	95,1	93,1	95,8	97,9
Gastos de Personal	24.517	24.256	24.226	23.628	262	98,9	98,8	96,4	99,9	97,5
Gastos Generales	7.244	7.153	6.875	5.785	91	98,7	94,9	79,9	96,1	84,1
Transferencias	85.177	84.642	80.121	79.487	535	99,4	94,1	93,3	94,7	99,2
Operación Comercial	17	15	14	14	3	84,3	79,8	77,9	94,6	97,6
II. SERVICIO DE LA DEUDA	46.705	39.668	39.637	39.562	7.037	84,9	84,9	84,7	99,9	99,8
Deuda Externa	9.677	9.295	9.263	9.263	383	96,0	95,7	95,7	99,7	100,0
Amortizaciones	3.557	3.415	3.415	3.415	142	96,0	96,0	96,0	100,0	100,0
Intereses	6.120	5.879	5.848	5.848	241	96,1	95,5	95,5	99,5	100,0
Deuda Interna	37.027	30.374	30.374	30.298	6.654	82,0	82,0	81,8	100,0	99,8
Amortizaciones	19.919	13.862	13.862	13.862	6.057	69,6	69,6	69,6	100,0	100,0
Intereses	17.108	16.512	16.512	16.436	597	96,5	96,5	96,1	100,0	99,5
III. INVERSION	33.408	32.323	28.471	23.900	1.085	96,8	85,2	71,5	88,1	83,9
IV. TOTAL (I + II + III)	197.068	188.057	179.344	172.374	9.012	95,4	91,0	87,5	95,4	96,1
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	150.364	148.388	139.707	132.813	1.975	98,7	92,9	88,3	94,1	95,1

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

4.1.1 Gastos de Personal y Generales

De una apropiación por \$24,5 billones para gastos de personal, en el año 2016 se comprometió un total de \$24,3 billones, el 98,9% del total de la apropiación; se obligó un total de \$24,2 billones, correspondiente al 98,8% de la apropiación y se pagó una suma de \$23,6 billones, el 96,4%. En cuanto a los gastos generales, de una apropiación de \$7,2 billones, se comprometió el 98,7% del total de la apropiación (\$7,2 billones); se obligó un total de \$6,9 billones, el 94,9%, y se pagaron \$5,8 billones, el 79,9%.

4.1.2 Transferencias

De una apropiación para transferencias de \$85,2 billones, se comprometió un total de \$84,6 billones en 2016, correspondiente al 99,4% del total de la apropiación; se obligó un total de \$80,1 billones, 94,1%, y se pagaron \$79,5 billones, el 93,3%. En el cuadro 15 se presenta la ejecución de los principales sectores que concentran este gasto en el PGN.

Cuadro 15

Ejecución transferencias con recursos de la Nación 2016 - Principales sectores

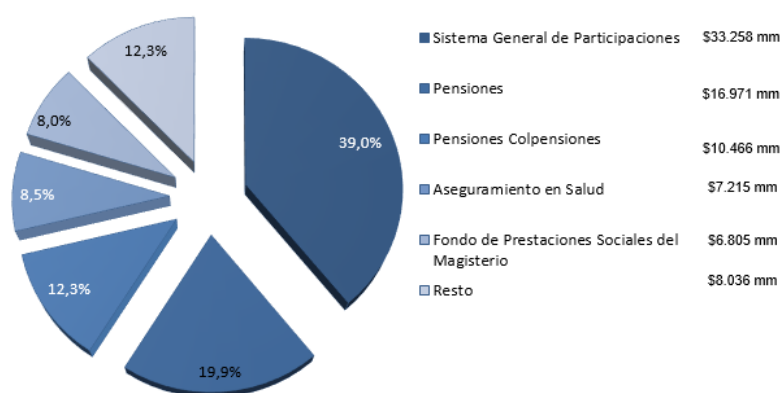
Miles de millones de pesos

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	85.177	84.642	80.121	79.487	535	99,4	94,1	93,3	94,7	99,2
EDUCACION	28.872	28.637	28.636	28.627	235	99,2	99,2	99,2	100,0	100,0
TRABAJO	19.399	19.387	16.389	16.386	11	99,9	84,5	84,5	84,5	100,0
HACIENDA	15.148	14.992	13.785	13.757	156	99,0	91,0	90,8	92,0	99,8
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	8.600	8.590	8.580	8.516	10	99,9	99,8	99,0	99,9	99,3
DEFENSA Y POLICIA	7.876	7.870	7.870	7.752	7	99,9	99,9	98,4	100,0	98,5
SUBTOTAL	79.896	79.475	75.260	75.039	420	99,5	94,2	93,9	94,7	99,7
RESTO DE SECTORES	5.281	5.167	4.861	4.448	115	97,8	92,0	84,2	94,1	91,5

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 (\$33,3 billones); pensiones (\$16,9 billones); Pensiones Colpensiones (\$10,5 billones); Aseguramiento en Salud (\$7,2 billones); y Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (\$6,8 billones). En conjunto, estas transferencias representan el 87,7% del total apropiado por este concepto, como se presenta en el gráfico 1.

Gráfico 1
Concentración transferencias recursos Nación 2016
Participación Porcentual



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

4.1.3 Servicio de la deuda 2016

De una apropiación total por \$46,7 billones, \$23,5 billones corresponden a amortizaciones, es decir, el 50,3%, y \$23,2 billones a intereses, el 49,7%, como se presenta en el cuadro 16.

Cuadro 16
Ejecución servicio de la deuda con recursos de la Nación 2016
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	9.677	9.295	9.263	9.263	383	96,0	95,7	95,7	99,7	100,0
Amortizaciones	3.557	3.415	3.415	3.415	142	96,0	96,0	96,0	100,0	100,0
Intereses	6.120	5.879	5.848	5.848	241	96,1	95,5	95,5	99,5	100,0
Deuda Interna	37.027	30.374	30.374	30.298	6.654	82,0	82,0	81,8	100,0	99,8
Amortizaciones	19.919	13.862	13.862	13.862	6.057	69,6	69,6	69,6	100,0	100,0
Intereses	17.108	16.512	16.512	16.436	597	96,5	96,5	96,1	100,0	99,5
TOTAL	46.705	39.668	39.637	39.562	7.037	84,9	84,9	84,7	99,9	99,8
Amortizaciones	23.476	17.277	17.277	17.277	6.199	73,6	73,6	73,6	100,0	100,0
Intereses	23.229	22.391	22.360	22.284	838	96,4	96,3	95,9	99,9	99,7

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

De los \$9,7 billones apropiados para atender el servicio de la deuda externa en 2016, se comprometieron, se obligaron y se pagaron \$9,3 billones, 96% y 95,7%, respectivamente, de la apropiación

total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación total de \$37 billones, se comprometieron y se obligaron \$30,4 billones, representado el 82%, y se pagaron \$30,3 billones el 81,8% de la apropiación definitiva por este concepto.

De las pérdidas de apropiaciones en el servicio de la deuda por \$7 billones, \$383 mm correspondieron al servicio de la deuda externa y \$6,7 billones a la deuda interna.

4.1.4 Inversión con recursos de la nación 2016

De una apropiación definitiva por \$33,4 billones para inversión, se comprometieron \$32,3 billones, el 96,8% de la apropiación total. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$28,5 billones, el 85,2% de la apropiación y el 88,1% de los compromisos adquiridos. El total de pagos, por su parte, ascendió a \$23,9 billones, equivalentes al 71,5% del total apropiado y 83,9% de las obligaciones adquiridas.

Cerca del 88% de las apropiaciones de inversión se concentra en nueve sectores, de un total de treinta, a saber: Inclusión Social, Salud y Protección Social, Transporte, Trabajo, Educación, Minas y Energía, Agropecuario, Hacienda, y Vivienda, Ciudad y Territorio. (Cuadro 17)

Dentro de estos sectores se ejecutaron los proyectos más significativos de la política del Gobierno actual. En Inclusión social y reconciliación se dedicó más del 83% de su apropiación definitiva a la atención de los programas familias en acción, asistencia primera infancia, programas dirigidos a población pobre, vulnerada y desplazada víctimas de la violencia y apoyo a la niñez y la familia, ejecutando para este propósito la suma de \$6,1 billones.

En el sector Salud y Protección Social que ascendió a \$4,6 billones, de los cuales \$4,1 billones correspondieron a la unificación del Régimen Subsidiado; \$195 mm a la Eventos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT y \$141 mm al programa de Vacunas PAI.

También vale la pena resaltar la ejecución del sector Transporte, por ejemplo, registró una ejecución de \$4 billones durante la vigencia fiscal de 2016, de los cuales \$1 billón se destinó para aporte estatal concesión ruta del sol, \$725 mm al mejoramiento y mantenimiento vial, fluvial, férreo y marítimo, \$459 mm a la construcción de infraestructura vial, fluvial, férreo y Marítimo, y \$437 mm a contratos plan.

Cuadro 17

Ejecución inversión con recursos de la Nación 2016 - 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)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	7.313	7.228	6.291	5.838	85	98,8	86,0
Familias En Accion	2.170	2.168	1.956	1.948	2	99,9	90,1
Asistencia Primera Infancia	1.717	1.712	1.697	1.661	4	99,7	98,9
Programas dirigidos a poblacion pobre, vulnerable, desplazada, victima	1.115	1.076	862	718	38	96,6	77,4
Apoyo a la Niñez y la Familia	1.068	1.061	1.031	976	7	99,3	96,5
Programas para superacion de pobreza	125	118	109	95	7	94,2	87,0
Proteccion y Bienestar Social del Recurso Humano	123	123	90	75	0	100,0	72,7
Red de Seguridad Alimentaria	60	59	41	34	1	98,6	68,6
Victimas	24	19	13	12	5	77,4	53,2
Resto de Programas	911	892	493	318	19	97,9	54,1

Cuadro 17 (Continuación)
Ejecución inversión con recursos de la nación 2016 - 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)
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	4.609	4.583	4.563	4.499	26	99,4	99,0
Unificación y Universalización del Regimen Subsidiado	4.059	4.059	4.059	4.059	-	100,0	100,0
Eventos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT	195	188	186	186	7	96,4	95,2
Vacunas PAI	141	141	138	126	0	99,7	97,6
Protección Salud Pública	71	63	58	40	7	89,4	81,6
Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación del Recurso Humano	37	36	35	32	1	96,9	94,4
Levantamiento y Actualización de Información para Procesamiento	29	25	21	12	5	84,3	69,9
Adquisición, Producción y Mantenimiento de La Dotación Propia del Sector	13	13	13	2	0	99,1	94,4
Investigación Básica, Aplicada y Estudios	12	11	10	8	1	89,0	85,2
Resto de Programas	51	47	44	34	4	92,4	86,1
TRANSPORTE	4.047	4.046	3.634	2.735	1	100,0	89,8
Aporte Estatal Concesiones	1.574	1.574	1.574	1.272	-	100,0	100,0
Mejoramiento y Mantenimiento Vial, Fluvial, Ferreo y Marítimo	725	725	587	314	0	100,0	80,9
Construcción de Infraestructura Vial, Fluvial, Ferreo y Marítimo	459	459	362	259	0	100,0	78,9
Contratos Plan	437	437	367	359	-	100,0	83,9
Mejoramiento y Mantenimiento Vías para la Conectividad Regional	180	180	138	72	0	99,9	76,3
Reposición y Renovación Parque Automotor de Carga	147	147	147	118	0	100,0	99,9
Construcción, Adquisición, Adecuación, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Aeronáutica	134	134	100	42	0	100,0	74,5
Construcción Tunnel del Segundo Centenario (Tunnel de La Línea)	110	110	99	97	0	100,0	90,5
Construcción Mejoramiento y Mantenimiento Corredor Tumaco- Pasto-Mocoa(Incluye Variante Sai)	70	70	68	55	0	100,0	97,6
Investigación Básica, Aplicada, Estudios, Levantamiento y Análisis de Información	64	63	50	35	0	99,3	77,5
Adquisición Y/O Producción de Equipos, Materiales Suministros y Servicios Administrativos	61	61	59	50	0	99,7	96,8
Corredores Complementarios de Competitividad	46	46	45	39	-	100,0	97,3
Vías Terciarias	39	39	38	23	0	99,6	98,2
TRABAJO	2.850	2.829	2.614	2.600	21	99,3	91,7
Subsidios	1.229	1.229	1.081	1.080	0	100	88
Sena - Formación para la Producción y Venta de Servicios	967	959	949	943	8	99	98
Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo	277	274	267	265	3	99	96
Fondo de Solidaridad Pensional	194	194	176	176	-	100,0	90,7
Generación de ingresos APD	38	37	37	37	0	98,8	98,4
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	34	34	19	17	0	99,4	54,8
Adquisición, Producción y Mantenimiento de La Dotación Propia del Sector	26	25	22	21	0	99,6	86,0
Creditos	23	18	18	18	5	76,4	76,4
Estímulo del desarrollo empresarial	14	14	8	8	0	99,6	60,0
Resto de Programas	49	45	37	35	4	92,1	76,2
EDUCACION	2.586	2.568	2.532	2.289	18	99,3	97,9
Calidad Educación Superior	1.213	1.212	1.211	1.115	1	100	100
Alimentación Escolar	457	457	454	447	0	100	99
Infraestructura educativa	336	332	321	296	4	98,9	95,6
Calidad Educación Preescolar, Básica y Media	327	316	310	254	11	96,7	94,8
Universidades	120	120	120	98	-	100,0	100,0
Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación del Recurso Humano	107	105	98	67	2	97,9	91,0
Mejoramiento y Modernización de la Educación	26	26	18	12	0	99,4	68,0
MINAS Y ENERGIA	2.467	2.405	2.226	2.181	62	97,5	90,2
Subsidios de Energía y Gas	1.740	1.736	1.708	1.708	4	99,8	98,2
FAZNI, FAER, FOES, PRONE	550	501	375	341	49	91,0	68,2
Ampliación del Conocimiento Geológico y Competitividad Minera	53	50	46	44	3	94,3	86,9
Subsidio Transporte Combustible Yumbo-Pasto	43	43	43	43	0	100,0	99,0
Soluciones Energéticas Alternativas y ZNI	34	34	16	10	0	99,5	48,5
Apropiación y adopción de las TICs	15	14	12	12	1	91,8	82,7
Resto de Programas	33	29	26	25	4	86,5	78,4
AGROPECUARIO	2.023	1.890	1.561	805	133	93,4	77,2
Asistencia Técnica, Créditos y Apoyo A Microempresas Rurales	903	884	673	377	19	97,9	74,5
Implementación Proyectos Productivos, Restitución y Atención a la Población Desplazada Apd	240	187	179	128	53	78,0	74,7
Subsidio de Vivienda Rural	215	215	215	17	0	99,8	99,8
Fondo de Comercialización Agrícola y Fonsa	180	179	120	60	0	99,8	66,5
Control de Precios y Prevención Agropecuario de Plagas-Fitosanitario	108	91	87	83	17	83,9	80,5
Formalización propiedad tierras	101	78	70	41	23	77,2	69,8
Distritos de Riego	45	34	32	10	11	75,2	71,6
CIF, ICR y PRAN Nacional PRAN Cafetero-Silvicultura	42	42	27	13	0	99,3	65,0
Administración Recursos Pesqueros	39	37	34	23	1	96,9	87,8
Estudios y Planificación del Uso y Ordenamiento del Suelo	30	30	30	12	0	99,1	98,9
Fortalecimiento Institucional	28	22	17	15	5	81,1	61,3
Subsidio Conformación Empresas Agropecuarias	22	22	22	0	0	99,6	99,5
Sistemas de Información Agropecuaria	22	21	16	13	1	96,4	74,8
Implementación Política para Mejorar La Competitividad del Sector Lácteo Nacional	20	19	15	6	1	94,9	74,2
Saneamiento Básico	17	17	17	-	-	100,0	100,0
Resto de Programas	11	11	7	6	0	96,3	59,3
HACIENDA	2.019	1.394	509	499	625	69,0	25,2
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	504	504	-	-	-	100,0	-
CREE	464	187	187	187	277	40,4	40,4
Sistemas de Transporte Masivo	422	346	63	63	76	82,0	14,9
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	262	-	-	-	262	-	-
Plan Anual Antievasión	180	176	175	173	4	97,6	96,9
Sistemas de Información y Gestión	52	50	28	26	2	95,4	53,5
Adquisición y Adecuación de Sedes	12	12	4	4	0	99,7	29,4
Desarrollo de Los Sistemas de Información	12	11	8	7	0	96,9	71,1
Programa de Modernización	11	11	9	8	0	98,3	80,8
Resto de Programas	99	96	35	32	3	96,6	35,3
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.494	1.486	1.426	330	8	99,5	95,4
Subsidio Familiar de Vivienda	710	710	710	39	0	100,0	99,9
Agua Potable y Saneamiento Básico	358	358	357	86	0	99,9	99,5
FRECH	231	224	168	168	7	96,9	72,4
Subsidio de Vivienda Desplazados	150	150	150	-	-	100,0	100,0
Asistencia técnica	13	13	13	11	0	99,2	96,9
Programa de Modernización	13	12	12	10	0	99,5	96,0
Resto de Programas	18	18	17	16	0	98,7	95,4

Cuadro 17 (Continuación)

Ejecución inversión con recursos de la nación 2016 - Principales Programas

Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pérdidas de Apropiación	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
DEFENSA Y POLICIA	977	961	867	551	16	98,4	88,8
Política de Consolidación de La Seguridad Democrática	396	394	328	212	1	99,7	82,8
Adquisición, reposición y mantenimiento de equipos aéreos, terrestre y fluvial	232	228	223	129	4	98,3	96,3
Infraestructura	126	123	106	76	3	97,7	84,2
Control E Inteligencia	100	93	89	65	7	93,1	88,9
Armamento y Material de Guerra	86	85	85	45	0	99,6	99,4
Resto de Programas	37	37	36	25	0	99,3	96,9
PLANEACION	378	365	303	198	13	96,6	80,3
Fortalecimiento Institucional	116	113	112	65	3	97,0	96,4
FNR - Recursos Acto Legislativo 005 2011	94	89	89	37	5	94,5	94,5
Resto de Programas	167	164	102	96	4	97,6	61,1
SUBTOTAL	30.763	29.755	26.525	22.526	1.008	96,7	86,2
RESTO DE SECTORES	2.645	2.569	1.946	1.373	77	97,1	73,6
TOTAL	33.408	32.323	28.471	23.900	1.085	96,8	85,2

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

4.2 Ejecución presupuesto con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales

Para la vigencia fiscal de 2016, el presupuesto definitivo con recursos propios ascendió a \$13,4 billones. De este total, se adquirieron **compromisos** por \$12,8 billones, correspondientes al 96,1% de la apropiación definitiva. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$12,2 billones, correspondientes al 91,6% de la apropiación definitiva y al 95,3% del monto comprometido para el mismo año. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$11 billones, correspondientes al 82,3% de la apropiación definitiva y al 89,9% de las obligaciones adquiridas. Como resultado de la ejecución presupuestal, se presentaron pérdidas de apropiación por \$517 mm, como se presenta en el cuadro 18.

Cuadro 18

Ejecución presupuesto de gastos con recursos propios 2016

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	5.623	5.235	5.126	4.940	388	93,1	91,2	87,9	97,9	96,4
Gastos de Personal	1.531	1.426	1.422	1.418	104	93,2	92,9	92,6	99,7	99,7
Gastos Generales	709	679	657	623	30	95,8	92,8	87,9	96,9	94,8
Transferencias	1.673	1.540	1.528	1.517	134	92,0	91,3	90,6	99,3	99,2
Operación Comercial	1.711	1.590	1.518	1.383	120	93,0	88,8	80,8	95,5	91,1
II. SERVICIO DE LA DEUDA	1	1	1	1	0	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Deuda Interna	1	1	1	1	0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amortizaciones	1	1	1	1	0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
III. INVERSION	7.733	7.604	7.107	6.053	129	98,3	91,9	78,3	93,5	85,2
IV. TOTAL (I + II + III)	13.358	12.841	12.235	10.995	517	96,1	91,6	82,3	95,3	89,9
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	13.356	12.840	12.233	10.994	517	96,1	91,6	82,3	95,3	89,9

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

El 70% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en nueve establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 19.

Cuadro 19

Ejecución presupuesto de gastos con recursos propios 2016 por entidades

Miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pérdidas de Apropiación	Porcentaje de Ejecución				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	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)
TOTAL RECURSOS PROPIOS	13.358	12.841	12.235	10.995	945	96,1	91,6	82,3	95,3	89,9
410600 ICBF	2.651	2.631	2.575	2.522	20	99,2	97,1	95,1	97,9	97,9
360200 SENA	1.738	1.706	1.578	1.453	32	98,2	90,8	83,6	92,5	92,0
152000 Agencia Logística de las Fuerzas Militares	972	886	871	788	86	91,1	89,6	81,0	98,3	90,5
230600 Fondo de Tecnologías de la Información	936	921	917	784	15	98,4	98,0	83,8	99,6	85,5
120400 Superintendencia de Notariado	862	843	807	537	19	97,8	93,5	62,3	95,7	66,6
241200 Aeronáutica Civil	787	777	600	590	10	98,7	76,2	75,0	77,1	98,4
211100 Agencia Nacional de Hidrocarburos	556	536	518	503	20	96,4	93,3	90,5	96,7	97,1
241300 Agencia Nacional de Infraestructura	479	477	464	187	2	99,5	96,8	39,0	97,3	40,2
240200 Inviás	350	349	331	215	1	99,8	94,6	61,6	94,8	65,1
SUBTOTAL	9.331	9.125	8.661	7.580	206	97,8	92,8	81,2	94,9	87,5
RESTO DE ENTIDADES	4.027	3.716	3.574	3.415	740	92,3	88,8	84,8	96,2	95,6

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

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF (\$2,7 billones). El presupuesto financiado con recursos propios se destinó además de al normal funcionamiento de la entidad, a la atención de los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Los mayores recursos se concentraron principalmente en el proyecto de “Asistencia a la Primera Infancia a Nivel Nacional” a través del cual se brindó atención integral de sus beneficiarios, así como la atención en los hogares comunitarios en todas sus modalidades. Esto incluyó los recursos para el pago a las madres comunitarias de acuerdo con lo establecido por la Ley. Otro proyecto importante soportado con recursos propios fue el de “Asistencia al Modelo de Intervención Social del ICBF a Nivel Nacional mediante el cual se desarrolla el soporte administrativo de las actividades misionales del instituto. Finalmente, parte de estos recursos se invirtieron en el proyecto “Desarrollar Acciones de Promoción y Prevención en el Marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Territorio Nacional” con el que se cubren los costos por producción y distribución de alimentos de alto valor nutricional – bienestarina- y la operación de centros para niños y adolescentes con deficiencia nutricional.

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA (\$1,7 billones). Los recursos propios del SENA se originaron de los ingresos corrientes, los recursos de capital y los aportes parafiscales realizados por las entidades públicas, las entidades sin ánimo de lucro, los aportes parafiscales realizados por las sociedades y personas jurídicas y asimiladas correspondientes a los empleados que devenguen más de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes (\$1,7 billones), más los aportes que dichas entidades reciban del Presupuesto General de la Nación en dicha vigencia (\$72 mm) y los recursos del impuesto sobre la renta para la equidad –CREE (\$1,3 billones).

La inversión del SENA aumentó en 4,4% por el mayor recaudo originado en el crecimiento de la economía y una mejor gestión. Los gastos se destinaron especialmente a otorgar 9.134.596 de cupos en Formación Profesional Integral Titulada y Complementaria, de los cuales 1.307.957 corresponden a formación profesional integral titulada y 7.826.639 de cupos de aprendices en formación complementaria, 476.222 cupos en formación para Tecnólogos y Especialización Tecnológica, 400.915 cupos para aprendices en integración con la educación media y 3.265.625 aprendices matriculados en formación virtual.

Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (\$936 mm). Sus recursos provinieron del cobro a los operadores de telecomunicaciones y correos por concepto de concesiones, autorizaciones, permisos y utilización del espectro electromagnético. Estos se destinaron al financiamiento de proyectos que facilitaron el acceso a los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la información y

las comunicaciones, a través de estrategias como Puntos Vive Digital y Kioscos Vive Digital; los proyectos computadores para educar, implementación y desarrollo de la agenda de conectividad; los servicios de franquicia postal y telegráfica, así como del sistema de correo social. Además, se realizaron gastos para el apoyo logístico y de funcionamiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Agencia Logística de las Fuerzas Militares (\$972 mm) y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (\$343 mm). De acuerdo con sus respectivas funciones, estos órganos apoyaron y colaboraron con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, tales como alimentación, combustibles y elementos de logística; así como en la construcción de obras civiles. La mayor parte de sus recursos se originaron fundamentalmente de la actividad comercial que ejecutaron a través de la celebración de convenios interadministrativos.

Superintendencia de Notariado y Registro (\$862,4 mm). Sus recursos se originaron especialmente en el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 192 oficinas de registro que funcionan en el país. Es importante señalar que de estos recursos \$146,5 mm corresponden a excedentes financieros, de los cuales se transfirió a la Nación \$87,2 mm. De otra parte, la transferencia de capital de los recursos de la Ley 55 de 1985 para el sector justicia fue de \$454,1 mm destinados para construcción de Centros Penitenciarios y Despachos Judiciales, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, ejecutados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, ejecutados por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Así mismo, se cubrió el pago del pasivo pensional de Fonprenor por \$8,6 mm, el Fondo de Notarios de insuficientes ingresos por \$60,6 mm, entre otros.

U. A. E. de la Aeronáutica Civil (\$787 mm). Sus recursos se originaron por el cobro del uso de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 105 de 1993. Se destinaron al apoyo logístico y funcionamiento de la Entidad, así como a la adquisición, construcción, conservación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y equipos para el control y seguridad aeronáutica, de tal forma que se garantizaron el desarrollo de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, bajo las condiciones de la normatividad de aviación civil internacional.

Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH (\$556 mm). Ejecutaron gastos de funcionamiento por \$341 mm de los cuales \$258 mm corresponde a excedentes financieros transferidos a la Nación y \$215 mm de inversión para estudios de exploración de hidrocarburos logrando adquirir 6.918 kilómetros de sísmica 2D, se suscribieron 26 nuevos contratos de exploración y explotación petrolera y de evaluación técnica y adicionalmente se logró la perforación de 21 pozos exploratorios.

Agencia Nacional de Infraestructura, ANI (\$479 mm). Recursos originados principalmente por concepto del derecho de tránsito por el uso de la infraestructura férrea en el tramo Chiriguana- Santa Marta, los rendimientos financieros y el recaudo de peajes en virtud de la Ley 105 de 1993. Se destinaron principalmente a la gestión institucional y funcionamiento de la Entidad, así como a la rehabilitación de vías férreas a nivel nacional, concesiones viales y apoyo a los puertos a nivel nacional.

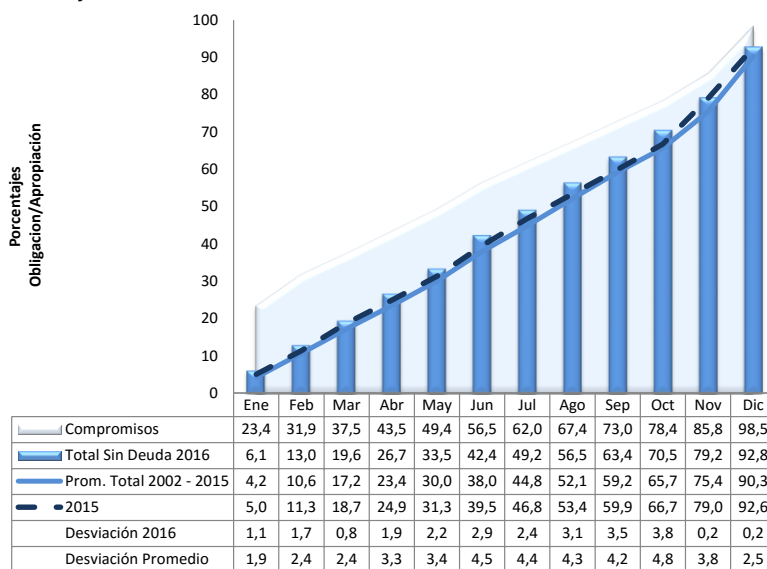
Instituto Nacional de Vías, INVIAS (\$350 mm). Recursos originados especialmente en el cobro de peajes por el uso de la infraestructura vial a su cargo y la contraprestación por las concesiones portuarias, en virtud de la Ley 105 de 1993. Se destinaron principalmente a la ejecución de proyectos de mejoramiento, adecuación, mantenimiento y conservación de la Red Vial Nacional no concesionada, ampliación y profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación y adquisición de equipos y dotación de señales para la seguridad vial en carreteras.

5. 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 vigencia²⁴.

En el gráfico 2 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 como porcentaje del valor total de las apropiaciones asignadas²⁵.

Gráfico 2
Velocidad de Ejecución 2016
Porcentaje



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

²⁴ 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>

²⁵ "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).

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. Al cierre de la vigencia 2016, los compromisos representan el 98,5% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 92,8% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje es mayor en 0,2 puntos respecto a 2015 y 2,5 puntos por encima del promedio del periodo 2002-2015.

En el cuadro 20 se presenta la ejecución sectorial sin deuda al cierre de 2016.

Cuadro 20
Ejecución sectorial sin servicio de la deuda 2016
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)
TOTAL PGN SIN DEUDA	163.720	161.228	151.940	143.806	2.492	98,5	92,8
AGROPECUARIO	2.589	2.437	2.092	1.308	153	94,1	80,8
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	699	663	512	463	36	94,8	73,2
CIENCIA Y TECNOLOGIA	307	305	302	244	2	99,5	98,4
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	853	837	826	681	16	98,1	96,8
COMUNICACIONES	1.274	1.242	1.226	1.084	33	97,4	96,2
CONGRESO DE LA REPUBLICA	514	508	498	493	7	98,7	96,9
CULTURA	381	379	374	310	2	99,4	98,3
DEFENSA Y POLICIA	28.918	28.747	28.408	26.620	171	99,4	98,2
DEPORTE Y RECREACION	409	401	287	225	7	98,2	70,2
EDUCACION	31.613	31.353	31.307	31.050	260	99,2	99,0
EMPLEO PUBLICO	294	271	261	246	23	92,2	88,7
FISCALIA	3.248	3.155	3.081	2.889	93	97,1	94,8
HACIENDA	18.672	17.795	15.676	15.606	877	95,3	84,0
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	10.883	10.706	9.605	9.059	177	98,4	88,3
INFORMACION ESTADISTICA	340	333	319	294	8	97,7	93,6
INTELIGENCIA	94	92	92	87	2	97,4	97,0
INTERIOR	995	978	949	796	17	98,3	95,5
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.731	2.649	2.273	1.962	82	97,0	83,2
MINAS Y ENERGIA	3.291	3.180	2.976	2.911	111	96,6	90,4
ORGANISMOS DE CONTROL	1.590	1.526	1.500	1.436	63	96,0	94,4
PLANEACION	572	549	481	368	24	95,9	84,1
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	814	800	730	504	14	98,3	89,6
RAMA JUDICIAL	3.498	3.464	3.392	3.162	34	99,0	97,0
REGISTRADURIA	812	772	761	722	41	95,0	93,7
RELACIONES EXTERIORES	1.020	1.000	999	971	20	98,1	97,9
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	13.954	13.860	13.817	13.675	94	99,3	99,0
TRABAJO	24.154	24.085	20.742	20.599	69	99,7	85,9
TRANSPORTE	5.955	5.907	5.283	3.975	47	99,2	88,7
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.244	3.235	3.174	2.067	9	99,7	97,8

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

6. REZAGO DEL AÑO 2015 QUE SE EJECUTÓ EN 2016

El rezago constituido con cargo a las apropiaciones presupuestales del año 2015, ejecutado durante 2016 ascendió a \$18,1 billones. De esta suma, se pagaron \$17,9 billones, equivalentes al 98,7% del total. Respecto al rezago de funcionamiento, se ejecutaron \$6,8 billones, o sea, el 99,2% del total por este concepto. En cuanto al servicio de la deuda²⁶, se pagó \$474 mm, el 98,8% de su rezago y en inversión se ejecutó un total de \$10,7 billones, el 98,4% del total del rezago, como se presenta en el cuadro 21. El rezago no ejecutado, que corresponde a apropiaciones de 2015 que definitivamente se perdieron, fue de \$235 mm.

²⁶ 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.

Cuadro 21

Ejecución del rezago de 2015 que se ejecutó en 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago	Pagos	Pérdidas de Rezago	Porcentaje de Ejecución
	(1)	(2)	(3)=(1-2)	Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	6.771	6.714	57	99,2
Gastos de Personal	363	362	1	99,7
Gastos Generales	1.031	1.025	7	99,4
Transferencias	5.198	5.151	47	99,1
Operación Comercial	179	176	3	98,6
II. SERVICIO DE LA DEUDA	480	474	6	98,8
Deuda Externa	143	138	6	96,1
Amortizaciones	122	116	6	95,4
Intereses	21	21	-	100,0
Deuda Interna	337	337	-	100,0
Amortizaciones	227	227	-	100,0
Intereses	110	110	-	100,0
III. INVERSION	10.871	10.699	172	98,4
IV. TOTAL (I + II + III)	18.122	17.888	235	98,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	17.642	17.413	229	98,7

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 2016

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						448.986.743.100,08
Acuerdo	0001	8-ene	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	485.369.143,00
Acuerdo	0002	8-ene	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento y cancelación del beneficio convencional de educación especial a favor de los beneficiarios que tengan derecho al mismo, de la extinta Empresa Puertos de Colombia y sus trabajadores.	425.445.350,00
Acuerdo	0003	15-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	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.	28.045.688.320,00
Acuerdo	02	19-feb	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Pago gastos de inhumación de los oficiales y suboficiales con asignación de retiro y soldados profesionales en uso de buen retiro.	1.900.000.000,00
Resolución	126	2-mar	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública ESAP	Ejecución del programa asistencia técnica, divulgación y capacitación a servidores públicos para la administración del Estado.	6.000.000.000,00
Resolución	10132	2-mar	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.	2.918.400.000,00
Resolución	28064	13-may	Superintendencia de Industria y Comercio	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Apoyar las actividades que permitan la aplicación de las normas sobre promoción de la competencia y protección al consumidor en el sector agropecuario.	553.383.023,00
Acuerdo	005	13-may	Instituto Colombiano de Antropología e Historia	Instituto Nacional de Vías-INVIAS	Plan de manejo arqueológico correspondiente al Dragado de profundización del canal de acceso al puerto de Cartagena sector Bocachica y sector Manzanillo Cartagena-Bolívar.	400.000.000,00
Resolución	01567	17-may	Fiscalía General de la Nación	Ministerio del Interior	Estudios, diseños y construcción de una sede única para la Fiscalía General de la Nación en la ciudad de Cúcuta.	10.706.242.076,00
Acuerdo	006	19-may	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Suministro de estancias de alimentación para el personal de soldados y alumnos de las unidades militares del Ejército Nacional.	100.000.000.000,00
Acuerdo	02	19-may	Hospital Militar	Ministerio de Defensa Nacional	Prestación de los servicios de salud a los usuarios del subsistema de salud de las fuerzas militares.	30.000.000.000,00
Acuerdo	015	8-jun	Centro de memoria Histórica	Unidad Nacional de Protección - UNP	Planeación, organización, financiación y realización del Concurso José Giraldo Cardona en su versión 2016.	191.506.491,00
Acuerdo	02	29-jun	Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Kiwe	Ministerio del Interior-Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Proyectos del Centro de Integración Ciudadana-CIC en los municipios de zona de influencia de la Corporación Nasa Kiwe.	514.500.000,00
Acuerdo	02	29-jun	Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (9 entidades)	Investigación y prestación de servicios de información geográfica.	4.874.735.006,77
Resolución	3829	30-jun	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores	Gastos generales y Organismos Internacionales.	70.000.000.000,00
Acuerdo	007	21-jul	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Abastecimiento de estancias de alimentación para el personal de soldados y alumnos de las unidades militares del Ejército Nacional.	173.000.000.000,00
Acuerdo	20162 20000 0105	10-ag	Instituto Nacional para Ciegos - INCI	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Dar continuidad al proceso de alfabetización digital de la población con discapacidad visual y comunidad asociada con su entorno.	646.912.000,00
Acuerdo	10	17-ag	Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	Ministerio de Educación Nacional	Mejoramiento de la calidad de las IES públicas con oferta técnica profesional y tecnológica.	699.982.850,00
Resolución	0866F	7-sep	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Registraduría Nacional del Estado Civil	Desarrollo del mecanismo de participación ciudadana que se debe llevar a cabo con motivo del Plebiscito convocado por el Presidente de la República.	2.332.815.714,31
Resolución	05713	8-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.	2.652.300.000,00
Acuerdo	001	12-sep	Servicio Geológico Colombiano	Agencia Nacional de Hidrocarburos	Adquisición de datos sísmológicos, procesamiento y análisis de la actividad sísmica, levantamiento de información tectónica que permita generar un modelo de evolución tectónica-estructural en las áreas donde se realizarán actividades de E&P de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.	1.100.000.000,00
Resolución	3019	26-sep	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministerio del Trabajo	Implementación del Certificado Electrónico de Tiempos Laborados - CETIL.	306.500.000,00
Resolución	4137	12-oct	Ministerio del Trabajo	Superintendencia de Subsidio Familiar	Fortalecer las investigaciones y estudios en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de Subsidio Familiar.	590.000.000,00
Resolución	09	1-nov	Unidad Administrativa Especial de Gestión del Riesgo Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Implementación y puesta en marcha del Sistema de Presunción de Ingresos de forma unificada con los Sistemas de Información de la Seguridad Social.	870.000.000,00
Acuerdo	005	21-nov	Unidad Nacional de Protección	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (4 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	8.738.414.300,00
Acuerdo	014	23-nov	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil	Agencia Nacional de Infraestructura	Elaboración de todos los estudios de profundización que debe hacer parte del Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado II.	1.000.000.000,00
Acuerdo	0006	6-dic	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.	34.548.826,00

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

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2017 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE

En cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto Único 1068 de 2015, Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (artículo 14 del Decreto 4730 de 2005), reglamentario del Estatuto Orgánico, 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 en la vigencia fiscal de 2017, 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 2017

Al primer semestre de 2017, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a \$224,6 billones, de los cuales el 93,5% (\$210 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 6,5% (\$14,5 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

Cuadro 1

Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 17/16	Porcentaje del PIB	
			2016	2017		2016	2017
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Ingresos Corrientes	119.296	66.217	52,6	55,5	6,1	7,2	7,2
Recursos de Capital	70.107	36.861	53,0	52,6	10,5	3,9	4,0
Fondos Especiales	18.981	8.481	53,3	44,7	(14,9)	1,2	0,9
Rentas Parafiscales	1.660	872	51,5	52,5	8,6	0,1	0,1
Total Presupuesto Nación	210.045	112.430	52,7	53,5	5,6	12,3	12,3
Establecimientos Públicos	14.509	8.201	48,5	56,5	18,6	0,8	0,9
Total Presupuesto General de la Nación	224.554	120.631	52,5	53,7	6,4	13,1	13,2

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 2017 ascendió a \$120,6 billones, equivalente al 53,7% del aforo, 13,2% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$66,2 billones, recursos de capital por \$36,9 billones, fondos especiales por \$8,5 billones, rentas parafiscales por \$872 mil millones (mm), y recursos de los establecimientos públicos por \$8,2 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 2017 de los ingresos corrientes alcanzó el 55,5% del aforo, 7,2% del PIB, similar al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 52,6% del aforo, 4% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 44,7% del aforo, 0,9% del PIB y las Rentas Parafiscales el 52,5 del aforo, 0,1% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a junio de 2017 refleja un incremento nominal de 6,4% respecto al mismo período del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2016 incrementa su participación porcentual en 0,1%, para ubicarse en 13,2%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales participa en 0,9% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 12,3%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es similar en términos del PIB al período anterior, aunque nominalmente crece en 6,1%, igual situación sucede con los recursos de capital, aumentan su participación en términos de PIB en 0,1% y crecen nominalmente en 10,5%, los fondos especiales se reducen nominalmente en 14,9%², aportando 0,9% del PIB, inferior al año anterior; y las rentas parafiscales crecen en 8,6%, participando como porcentaje del PIB en 0,1%.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, registran un recaudo del 56,5% del aforo vigente, cuyo monto alcanzó \$8,2 billones, aumentando su participación en términos de PIB en 0,1%, para ubicarse en 0,9% al cierre de junio.

1.1 Ingresos Corrientes

De un aforo vigente por \$119,3 billones, a junio de 2017 se recaudaron \$66,2 billones, con una variación nominal respecto a 2016 de 6,1%, representando 7,2% del PIB, similar al observado en 2016. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,2% del total de ingresos recaudados, \$65,7 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,8% del total, \$551 mm del recaudo observado.

Los ingresos tributarios pasan de 7,3% del PIB a 7,2%. Este resultado incluye incremento en la participación del Impuesto sobre la Renta que pasa de 2,9% a 3,4%, el IVA que pasa de 1,7% a 1,9% y caídas en los conceptos de Sobretasa CREE y Gasolina, mientras los demás mantienen su participación en términos del PIB. El incremento en renta se neutraliza con la Sobretasa CREE por efecto de la aplicación 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, mantienen su participación en términos del PIB de 5,7%. No así con los recursos del impuesto a la riqueza, 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%. Además la primera cuota ingresó en mayo superando la meta estimada alcanzando una ejecución del 92,5%. Los recaudos por Gravamen a los Movimientos Financieros mantienen su participación en términos de PIB de 0,4%, con crecimiento nominal de 2%. El impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra una reducción de recaudo de -66,9%, 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. De otro lado, se registra el recaudo del nuevo impuesto, impuesto nacional al carbono contenido en la reforma tributaria Ley 1819 de 2016, artículo

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.

221, el cual logra una ejecución del 28,3%, con un monto de \$194 mm, el bajo registro del recaudo del impuesto obedece a la entrada en vigencia y aplicación en los últimos meses 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 mantienen su participación porcentual en términos de PIB en 1,0%, su porcentaje de ejecución mejora al 47,9% frente 39,6% del 2016 y aporta por tanto cerca del 14,1% del recaudo observado a junio de 2017, en los ingresos tributarios.

La economía colombiana registra una desaceleración, toda vez que en el 2015 creció 3,1%, en el 2016 un 2,0% y para el 2017 se espera una lenta recuperación que estima un crecimiento de 2,3%.

Lo observado en el recaudo tributario a junio de 2017, que mantiene su participación como porcentaje del PIB frente a igual período del año anterior, es consistente con la gestión, a pesar que la actividad económica, la producción manufacturera experimenta una variación de la producción del sector fabril al mes de mayo de -1,3%, frente a 5,7% del año anterior. Sin incorporar la actividad de refinación la reducción se situaría en -2,4%. El indicador muestra el mantenimiento negativo de la actividad industrial que afecta fiscalmente el recaudo del gobierno nacional, solo 11 actividades muestran comportamiento positivo, liderando la actividad de refinación de petróleo con una contribución de 1,1%, el resto de actividades aporta solo el 0,9%. Entre ellas aparecen; Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal; Fabricación de papel, cartón, y sus productos; Fabricación de sustancias químicas básicas, y sus productos, cada uno con aporte de 0,2%. Elaboración de productos de molinería, almidones y sus derivados; Elaboración de otros productos alimenticios y Fabricación de otros productos químicos, cada uno con aporte de 0,1%, esas seis (6) actividades contribuyen positivamente al desempeño de la actividad fabril. Mientras que son veintiocho (28) actividades las que muestran resultado negativo en la producción manufacturera mostrando un comportamiento negativo de -3,3%, donde se destacan actividades como: Elaboración de bebidas con -0,8%; Confección de prendas de vestir con -0,3%; Elaboración de azúcar y panela; Fabricación de aparatos y equipo eléctrico; Fabricación de vehículos automotores y sus motores y Fabricación de productos minerales no metálicos con -0,2% cada una, esas seis actividades reducen la producción en -2,0%. Luego las veintidós (22) actividades restantes aportan -1,2 pp³ a la producción fabril a junio.

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 -1,4% a mayo de 2017, frente al mismo periodo del año anterior que registró un crecimiento de 2,7%, (y sin vehículos crecían las ventas en 3,9%), afectando la dinámica del recaudo en el primer semestre. Su participación en términos de PIB se incrementa 0,2%, a pesar de la reforma tributaria. El IVA presenta una variación nominal de 18,8% respecto a 2016 elevándose de 1,7% a 1,9% su participación en el PIB. Se puede considerar que dicho resultado se fundamenta en la caída de las ventas en grupos de mercancías que aportan de manera importante al recaudo, entre ellos; Calzado, artículos de cuero y sucedáneos del cuero con -9,8%; Artículos de ferretería, vidrios y pinturas con -8,5%; Repuestos, partes, accesorios y lubricantes para vehículo con -7,1%; Productos de aseo

³ Boletín Técnico, Muestra Mensual Manufacturera, 14 de julio de 2017. Pág. 8. www.dane.gov.co.

personal, cosméticos y perfumería con -6,7% y Vehículos automotores y motocicletas con -4,3%, esos cinco (5) grupos de mercancías contribuyen con -2,1 pp a la caída de las ventas hasta mayo de 2017. Y por tanto repercuten en el recaudo por actividad comercial, compensado parcialmente con Alimentos (víveres en general) y bebidas no alcohólicas con variación de 3,1% y contribuye positivamente con 0,7 pp y Electrodomésticos, muebles para el hogar y Equipo de informática y telecomunicaciones para uso personal o doméstico con variación de 4,2% y contribuye con 0,4 pp⁴.

A junio de 2017, los impuestos directos recaudaron el 62,9% de lo aforado, porcentaje inferior a lo ejecutado en igual período de 2016, y 0,1% menos del PIB. Entre tanto, los impuestos indirectos, mejoran porcentaje de ejecución respecto al aforo, 49,7%, mientras mantienen su participación en términos de PIB en 2,5%. 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 \$51,8 billones, 78,3% del total del recaudo tributario.

En el caso del Impuesto sobre la Renta y Complementarios se presenta una variación nominal del 27,3%, elevando su participación en el PIB de 2,9% a 3,4%. 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 cuota se hizo efectiva el mes de mayo, registra un recaudo de \$1,953 mm, con una ejecución de 92,5%. 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 junio de 2017 en 3,7% del PIB. El impuesto de timbre nacional, que se encuentra dentro de impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de \$33,3 mm, 29,8% del aforo⁵. 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 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)
I.- Ingresos Tributarios	118.575	65.666	53,2	55,4	5,9	7,2	7,2
Impuestos Directos	53.687	33.742	65,5	62,9	4,3	3,8	3,7
Renta y Complementarios *	44.778	30.871	60,3	68,9	27,3	2,8	3,4
Impuesto a la Riqueza	2.112	1.953	56,5	92,5	(20,1)	0,3	0,2
Sobretasa CREE	6.797	919	116,1	13,5	(83,8)	0,7	0,1
Impuestos Indirectos internos	45.581	22.671	46,4	49,7	8,8	2,4	2,5
IVA	31.995	17.111	44,7	53,5	18,8	1,7	1,9
Ipoconsumo	2.054	975	43,1	47,5	14,0	0,1	0,1
GMF	7.685	3.569	48,0	46,4	2,0	0,4	0,4
Gasolina y ACPM	2.752	633	60,4	23,0	(66,9)	0,2	0,1
Impuesto al Carbono	686	194	-	28,3		0,0	0,0
Resto	410	191	68,5	46,5	12,6	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	19.306	9.253	39,6	47,9	4,9	1,0	1,0
II.- Ingresos No Tributarios	722	551	70,8	76,3	51,1	0,0	0,1
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	722	551	70,8	76,3	51,1	0,0	0,1
III.- TOTAL (I + II)	119.296	66.217	53,3	55,5	6,1	7,2	7,2

*. Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

N.A.: No Aplica

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

⁴ Tomado de la Tabla 1.1. Variación porcentual de las ventas minoristas según grupos de mercancías - Total nacionalp-. Boletín técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. 14 de julio de 2017. www.dane.gov.co.

⁵ Tomado de reporte del SIIF Nación el 17 de julio de 2017.

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 \$2.054 mm⁶, al cierre de junio 2017 registra una ejecución de 47,5%, por debajo de expectativa de programación de recaudo en \$72,9 mm, manteniendo su participación en términos de PIB respecto al mismo período del año anterior, variando nominalmente 14%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$3,6 billones, 46,4% del aforo programado y 0,4% del PIB, con una dinámica similar a la vigencia anterior. El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un comportamiento sui generis al cierre del primer semestre de 2017 con una ejecución de \$633 mm, 23% del aforo⁷, 0,1% del PIB, y una variación nominal de -66,9%, al no reflejarse en el recaudo 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 1° de febrero de cada año de acuerdo con la inflación observada el año anterior. Se registra un ingreso nuevo 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 \$194 mm, correspondiente a 28,3% 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, pero manteniendo su participación como porcentaje del PIB, de 1,0%. Su ejecución fue de 47,9% sobre el aforo, con una variación de 4,9% nominal respecto al observado en la vigencia 2016. En el primer semestre se experimenta una revaluación de 1,3% y la variación del monto de las importaciones CIF⁸ de 5,8% en valor y 0,4%⁹ en peso (kgs) en 2017, respecto al mismo período de 2016, mejorando un poco la relación de precios implícitos¹⁰ en alrededor de 0,1%, al pasar de US\$4,09 en el 2016 a US\$4,37 en el 2017 por cuanto varían al cierre del primer semestre 2017, más en valor (7%) que en volumen (0,1%).

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 46,5% 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 junio 2017 presentan una ejecución de \$551 mm, 76,3% 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Avance de Comercio Exterior No. 653 de julio 19 de 2017. Tomado de [www.dian.gov.co. Estadística de Comercio Exterior](http://www.dian.gov.co/Estadística-de-Comercio-Exterior).

¹⁰ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

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.

1.2 Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$70,1 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹¹. Al primer semestre de 2017, estos recursos registraron un recaudo del 52,6% respecto al monto aforado, inferior al observado en igual período de 2016, 55,4%, equivalente a \$36,9 billones. Con variación nominal de 10,5%, en relación a 2016. El 73,7% del total del aforo, corresponde a los recursos del crédito interno y externo, que equivale a \$51,6 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 26,3%, \$18,5 billones.

Cuadro 3

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

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2016	2017		2016	2017
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Recursos de Crédito Interno	33.442	24.659	58,7	73,7	7,7	2,7	2,7
Recursos de Crédito Externo	18.199	8.308	54,4	45,7	7,3	0,9	0,9
Otros Recursos de Capital	18.466	3.894	39,1	21,1	44,0	0,3	0,4
Total Recursos de Capital	70.107	36.861	55,4	52,6	10,5	3,9	4,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$33 billones al cierre del primer semestre de 2017, 63,8% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$24,7 billones, 73,7% del total del aforo y 63,8% 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 \$2,3 billones por mes, mientras que los TES convenidos con las entidades públicas sobrepasaron la meta de colocación anual por encima de 200%. Con lo que se ha podido obtener prefinanciación para la siguiente vigencia, por el orden de \$8 billones. 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 del primer semestre de 2017 se han obtenido recursos del orden de \$8,3 billones, recursos que aseguran financiamiento para la presente vigencia.

¹¹ 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.

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 39,1%, \$2,7 billones en 2016, a 21,1%, \$3,9 billones, con una variación nominal de 10,5% en 2017. La baja ejecución del resto de recursos de capital recae en los otros de capital, que al igual que el año anterior se ejecutaron sobre el segundo semestre pero que también cuenta con un monto superior en el aforo. Sin embargo, al primer semestre de 2017 muestran buen comportamiento los rendimientos financieros, 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. Al igual que el comportamiento de la Recuperación de cartera que registran un monto importante. 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 \$1,8 billones, 162,9% 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	46,8
Banco de la República	407	22,8
ANH	261	14,6
Fondo Rotatorio Policía	100	5,6
Aeronáutica	160	8,9
Indumil	20	1,1
Cedesar	4	0,2
TOTAL	1.789	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Por tanto, los recaudos al cierre de junio 2017 de los otros conceptos fueron: i) rendimientos financieros por \$1,8 billones, 212,4% del aforo; ii) reintegros y recursos no apropiados con \$120,2 mm, 26,9% del aforo y iii) recuperación de cartera de \$190,8 mm, 95% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$65,5 mm, 34,3% del recaudo.

1.3 Rentas Parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a junio de 2017 recaudó \$863,1 mm, 52,7% del aforo vigente y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), muestra una ejecución de \$8,5 mm, 38,8% del aforo. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de \$871,5 mm y una variación nominal de 8,6%, 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 44,7%, \$8,5 billones, respecto al aforo vigente de 2017. Mostrando una participación en términos del PIB de 0,9%, y su variación nominal muestra una reducción de -14,9% 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 \$3,8 billones, 43,7% del aforo y 19,8% del recaudo total por Fondos especiales, representa una variación nominal de -35,7% respecto a lo observado en el período del año anterior, por cuanto fue derogado expresamente por la Ley 1819 de 2016 de Reforma Tributaria¹² y por tanto solo se recaudan valores de cuotas del impuesto.

Debe observarse que el Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, representa 45,3% de los recursos aforados y su recaudo cerca 19,8% del total aforado y el 44,3% 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: Fondo de Convivencia Ciudadana, 63,2%; Fondos de Salud de las Fuerzas Militares, 52,8%; Fondos Internos Ministerio de Defensa, 51,2%; Fondo de Salud de la Policía, 50,5%, entre los más destacados.

Cuadro 5

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: 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)
Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad	8.598	3.755	68,1	43,7	(35,7)	0,7	0,4
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.555	781	53,6	50,2	6,6	0,1	0,1
Fondo de Solidaridad Pensional	1.429	349	25,8	24,5	(4,9)	0,0	0,0
Fondo de Salud de la Policía	784	396	44,5	50,5	9,2	0,0	0,0
Fondo pensiones Telecom y Teleasociadas	783	389	48,4	49,7	12,2	0,0	0,0
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	742	392	50,6	52,8	8,7	0,0	0,0
Fondo Financiación del Sector Justicia	551	108	36,3	19,6	(50,7)	0,0	0,0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	351	180	44,4	51,2	5,6	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	291	140	47,0	48,2	(3,8)	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	241	152	49,7	63,2	11,1	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	184	92	51,3	49,9	(9,7)	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.472	1.746	35,8	50,3	47,0	0,1	0,2
Total Fondos Especiales	18.981	8.481	21,4	44,7	(14,9)	1,2	0,9

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

¹² 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.

2. PRESUPUESTO DE GASTOS 2017

El PGN para 2017 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. Esto significa que la política fiscal se gestionó con la mayor responsabilidad y prudencia, en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país. El monto aprobado fue de \$224,4 billones, \$210 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,4 billones con recursos propios¹³.

La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 6.

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

2.1 Modificaciones Presupuestales

Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2017 se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos por \$122 mm y donaciones, \$10,3 mm. Con estas modificaciones, la apropiación vigente a junio de 2017 ascendió a \$224,6 billones, como 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	9 de diciembre de 2016	224.422
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 26, Decreto 2170 de 2016)	Enero a junio de 2017	122
DONACION	Decretos 241 y 858	14 de febrero y 23 de mayo de 2017	10
EMERGENCIA	Decreto 733 (Traslados)	5 de mayo de 2017	16
APROPIACION VIGENTE			224.554

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

¹³ Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016 y Decreto de Liquidación 2170 del 27 de diciembre de 2016.

2.1.1 Adición por convenios interadministrativos

La adición por \$122 mm representa el 0,1% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 8. Estas operaciones presupuestales corresponden a convenios firmados por entidades como el Fondo Rotatorio de la Policía, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles, la Función Pública, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, la Policía Nacional, la Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia y el Hospital Militar.

Cuadro 8
Adiciones por Convenios Interadministrativos 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	1	109	110	0,1
Gastos de personal	-	0	0	0,0
Gastos generales	1	1	2	0,0
Transferencias	-	28	28	0,0
Operación comercial	-	80	80	5,7
II. INVERSION	9	3	12	0,0
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	10	112	122	0,1

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

Este tipo de operaciones presupuestales está autorizado 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 dentro del principio de especialización.

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

2.1.2 Donaciones

Durante el transcurso de la vigencia fiscal de 2017, mediante decreto del Gobierno Nacional, se incorporaron al PGN donaciones por valor total de \$10,3 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 Donaciones

Miles de 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
TOTAL DONACIONES					10,3

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

2.1.3 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 disponga 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 serán ejecutados en las zonas del municipio de Mocoa afectadas por el desastre y para los estrictos propósitos que se encaminen a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

2.1.4 Presupuesto de gastos vigente

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$224,6 billones, de los cuales \$210 billones se financian con recursos de la Nación y \$14,5 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 10.

Cuadro 10 Presupuesto de gastos vigente 2017

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	130.329	5.867	136.196	7	109	116	130.336	5.976	136.312
Gastos de Personal	26.129	1.612	27.741	69	3	72	26.198	1.615	27.813
Gastos Generales	6.551	628	7.179	134	30	165	6.686	658	7.344
Transferencias	97.616	2.252	99.868	(196)	(2)	(199)	97.420	2.250	99.670
Operación Comercial	32	1.375	1.407	-	78	78	32	1.453	1.485
II. SERVICIO DE LA DEUDA	52.362	2	52.363	(14)	-	(14)	52.347	2	52.349
Deuda Externa	16.073	0	16.073	-	-	-	16.073	0	16.073
Deuda Interna	36.289	1	36.290	(14)	-	(14)	36.275	1	36.276
III. INVERSION	27.308	8.554	35.863	53	(22)	31	27.362	8.532	35.893
IV. TOTAL (I + II + III)	209.999	14.423	224.422	46	86	132	210.045	14.509	224.554
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	157.637	14.421	172.059	60	86	147	157.698	14.508	172.205

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 2017¹⁴

Hasta el primer semestre de 2017, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$133,6 billones, correspondientes al 59,5% de la apropiación vigente para 2017. Las **obligaciones**, por su parte, sumaron \$106,7 billones, correspondientes al 47,5% de la apropiación vigente y al 79,9% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$102,4 billones, correspondientes al 45,6% de la apropiación vigente y al 95,9% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 11¹⁵.

Cuadro 11

Ejecución vigencia fiscal 2017 – 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	136.312	74.523	61.698	60.454	61.789	54,7	45,3	44,3	82,8	98,0
Gastos de Personal	27.813	12.755	12.214	11.955	15.058	45,9	43,9	43,0	95,8	97,9
Gastos Generales	7.344	5.388	2.750	2.553	1.956	73,4	37,4	34,8	51,0	92,8
Transferencias	99.670	55.350	46.200	45.465	44.319	55,5	46,4	45,6	83,5	98,4
Operación Comercial	1.485	1.030	534	481	455	69,3	35,9	32,4	51,8	90,2
II. SERVICIO DE LA DEUDA	52.349	32.494	32.056	31.773	19.854	62,1	61,2	60,7	98,7	99,1
Deuda Externa	16.073	10.298	9.863	9.580	5.775	64,1	61,4	59,6	95,8	97,1
Amortizaciones	8.502	6.271	6.270	6.177	2.231	73,8	73,8	72,7	100,0	98,5
Intereses	7.571	4.028	3.593	3.404	3.544	53,2	47,5	45,0	89,2	94,7
Deuda Interna	36.276	22.196	22.193	22.192	14.080	61,2	61,2	61,2	100,0	100,0
Amortizaciones	16.271	14.940	14.936	14.936	1.331	91,8	91,8	91,8	100,0	100,0
Intereses	20.005	7.256	7.256	7.256	12.749	36,3	36,3	36,3	100,0	100,0
III. INVERSIÓN	35.893	26.600	12.989	10.175	9.294	74,1	36,2	28,3	48,8	78,3
IV. TOTAL (I + II + III)	224.554	133.617	106.742	102.402	90.937	59,5	47,5	45,6	79,9	95,9
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	172.205	101.122	74.686	70.629	71.083	58,7	43,4	41,0	73,9	94,6

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

Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda¹⁶, señalan que al primer semestre se ha comprometido el 58,7% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$101,1 billones de unas apropiaciones totales sin Deuda de \$172,2 billones; en el caso de las obligaciones éstas equivalen a 43,4%, \$74,7 billones y los pagos suman \$70,6 billones que equivalen al 41%.

3.1 Ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento

De una apropiación total de \$136,3 billones para funcionamiento, acumulada a junio de 2017, se comprometió \$74,5 billones, correspondiente al 54,7% del total de la apropiación; se obligó \$61,7 billones (el 45,3%) y se pagó \$60,5 billones, el 44,3% de la apropiación. (Gráfico 1).

¹⁴ 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.

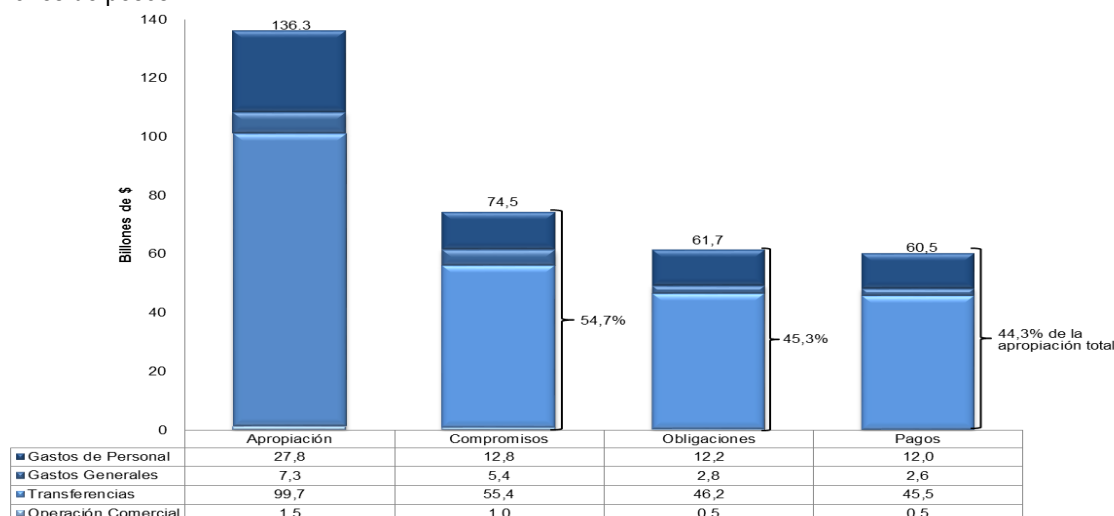
¹⁵ Se entiende por **compromisos** los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las **obligaciones**, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

¹⁶ 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.

Gráfico 1

Ejecución presupuestal de Funcionamiento – Primer semestre de 2017

Billones de pesos



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

Respecto a los compromisos, se destacan aquellos adquiridos por concepto de transferencias, que ascienden a \$55,4 billones, representando el 74,3% del total de los compromisos para funcionamiento. Le siguen en orden descendente los gastos de personal por \$12,8 billones o el 17,1%, los gastos generales por \$5,4 billones o el 7,2%, y los gastos de operación comercial por \$1 billón el 1,4% 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 \$46,2 billones y corresponden al 74,9% del total de obligaciones por concepto de gastos de funcionamiento. Le siguen las obligaciones correspondientes a gastos de personal (\$12,2 billones), gastos generales (\$2,8 billones) y operación comercial (\$534 mm).

Igualmente, se realizaron **pagos** por \$60,5 billones, correspondientes al 44,3% del total de la apropiación para funcionamiento y al 98% del total de las obligaciones adquiridas. Se destaca el pago por concepto de transferencias por \$45,5 billones, correspondientes al 98,4% de la obligación por esta cuenta y al 33,4% 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.

Cuadro 12

Concentración Funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin (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)	136.312	74.523	61.698	60.454	61.789	54,7	45,3	44,3	82,8	98,0
1. Gastos de personal	27.813	12.755	12.214	11.955	15.058	45,9	43,9	43,0	95,8	97,9
Sector Defensa	14.293	6.676	6.484	6.319	7.617	46,7	45,4	44,2	97,1	97,5
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	7.739	3.309	3.250	3.212	4.430	42,8	42,0	41,5	98,2	98,8
Rama Ejecutiva	5.781	2.770	2.480	2.424	3.011	47,9	42,9	41,9	89,5	97,8
2. Gastos generales	7.344	5.388	2.750	2.553	1.956	73,4	37,4	34,8	51,0	92,8
Sector Defensa	4.578	3.125	1.481	1.331	1.454	68,2	32,3	29,1	47,4	89,9
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	854	690	364	347	164	80,8	42,6	40,7	52,7	95,5
Rama Ejecutiva	1.911	1.573	906	875	338	82,3	47,4	45,8	57,6	96,6
3. Transferencias	99.670	55.350	46.200	45.465	44.319	55,5	46,4	45,6	83,5	98,4
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	36.547	18.246	18.050	17.687	18.301	49,9	49,4	48,4	98,9	98,0
Pensiones	32.078	12.811	12.615	12.588	19.267	39,9	39,3	39,2	98,5	99,8
Aseguramiento en Salud	11.872	10.940	6.965	6.965	932	92,1	58,7	58,7	63,7	100,0
Otras Transferencias para Educación (Universidades)	10.183	8.515	5.367	5.166	1.668	83,6	52,7	50,7	63,0	96,3
Cuotas a Entidades y Organismos	2.146	1.203	1.028	1.023	942	56,1	47,9	47,7	85,5	99,5
Víctimas, población vulnerable y grupos étnicos	1.971	1.252	545	497	719	63,5	27,6	25,2	43,5	91,3
Inversiones en otros sectores	1.114	875	454	377	239	78,5	40,8	33,8	51,9	83,0
Resto de transferencias	3.758	1.508	1.176	1.161	2.250	40,1	31,3	30,9	78,0	98,8
4. Operación comercial	1.485	1.030	534	481	455	69,3	35,9	32,4	51,8	90,2

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

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 están reguladas por la ley, como es el caso del pago de la nómina de cerca de 636 mil funcionarios, mesadas pensionales de aproximadamente dos millones dieciséis mil pensionados, los aportes a las universidades públicas, el pago de los servicios públicos, de vigilancia y aseo, las transferencias a las entidades territoriales correspondientes al Sistema General de Participaciones y otras definidas por la ley.

3.2. Ejecución presupuestal del servicio de la deuda

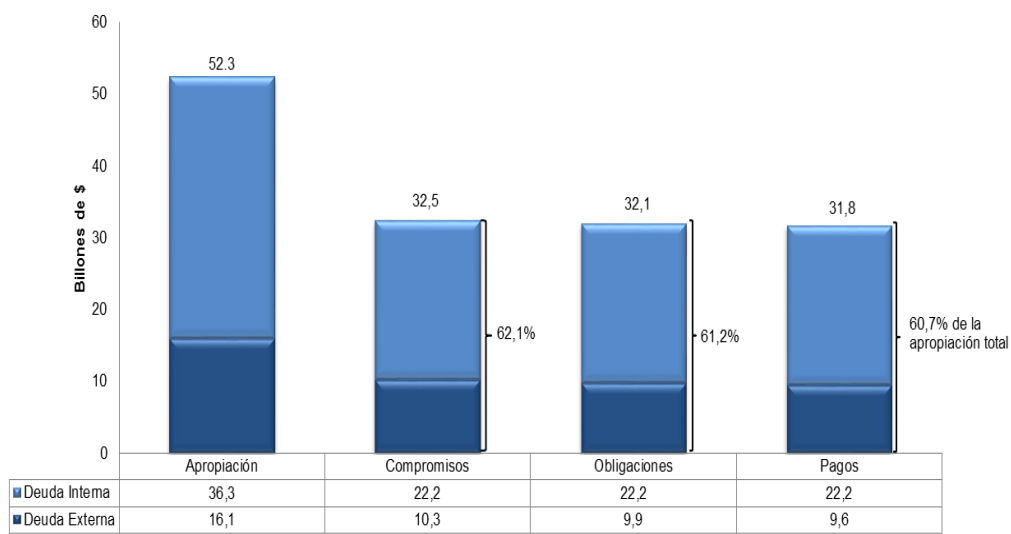
Al primer semestre de 2017 se han atendido los vencimientos del Servicio de la Deuda Pública, conforme a los compromisos contractuales que la Nación ha adquirido con los prestamistas.

Cabe señalar que Colombia cuenta con la confianza de los mercados internos y externos, para la negociación de nuevos contratos de crédito, y para la emisión y colocación de Títulos de Tesorería TES.

Al primer semestre de 2017, de una apropiación total por concepto de servicio de deuda de \$52,3 billones, se comprometió el 62,1%, es decir, \$32,5 billones, y se obligó el 61,2%, que equivale a \$32,1 billones, En lo que respecta a los pagos, éstos correspondieron al 99,1% (\$31,8 billones) del total de obligaciones adquiridas (Gráfico 2).

Mediante Decreto No. 733 del 5 de mayo de 2017 se redujo la apropiación al Servicio de la Deuda Pública Nacional en \$14.2 mm, disminuyendo su presupuesto de \$51.525 mm a \$51.510 mm; transcurrido la primera mitad del año 2017, la velocidad de ejecución del 61%, está dada en su mayoría en el servicio de la deuda interna, principalmente por los \$14 billones obligados en títulos valores de tesorería como pagos para amortización de este servicio, situación que refleja en el servicio de la deuda pública nacional, una relación de 1,9 pesos pagados por amortización, por cada peso cancelado por intereses.

Gráfico 2
Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – Primer semestre de 2017
 Billones de pesos



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

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 \$16,1 billones, hasta el primer semestre se han comprometido \$10,3 billones el 64,1% y obligado \$9,9 billones, el 61,4% de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación de \$36,3 billones, se comprometieron, obligaron y pagaron \$22,2 billones, correspondientes al 61,2% para compromisos, obligaciones y pagos de la apropiación vigente.

3.3 Ejecución presupuestal de la inversión

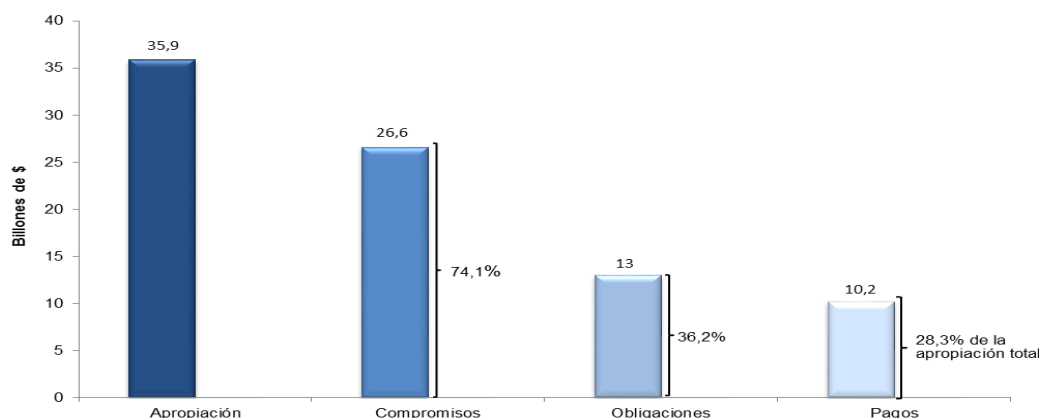
Los resultados que arroja la ejecución del presupuesto de inversión reflejan de manera directa el avance con el cual las entidades que hacen parte del PGN traducen, en bienes y servicios a la comunidad, las autorizaciones de gasto que el Congreso de la República entrega a las diferentes entidades públicas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

Basado en esta premisa, el actual Gobierno ha enfatizado en el 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.

Gráfico 3

Ejecución presupuestal de la inversión – Primer semestre de 2017

Billones de pesos



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

De una apropiación vigente para inversión por \$35,9 billones, al primer semestre de 2017 se comprometieron \$26,6 billones, es decir 74,1% de la apropiación vigente para este rubro. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$13 billones, el 36,2% de la apropiación total y el 48,8% de los compromisos adquiridos. Así mismo, el total de pagos ascendió a \$10,2 billones, correspondientes al 28,3% de la apropiación total y el 78,3 % del total de la obligación adquirida (Gráfico 3).

En el cuadro 13 se presenta la ejecución de los principales programas realizada durante el primer semestre a nivel de sector.

Cuadro 13

Ejecución inversión Principales Programas – Primer Semestre 2017

Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9.228	7.057	3.364	3.363	2.172	76,5	36,5
Asistencia Primera Infancia	3.903	3.655	1.688	1.688	247	93,7	43,3
Familias En Accion	1.468	919	808	808	549	62,6	55,0
Programas dirigidos a poblacion pobre, vulnerable, desplazada, víctima	1.445	395	167	167	1.051	27,3	11,5
Apoyo A La Niñez y La Familia	1.199	1.043	431	431	156	87,0	35,9
Red de Seguridad Alimentaria	228	217	49	49	11	95,1	21,3
Fortalecimiento Institucional	215	183	85	85	32	85,0	39,7
Programas para superacion de pobreza	64	58	43	43	6	91,3	66,6
Adquisicion, Compra, Mejoramiento, Construccion y Adecuacion de Sedes	54	17	3	3	37	30,9	6,2
Sistema de Informacion ICBF E INS	51	41	12	12	11	79,5	24,0
Resto de Programas	601	529	79	77	72	88,1	13,1
TRANSPORTE	4.865	3.603	1.459	807	1.262	74,1	30,0
Mejoramiento y Mantenimiento Vial, Fluvial, Ferreo y Maritimo	953	797	253	228	156	83,7	26,5
Aporte Estatal Concesion Ruta del Sol	844	484	38	38	360	57,3	4,6
Construccion, Adquisicion, Adecuacion, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura	725	381	77	64	344	52,6	10,6
Aeronautica y Aeroportuaria							
Mejoramiento y Mantenimiento Vias para la Conectividad Regional	398	395	100	92	3	99,3	25,2
Construccion de Infraestructura Vial, Fluvial, Ferreo y Maritimo	342	332	47	45	10	97,2	13,9
Aporte Estatal Proyectos APP 4 Generación	244	244	244	-	-	100,0	100,0
Contratos Plan	195	191	156	48	4	97,8	79,9
Construccion, Mejoramiento y Mantenimiento Estructura Puertos Maritimos de La Nacion	162	135	50	50	27	83,3	30,9
Aporte Estatal Concesion Autopista Bogota - Villavicencio	159	159	159	69	-	100,0	100,0
Reposicion y Renovacion Parque Automotor de Carga	150	50	44	27	100	33,7	29,2
Seguridad y Señalización Vial	144	116	108	105	28	80,4	75,1
Construccion Tunnel del Segundo Centenario (Tunnel de La Linea)	120	17	9	9	103	14,2	7,3
Aporte Estatal Concesion Cartagena- Barranquilla	111	105	105	-	6	95,0	95,0
Aporte Estatal Obras Complementarias Concesiones Viales	99	42	33	1	57	42,8	33,4
Investigación Básica, Aplicada, Estudios Levantamiento y Análisis de la Información	71	42	13	12	29	59,1	18,0
Adquisicion Y/O Produccion de Equipos, Materiales Suministros y Servicios Administrativos	51	36	15	14	15	71,3	29,0
Aporte Estatal Concesion Mulalo-Loboguerrero	45	45	0	0	-	100,0	0,1
Vias Terciarias	28	7	3	2	21	25,2	9,0
Corredores Complementarios de Competitividad	12	12	1	1	0	99,8	9,6
Resto de Programas	12	11	4	0	1	91,6	29,9

Cuadro 13 (Continuación)

Ejecución inversión Principales Programas – Primer semestre 2017

Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución Comp./Apro. Oblig./Apro. (6)=(2/1) (7)=(3/1)	
TRABAJO	4.756	3.526	1.603	1.593	1.230	74,1	33,7
Sena - Formacion para La Produccion y Venta de Servicios	1.687	1.156	619	618	530	68,6	36,7
Subsidios	1.233	1.210	456	456	23	98,1	37,0
Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo	721	489	190	182	232	67,8	26,3
Fondo de Solidaridad Pensional	311	207	164	163	104	66,5	52,5
Programas de Desarrollo Tecnológico Sena	191	90	43	43	102	46,8	22,5
Capacitación Formación Profesional	170	77	35	35	93	45,5	20,8
Adquisición, Producción y Mantenimiento de La Dotación Propia Del Sector	145	109	4	4	36	75,3	2,8
Formalización laboral	86	41	34	34	45	47,4	39,3
Creditos	62	35	18	18	27	56,6	29,4
Eficiencia gubernamental	50	37	15	14	13	74,7	29,1
Generación de ingresos APD	39	36	15	15	4	90,4	38,8
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	32	21	6	5	11	65,0	17,8
Resto de Programas	28	18	5	5	10	63,4	18,9
EDUCACION	2.645	2.009	1.569	1.490	636	76,0	59,3
Calidad Educacion Superior	1.168	623	614	613	546	53,3	52,5
Alimentación Escolar	600	599	391	385	1	99,9	65,2
Infraestructura educativa	401	395	306	306	6	98,5	76,4
Calidad Educacion Preescolar, Basica y Media	234	202	94	90	33	86,0	40,2
Universidades	148	142	142	76	6	95,9	95,9
Divulgación, asistencia técnica y capacitación del Recurso Humano	81	44	20	19	38	53,4	24,4
Mejoramiento y Modernización de La Educación	11	5	2	2	6	46,5	17,9
Atención Limitados audiovisuales	2	1	0	0	1	43,8	18,0
HACIENDA	2.147	1.187	144	137	960	55,3	6,7
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	608	0	0	0	608	0,0	0,0
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	530	530	-	-	-	100,0	-
Sistemas de Transporte Masivo	351	337	1	1	14	96,0	0,3
Plan Anual Antievasión	204	102	84	78	102	50,1	41,3
CREE	179	-	-	-	179	-	-
Cobertura Tasa de Interés Vivienda	129	129	20	20	-	100,0	15,2
Sistemas de Información y Gestión	38	24	13	12	13	64,4	34,1
Desarrollo de Los Sistemas de Información	33	19	6	6	14	57,7	18,5
Fortalecimiento Institucional	17	7	2	2	10	39,8	12,6
Programa de Modernización	12	8	2	2	5	60,9	17,3
Resto de Programas	45	30	16	16	15	67,2	35,9
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.863	1.807	1.417	148	57	97,0	76,0
Subsidio Familiar de Vivienda	592	558	530	47	34	94,2	89,5
Subsidio de Vivienda Desplazados	500	500	500	-	-	100,0	100,0
FRECH	379	366	87	87	12	96,7	23,0
Agua Potable y Saneamiento Básico	366	363	290	5	3	99,3	79,3
Fortalecimiento Institucional	11	10	5	5	1	90,0	48,4
Resto de Programas	16	10	4	4	6	62,2	27,6
MINAS Y ENERGIA	1.780	1.210	979	979	570	68,0	55,0
Subsidios de Energía y Gas	1.062	885	884	884	177	83,3	83,3
FAZNI, FAER, FOES, PRONE	373	242	78	78	132	64,7	20,8
Ampliación del Conocimiento Geológico y Competitividad Minera	113	45	9	8	68	39,7	7,7
Exploración de Hidrocarburos	76	1	0	0	75	1,1	0,3
Soluciones Energéticas Alternativas y ZNI	48	6	1	1	42	11,7	1,9
Fondo Cuota de Fomento de Gas	35	6	2	2	29	15,9	5,9
Apropiación y adopción de las TICs	35	14	3	3	21	40,5	9,6
Fortalecimiento Institucional	30	11	2	2	19	37,6	7,4
Resto de Programas	8	1	0	0	7	17,5	3,9
AGROPECUARIO	1.742	1.296	695	275	446	74,4	39,9
Asistencia Técnica, Créditos y Apoyo A Microempresas Rurales	506	404	110	82	101	80,0	21,7
Subsidio de Vivienda Rural	372	370	370	1	1	99,6	99,5
Implementación Proyectos Productivos, Restitución y Atención A La Población Desplazada Apd	182	97	58	54	84	53,6	32,0
Formalización propiedad tierras	165	117	43	33	48	70,9	26,2
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	138	75	20	20	63	54,3	14,3
Distritos de Riego	109	28	6	6	81	25,8	5,2
Control y Prevención Agropecuario de Plagas-Fitosanitario	95	71	38	37	24	75,0	40,1
Fortalecimiento Institucional	45	33	10	10	12	72,5	22,7
Fondo de Comercialización Agrícola y Fonsa	35	29	14	14	6	82,7	39,4
CIF, ICR y PRAN Nacional PRAN Cafetero-Silvicultura	32	23	9	1	9	71,9	27,9
Administración Recursos Pesqueros	27	25	9	9	2	93,7	34,3
Sistemas de Información Agropecuaria	16	8	3	3	9	46,8	18,0
Estudios y Planificación del Uso y Ordenamiento del Suelo	15	13	5	5	2	88,5	31,4
Resto de Programas	7	3	1	1	5	35,9	19,1
COMUNICACIONES	1.129	859	373	322	270	76,1	33,1
Desarrollo y Uso Eficiente de La Infraestructura de Las TIC'S	595	567	290	245	28	95,3	48,7
Apropiación y adopción de las TICs	254	131	25	22	123	51,5	10,0
Información Pública	121	57	24	23	64	46,9	19,9
Promoción bajo un marco convergente	81	65	21	20	16	79,9	26,1
Desarrollo de Aplicaciones y Contenidos	78	39	13	13	39	50,1	16,8
DEFENSA Y POLICIA	1.006	685	241	159	321	68,1	24,0
Política de Consolidación de La Seguridad Democrática	314	231	84	73	83	73,5	26,8
Adquisición, Reposición y Mantenimiento de Equipos Aéreos, Terrestre y Fluvial	250	198	51	29	51	79,4	20,6
Control E Inteligencia	154	107	71	28	48	69,2	45,9
Infraestructura	122	72	16	11	50	58,7	13,1
Armamento y Material de Guerra	63	33	8	7	30	52,7	12,5
Programas de Bienestar (Salud, Recreación y Vivienda Fiscal)	43	26	7	7	16	61,9	16,1
Fortalecimiento Institucional	20	13	3	3	7	66,2	14,5
Resto de Programas	39	4	1	1	35	10,9	1,8

Cuadro 13 (Continuación)

Ejecución inversión Principales Programas – Primer semestre 2017

Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
JUSTICIA Y DEL DERECHO	921	613	94	24	308	66,5	10,2
Sector Justicia - Ley 55 de 1985	503	403	70	-	101	80,0	13,9
Infraestructura Física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional	310	143	0	0	168	46,0	0,1
Sistematización de Los Procesos	55	41	13	13	14	74,8	23,6
Apoyo Al Fortalecimiento de Los Servicios de Justicia A Nivel Nacional	24	15	6	6	9	62,3	26,8
Resto de Programas	29	11	4	4	17	39,6	15,2
SUBTOTAL	32.082	23.850	11.940	9.297	8.232	74,3	37,2
RESTO DE SECTORES	3.811	2.750	1.049	879	1.062	72,1	27,5
TOTAL	35.893	26.600	12.989	10.175	9.294	74,1	36,2

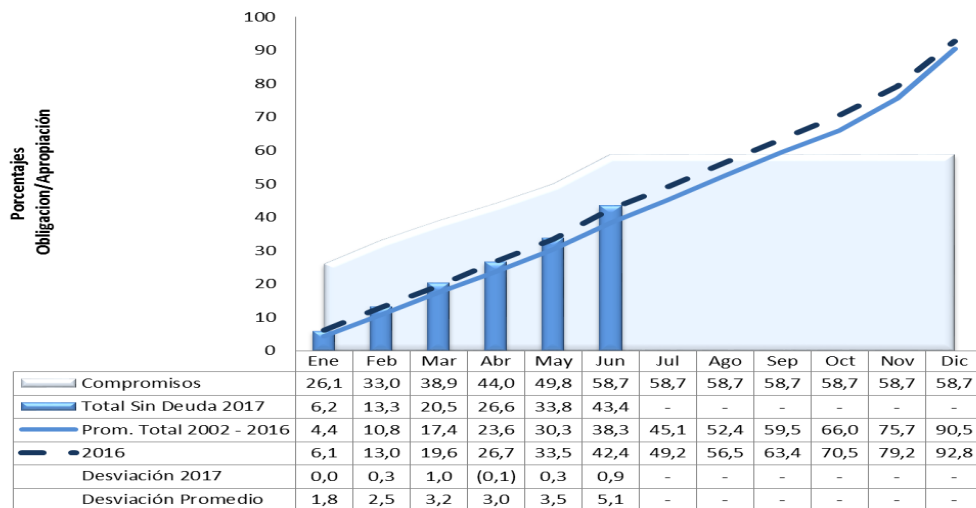
3.4. Velocidad de ejecución

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 asignadas¹⁷.

Gráfico 4

Velocidad de Ejecución – Primer semestre de 2017

Porcentaje



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

Al primer semestre de 2017 los compromisos representan el 58,7% del total de las apropiaciones sin deuda. Estos resultados, si se comparan con el mismo periodo de la vigencia 2016, reportan un mejor comportamiento, pasando las obligaciones de 42,4% en 2016 a 43,4% en 2017, es decir, un 0,9% de mayor ejecución.

En el cuadro 14 se presenta la ejecución sectorial, sin servicio de la deuda, hasta el primer semestre del 2017.

¹⁷ "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).

Cuadro 14
Ejecución Sectorial sin Deuda - Primer semestre de 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)
TOTAL PGN SIN DEUDA	172.205	101.122	74.686	70.629	71.083	58,7	43,4
AGROPECUARIO	2.262	1.629	917	489	633	72,0	40,6
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	635	349	210	207	287	54,9	33,1
CIENCIA Y TECNOLOGIA	359	307	171	103	52	85,6	47,6
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	935	689	341	290	247	73,6	36,5
COMUNICACIONES	1.615	971	457	401	644	60,1	28,3
CONGRESO DE LA REPUBLICA	499	268	220	215	231	53,7	44,0
CULTURA	360	292	191	130	68	81,2	53,2
DEFENSA Y POLICIA	28.734	15.762	12.872	12.416	12.971	54,9	44,8
DEPORTE Y RECREACION	414	307	102	90	107	74,1	24,7
EDUCACION	33.903	21.270	17.305	17.024	12.633	62,7	51,0
EMPLEO PUBLICO	361	267	92	92	94	74,0	25,6
FISCALIA	3.179	1.596	1.374	1.347	1.583	50,2	43,2
HACIENDA	23.819	15.085	9.804	9.408	8.734	63,3	41,2
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	10.327	7.528	3.734	3.732	2.799	72,9	36,2
INFORMACION ESTADISTICA	306	195	122	122	110	63,9	40,0
INTELIGENCIA	91	53	43	41	38	58,6	47,0
INTERIOR	924	798	336	311	126	86,4	36,4
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.814	1.704	814	705	1.109	60,6	28,9
MINAS Y ENERGIA	2.369	1.647	1.357	1.356	722	69,5	57,3
ORGANISMOS DE CONTROL	1.665	960	646	628	705	57,7	38,8
PLANEACION	540	413	180	138	127	76,5	33,3
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	830	688	280	237	142	82,9	33,8
RAMA JUDICIAL	3.553	1.578	1.439	1.419	1.975	44,4	40,5
REGISTRADURIA	675	315	180	180	360	46,6	26,7
RELACIONES EXTERIORES	870	560	452	448	310	64,4	51,9
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	13.664	7.692	7.413	7.409	5.972	56,3	54,3
TRABAJO	26.918	11.297	9.316	9.304	15.621	42,0	34,6
TRANSPORTE	5.782	4.161	1.969	1.310	1.620	72,0	34,1
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.806	2.740	2.347	1.077	1.065	72,0	61,7

Nota: La ejecución de la Agencia de Renovación del Territorio - ART se encuentra en el sector Agropecuario Sentencia 160/2017
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4. LEY DE MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2017

Durante el primer semestre del presente año, 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 del presente año 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 el 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 y fue aprobada por el Congreso solo al final de ese mismo año¹⁸, cuando el PGN para 2017 ya había surtido todos los trámites legales para su aprobación.

La Ley 1819 de 2016, o de reforma tributaria, establece 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

¹⁸ 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".

- 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 modifica tarifas del impuesto a la renta, aumenta la tarifa general del IVA a 19%, crea rentas con destinación específica¹⁹ y asigna recursos del IVA a financiar actividades y sectores específicos²⁰ que no sólo favorecen la productividad sino que, por sus características, tienen 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 recursos que la norma crea contarán con título legal claro para su recaudo y programación por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales, como lo dispone la Constitución Política.

Adicionalmente, se ajustaron algunos otros conceptos de ingresos del Presupuesto General de la Nación, con lo cual se afectaron los montos, como se muestra en el cuadro 15.

Cuadro 15

Presupuesto General de la Nación - aforo inicial más adición 2017

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Adición	Total
	(1)		(2)
Ingresos Corrientes	119.296	3.375	122.672
Recursos de Capital	70.107	3.637	73.745
Fondos Especiales	18.981	715	19.696
Rentas Parafiscales	1.660		1.660
Total Presupuesto Nación	210.045	7.728	217.773
Establecimientos Públicos	14.509	837	15.346
Total Presupuesto General de la Nación	224.554	8.565	233.119

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

¹⁹ 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.

²⁰ Artículo 184. 0,5 puntos para Salud y 0,5 puntos para Educación.

Estas modificaciones en los ingresos, junto a otras operaciones presupuestales propuestas, permitirán financiar gastos adicionales para favorecer el crecimiento económico y el empleo y reforzar el gasto social, afectados por choques externos e internos que han reducido la tasa de crecimiento de la actividad económica 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 estrategia *Colombia Repunta*), dirigida a apoyar el crecimiento de la economía y la generación de empleo, para lo cual se ha iniciado la implementación del plan económico 'Colombia Repunta', mediante el cual se apoya el crecimiento económico del país y la generación de empleo. Con esta estrategia se busca generar 765 mil empleos a través de estímulos a sectores como vivienda, obras civiles y al sector privado en general. Con este propósito 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 modifican el balance fiscal ni alteran el cumplimiento de la regla fiscal de que trata la Ley 1473 de 2011.

Por el lado del gasto, el cuadro 16 presenta el presupuesto de 2017 consolidado con la Ley 1837 de 2017 que lo adiciona en \$8,6 billones. Con estas modificaciones el presupuesto asciende a \$233,1 billones.

Cuadro 16
Presupuesto de gastos 2017 con Ley 1837 de 2017
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Ley 1837 de 2017			Apropiación ajustada (5)=(1+4)
		Nación (2)	Propios (3)	Total (4)=(2+3)	
I. FUNCIONAMIENTO	136.312	3.837	374	4.211	140.522
Gastos de Personal	27.813	250	189	439	28.252
Gastos Generales	7.344	358	29	387	7.731
Transferencias	99.670	3.229	156	3.384	103.054
Operación Comercial	1.485	-	-	-	1.485
II. SERVICIO DE LA DEUDA	52.349	(975)	-	(975)	51.374
Deuda Externa	16.073	-	-	-	16.073
Amortizaciones	8.502	-	-	-	8.502
Intereses	7.571	-	-	-	7.571
Deuda Interna	36.276	(975)	-	(975)	35.301
Amortizaciones	16.271	(165)	-	(165)	16.106
Intereses	20.005	(810)	-	(810)	19.195
III. INVERSION	35.893	4.866	463	5.329	41.223
IV. TOTAL (I + II + III)	224.554	7.728	837	8.565	233.119
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	172.205	8.703	837	9.540	181.745

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

Es importante mencionar que la ley de adición incluye 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 Verificación²¹.

Muchas de estas acciones se traducirán en inversiones destinadas a contribuir a la resolución de problemas estructurales del conflicto, cuya ejecución demandará tiempo y recursos cuantiosos. Para cuantificarlos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, han elaborado en los últimos tres años un detenido ejercicio de costeo y financiamiento de la implementación del Acuerdo de Paz.

De este ejercicio se desprende claramente que la paz requerirá no solamente de un esfuerzo de priorización y reorientación de las inversiones que realizan los sectores en el PGN; sino que a este esfuerzo también deberán concurrir fuentes de financiamiento del orden territorial, del sector privado y de la comunidad internacional.

Un resumen del proceso de elaboración y sus resultados se presentan en el capítulo 5 del MFMP 2017²², en el cual se muestra cómo se involucran las diferentes fuentes de financiamiento: Presupuesto General de la Nación, Presupuesto de Entidades Territoriales (incluyendo Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y recursos propios), Sector Privado y Cooperación Internacional.

5. EJECUCIÓN GASTOS DEL REZAGO DEL AÑO 2016 QUE SE EJECUTA EN 2017

El rezago de 2016 que se ejecuta este año asciende a \$17,5 billones. De éste, hasta el mes de junio, se pagaron \$13,5 billones correspondientes al 77,2% del total. En cuanto al rezago de funcionamiento, se han ejecutado \$7,2 billones, el 96,3% del total del rezago por este concepto. En lo que respecta al servicio de la deuda, se han pagado \$75 mm, el 70,6% de su respectivo rezago y en inversión se ha ejecutado un total de \$6,3 billones, el 63,1% del total de su rezago (Cuadro 17).

²¹ Para mayor detalle del Acuerdo Final: <http://www.acuerdodepaz.gov.co/acuerdos/acuerdo-final>

²² Para consultar el MFMP 2017: <http://www.minhacienda.gov.co>

Cuadro 17**Ejecución del rezago de 2016 que se ejecuta en 2017**

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	7.447	7.168	279	96,3
Gastos de Personal	637	629	8	98,7
Gastos Generales	1.424	1.333	91	93,6
Transferencias	5.178	5.026	152	97,1
Operación Comercial	208	180	29	86,3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	107	75	31	70,6
Deuda Externa	31	-	31	-
Amortizaciones	0	-	0	-
Intereses	31	-	31	-
Deuda Interna	75	75	0	100,0
Amortizaciones	0	-	0	-
Intereses	75	75	0	100,0
III. INVERSION	9.975	6.291	3.684	63,1
IV. TOTAL (I + II + III)	17.528	13.534	3.995	77,2
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	17.422	13.458	3.963	77,3

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 2017

Pesos

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						122.067.859.185,58
Acuerdo	003	17-ene	Fondo Rotatorio de la Policía	Policía Nacional	Adquisición de Uniformes.	56.770.444.992,14
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.	2.000.000.000,00
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.	21.890.000.000,00
Acuerdo	0002	14-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	73.099.314,00
Resolución	140	27-feb	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Mejoramiento del Sistema de Empleo Público Nacional	9.000.000.000,00
Acuerdo	0004	23-mar	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	36.549.657,00
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.	2.918.400.000,00
Acuerdo	0006	10-may	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de las pensiones, las cuotas partes y el pago de mesadas pensionales de la suprimida Prosocial.	133.381.169,00
Resolución	0636	06-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.	13.500.000,00
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).	1.222.884.053,44
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.	3.009.600.000,00
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.	25.000.000.000,00

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 y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse 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.

Cuadro 1
Rentas de destinación específica
Miles de millones de pesos

Renta y destino	Base Legal	Concepto	Apropiación 2017	Proyecto 2018
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	62	59
Cesión IVA antiguas Intendencias y Comisarias	Ley 12/86 Artículos 2° y 3°	Destina el 0,5% del producto anual del Impuesto a las Ventas para las antiguas Intendencias y Comisarias	132	174
IVA para Programas de Prevención y Atención Desplazados	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.	204	233
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.	408	465
Impuesto a la Telefonía Movil Celular	Ley 1819/16 Artículo 201	Destina el impuesto de cuatro por ciento (4%) a inversión social, así:	218	231
		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).	163	162
		El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.	54	69
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.	67	76
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	113	10
Impuesto al Carbono,	Ley 1819 de 2016. Artículo 221	Gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión. Recursos que se destinarán al Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el conflicto ("Fondo para una Colombia Sostenible") de que trata el artículo 116 de la ley 1769 de 2015.	495	472
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.	2,100	2,326
Impuesto de Renta y Complementario	Ley 1819 de 2016, Artículo 102	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.	8,598	8,176
TOTAL			12,396	12,223

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

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 comisarias.

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 seis (6) leyes que, amparadas en el artículo 359 de la Constitución, han autorizado la creación de rentas de destinación específica. Su aforo presupuestal para 2018 asciende, en conjunto, a \$12,2 billones. (Cuadro 1).

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.

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

El parágrafo 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 2016, los recursos del FONPET en el patrimonio autónomo y el Tesoro Nacional ascienden a \$48,2 billones. No obstante, los recursos acumulados en el FONPET son todavía insuficientes para respaldar la totalidad del pasivo actuarial, estimado en \$ 67,7 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; 458 entidades lo han logrado: 3 departamentos y 455 municipios.

Para la vigencia 2018, 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 \$74 mil millones (mm), los cuales corresponden rendimientos financieros de la vigencia 2016 y parte del recaudo de la vigencia 2017, con los cuales 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.

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.

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

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

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 2018 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 2018 se destinarán \$232,6 mm del recaudo del IVA para los programas de atención y prevención a la población desplazada, lo cual representa 5,8% 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 adicional, al pasar la tarifa general del IVA del 15% al 16%, obligatoriamente para programas de inversión social.

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.

La tasa de desempleo se ubica en 8,7% a junio de 2017⁵, 0,2% por debajo de la registrada en la misma fecha de 2016. Las anteriores cifras van en línea con los esfuerzos del gobierno de bajar y mantener el índice de desempleo a cifras de un solo dígito. El número de ocupados alcanzó 22.803 mil personas, el nivel más alto que se ha observado con cifras comparables (2001) correspondiente a los meses de junio, 552 mil personas más que en junio de 2016.

Los colombianos que en el 2016 estaban en condición de pobreza monetaria (que no alcanzan a tener el ingreso que garantiza comprar una canasta básica) eran el 28% de la población, por debajo del 28,5% registrado en el 2014.

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 \$465 mm, 0,4% de los recursos destinados a inversión en gasto público social en el Presupuesto General de la Nación de 2018.

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 modificó el artículo 71 de la Ley 1607 de 2012, que crea el Impuesto Nacional al Consumo a partir del 1° de enero de 2013, cuyo hecho generador será la prestación del servicio de telefonía móvil, según lo dispuesto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, incluyendo los servicios de datos y navegación móvil.

El artículo 201 de la Ley establece que 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. El impuesto se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario, será destinado a inversión social, y se destinará a inversión social en deporte y cultura así:

1. 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).
2. El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.⁶

⁵ Principales Indicadores del Mercado Laboral. Junio de 2017. Julio 27 de 2017. www.dane.gov.co.

⁶ Previamente, de acuerdo con lo señalado en el artículo 85 de la Ley 1753 de 2015 se distribuía así:

1. El 10% para promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas que conforman la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el cual será apropiado en el presupuesto del Ministerio de Cultura.

2. El 90% para promover el fomento, promoción y desarrollo del Deporte y la Cultura, distribuido así:

a) Un 75% de los recursos que se recauden se asignan a Coldeportes y se destinarán a financiar el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.

En cumplimiento de las normas vigentes, entre los años 2003 y 2017 se ha situado un total de \$3.074.5 mm en pesos constantes de 2017, de los cuales \$2.273.9 mm se asignaron a Coldeportes (\$2.217.7 mm a proyectos de inversión y \$56.2 mm que se distribuyeron a los Departamentos y Distrito Capital), y \$800.6 mm al Ministerio de Cultura (\$648.7 mm que se distribuyeron a los Departamentos y Distrito Capital y \$151.9 mm a la Red de Bibliotecas Públicas). Estos recursos han permitido cumplir con los compromisos del Gobierno Nacional en lo que se refiere a la atención de Juegos Deportivos Nacionales e internacionales y a la asistencia, apoyo y mejoramiento del deporte de altos logros dentro del Ciclo Olímpico.

También ha sido posible atender a las regiones en el desarrollo de actividades de recreación, aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física, como medio para coadyuvar al mejoramiento de la salud y el bienestar de la comunidad, creando espacios para facilitar el desarrollo de dichas actividades con la construcción de escenarios deportivos y recreativos.

Los recursos han contribuido, además, 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.

Por otra parte, el parágrafo 1° del artículo 72 de la Ley 1607 de 2012, ordenaba al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales informar anualmente a las Comisiones Económicas del Congreso de la República el valor recaudado de los cuatro puntos del Impuesto Nacional al Consumo generado por la prestación del servicio de telefonía móvil y la destinación del mismo, por lo cual este corresponde al último informe en cumplimiento de dicha disposición.

Durante la vigencia de 2016 el recaudo efectivo certificado por la DIAN ascendió a \$269.6 mm, pero debido a que ésta es una renta de destinación específica se efectúa el descuento de que trata el artículo 28 del EOP y el Decreto 2305 de 2004, por lo que el monto a distribuir ascendió a \$189 mm. Se apropiaron recursos por \$202.1 mm, de los cuales se presupuestaron \$155.4 mm en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento (\$27.8 mm) e Inversión (\$127.6 mm) de Coldeportes para atender la financiación de 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 cuya ejecución apunta al desarrollo de los planes nacionales propuestos por el

b) Un 12,5% será girado al Distrito Capital y a los Departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del SGP, establecidos en la Ley 715 de 2001. Del total de estos recursos se deberá destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción, desarrollo del deporte y la recreación de deportistas con discapacidad. Estos recursos serán presupuestados en Coldeportes, para su posterior distribución.

c) Un 12,5% será girado al Distrito Capital y a los Departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 y atendiendo los criterios del SGP, establecidos en la Ley 715 de 2001. Del total de estos recursos se deberá destinar mínimo un 3% a programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura, para su posterior distribución.

Gobierno Nacional.

Y los restantes \$46.7 mm se apropiaron en el Ministerio de Cultura, los cuales fueron transferidos a los Departamentos y Distrito Capital en la suma de \$27.8 mm, y \$18.9 mm para atender los gastos de la Red de Bibliotecas Públicas.

Para las vigencias 2017 y 2018 se tiene proyectado un recaudo neto de \$213.9 mm y \$231.4 mm respectivamente, los cuales están incorporados en el presupuesto tanto de la vigencia 2017 como en el proyecto para la vigencia fiscal de 2018, distribuidos para Coldeportes y el Ministerio de Cultura de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley.

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 2017 se proyecta transferir el valor de \$67 mm y para 2018 se ha incorporado en el proyecto de presupuesto la suma de \$76 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, un mecanismo de conocimiento e intercambio cultural entre los pueblos⁷. 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 Política⁸.

En el presupuesto de 2018 se incorpora la suma de \$10 mm. Para la actual vigencia fiscal se han asignado \$112,8 mm como gastos de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De esta cifra, a junio 30 de 2017, se ha recaudado la suma de \$60,9 mm.

2.8 Ley 1819 de 2016: Impuesto Nacional al Carbono

La Ley 1819 de 2016, artículo 221, determinó la creación de dicho gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión. De acuerdo con el artículo 223 de la citada ley, los recursos producto del recaudo de dicho impuesto se destinarán al Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el conflicto ("Fondo para una Colombia Sostenible") de que trata el artículo 116 de la ley 1769 de 2015. Los recursos se destinarán, entre otros, al manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Mediante Decreto 691 de 2017, el Gobierno Nacional sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento.

El Documento CONPES 3867 de 2016 indica que el Fondo Colombia en Paz operará como un patrimonio autónomo con régimen privado y actuará como un fondo de fondos, articulando demás 105 fondos

⁷ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo – Ministerio de Cultura "Política de Turismo Cultural", septiembre 2007.

⁸ Artículo 52. *Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.*

creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz, y se nutrirá de diversas fuentes de recursos.

El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

De acuerdo con el artículo 9 del Decreto 691 de 2017, para la administración eficiente de los recursos del FCP, los dineros del FCP provenientes del Presupuesto General de la Nación que sean transferidos a entidades financieras, no podrán tener como objeto proveerlas de recursos, sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales. Los saldos de recursos girados a negocios fiduciarios que tengan como fuente el Presupuesto General de la Nación serán registrados a favor de la Nación.

Los recursos se utilizarán para financiar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final y se mantendrán como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación.

En el presupuesto de la vigencia 2018 se estiman recaudos por \$644 mm, con la aplicación del artículo 26 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Decreto 2305 de 2004, el monto apropiado para la vigencia es de \$472 mm.

2.9 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.

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 2018 se estima en \$2.326,5 mm

2.10 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.⁹

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).

Cuadro 2

Destinación Específica – Impuesto de Renta

Millones de pesos

Destinación Específica	Recursos ImptoRenta	Recursos cierre garantía	TOTAL Recursos
Aseguramiento en Salud	3.997.065		3.997.065
ICBF	1.998.533	826.408	2.824.940
SENA	1.271.794	518.771	1.790.565
Asistencia Primera Infancia	363.370		363.370
Educación Superior	545.054		545.054
TOTAL	8.175.816	1.345.179	9.520.995

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

La estimación de recaudo para la vigencia 2018 por este concepto se estima en cerca de \$8.2 billones, aunque debido a la aplicación de las garantías mínimas para el ICBF y el SENA, las asignaciones de gasto en total suman más \$9.5 billones, como se muestra en el cuadro 2. Cabe anotar, que, de los anteriores recursos, cerca de \$4 billones son destinados a modo de transferencia para el aseguramiento en salud,

⁹ 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."

mientras que los restantes \$5.5 billones son recursos para inversión en los demás componentes que determinó la Ley.

2.11 Ley 1819 de 2016, para financiación de aseguramiento en salud y riesgos laborales.

El artículo 165 de la Ley 1819 de 2016 establece el Monotributo a partir del 1º de enero de 2017 con el fin de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y en general simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen previsto. Es un tributo opcional de determinación integral, de causación anual, que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo.

El recaudo del componente del impuesto nacional del monotributo se destinará a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social, en Salud y en Riesgos Laborales. Para el primer caso, los recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social, y serán transferidos a la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, creada en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015. En el segundo caso, los recursos serán transferidos al Fondo de Riesgos Laborales Administrado por el Ministerio del Trabajo, creado en el artículo 88 del Decreto-ley 1295 de 1994.

Estos recursos dependen de la acogida de los contribuyentes a dicho mecanismo. Por lo anterior, las obligaciones a favor del Sistema General de Seguridad Social se encuentran considerados dentro de los aportes de la nación para cubrir el financiamiento del sistema, mientras que en el caso de los aportes al Fondo de Riesgos Laborales serán liquidados una vez se conozca el comportamiento del recaudo, que está determinado por la acogida que tenga el esquema del monotributo entre los contribuyentes.

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 46 fondos especiales y 2 rentas parafiscales. La mayoría de estos fondos se crearon en la década pasada. A diciembre de 2016, estos fondos junto con la renta parafiscal habían acumulado recursos por un valor de \$8,6 billones. Cinco (5) concentran cerca del 67,1% de los recursos, así: Fondo de Solidaridad Pensional con \$1,3 billones; Fondo Fonpet Magisterio con \$1,3 billones; Fondo Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE con \$1 billones; Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio con \$1,6 billones y el Fondo de Convivencia Ciudadana con \$552 mm. El cuadro 3 presenta el inventario de los fondos especiales, el recaudo estimado de 2017 y el proyectado para 2018.

Cuadro 3
Fondos Especiales
Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo estimado 2017	Recaudo 2018 (p)	Stock 2016	Stock 2017
1 Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud	1.509.849	1.555.144	100.925	-
- Subcuenta ECAT	1.503.649	1.548.944	97.240	-
- Subcuenta Prevención y Promoción	6.200	6.200	3.685	-
2 Fondo de Solidaridad Pensional	842.241	850.612	1.300.247	547.808
- Subcuenta Solidaridad	356.630	354.649	791.716	184.364
- Subcuenta Subsistencia	485.612	495.963	508.531	363.444
3 Fondos Internos Min-Defensa	396.884	382.518	207.077	197.270
4 Financiación Sector Justicia	1.083.800	900.000	-	-
5 Sobretasa al ACPM	323.936	268.265	49.386	43.904
6 Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	262.177	298.000	227.531	124.514
7 Fondo Fonpet Magisterio	1.535.877	1.130.000	1.324.080	1.535.877
8 Fondos Internos Policía	190.965	191.317	125.746	65.830
9 Fondo de Solidaridad Sector Eléctrico	2.386	-	103.872	95.089
10 FAZNI	106.298	108.520	123.176	16.538
11 FAER	123.519	126.100	134.140	30.497
12 Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	256.948	265.904	551.598	-
13 Fondo de Compensación Ambiental	46.089	47.538	103.702	104.917
14 Fondo de Pensiones de Superintendencias y Carbocol - FOPEP	17.294	18.401	-	-
15 Fondo de Pensiones Públicas CVC	25.491	26.085	-	-
16 Fondo Sobretasa a la Gasolina	21.837	24.020	21.599	6.932
17 Dirección de Comercio Exterior	21.954	22.613	86.363	87.507
18 Comisión de Regulación de Agua Potable	14.030	14.450	1.858	2.320
19 CREG	19.917	21.516	400	2.953
20 Superintendencia de Subsidio Familiar	35.464	33.971	-	-
21 CRC	29.273	31.905	-	-

Cuadro 3 (Continuación)

Fondos Especiales

Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo estimado 2017	Recaudo 2018 (p)	Stock 2016	Stock 2017
22 Instituto de Estudios Ministerio Público	783	500	3.020	5.097
23 Fondo Recursos Monitoreo y Vigilancia Educación Superior	24.564	19.079	15.008	5.971
24 FOES	123.519	126.100	14.177	
25 Fondo de Conservación de Museos y Teatros	603	483	135	14
26 Fondo de Defensa Nacional	36.909	41.860	7.162	10.793
27 Contraloría General de la República	433.783	480.052	422.116	17.558
28 Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	128	198	53	63
29 Fondo Salud Fuerzas Militares	820.800	808.134	88.732	47.672
30 Fondo Salud Policía Nacional	720.137	815.933	-	-
31 Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	16.901	42.090	360.875	322.722
32 Fondo de Investigación en Salud	43.099	43.904	90.184	-
33 Fondo Publicaciones Contraloría General de la República	102	106	2	0
34 Cuota de Fomento de Gas Natural	35.984	49.646	116.882	117.465
35 Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE	111.755	114.090	158.185	183.843
36 Fondo Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT	3.651	3.797	3.613	980
37 Fondo Especial Impuesto Sobre la Renta para la Equidad - CREE	3.065.009		963.640	1.100.112
38 Fondo Nacional de Bomberos de Colombia	38.734	42.460	35.360	14.564
39 Fondo Minjusticia	1.520	1.630	182	43
40 Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía	25.991	-	21.702	21.024
41 Fondo Desarrollo Pequeña y Mediana Minería (Art. 151 Ley 1530 de 2012)		5.000	16.374	5.074
42 Fondo Especial de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	782.177	799.084	-	-
43 Fondo Modernización, descongestión y bienestar de la administración de Justicia	135.521	208.592	119.505	85.104
44 Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de La Energía	28.346	28.939	24.413	23.859
45 Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia	76.889	80.733	32.196	38.695
46 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	17	13	68	68
Sub Total Fondos Especiales	13.393.151	10.029.302	6.955.283	4.862.679
47 Fondo de Prestaciones S. Magisterio	1.638.511	1.906.446	1.615.893	1.638.511
48 Contribución Espectáculos Públicos (Art. 7 Ley 1493 de 2011)	20.000	26.000	11.196	10.206
Total Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	15.051.662	11.961.748	8.582.372	6.511.396

p : Previsto

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

3.2 Establecimientos Públicos del Orden Nacional

De otra parte, son 119 los Establecimientos Públicos del Orden Nacional. De estos, 70 establecimientos financian parte de sus gastos con recursos propios, mientras que los 49 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 2016 contaban con un portafolio originado en la acumulación y rendimientos financieros que ascendía a \$9,8 billones. Se estima que a diciembre de 2017 los recursos acumulados por dichos establecimientos prácticamente se mantienen al llegar a \$9,4 billones, 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 74,9% de los recursos acumulados a diciembre de 2016. Estos son: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (I.C.B.F.); el Servicio Nacional de Aprendizaje (S.E.N.A.); la Agencia

Nacional de Hidrocarburos (ANH); la Escuela Superior de Administración Pública (ESA.P); la Superintendencia de Industria y Comercio; la Superintendencia de Notariado y Registro; la Autoridad Nacional de Televisión y el Instituto Nacional de Vías.

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. En cuadro 4 se 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 acumulado en diciembre de 2016 y el que se estima habrán acumulado al terminar la vigencia fiscal de 2017.

Cuadro 4
Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2017	Recaudo 2018 (p)	Stock 2016	Stock 2017
1 Agencia de Desarrollo Rural	2.460	2.534	2.113	1.599
2 Agencia Logística de las Fuerzas Militares	871.215	975.961	18.321	14.392
3 Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV -	116.648	148.310	146.134	24.600
4 Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH -	165.748	187.060	607.753	430.753
5 Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas			9.260	842
6 Agencia Nacional de Infraestructura	251.603	236.336	74.597	83.950
7 Agencia Nacional de Minería - ANM	41.929	37.374	31.371	30.564
8 Agencia Nacional del Espectro - ANE	24.805	25.191	5.421	5.542
9 Archivo General de la Nación	5.979	7.206	1.087	389
10 Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP	3.452	3.556	1.500	865
11 Autoridad Nacional de Televisión - ANTV	237.108	231.783	319.570	464.515
12 Autoridad Nacional de Tierras	1.100	1.133	1.470	1.470
13 Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	244.042	240.514	115.276	67.673
14 Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	226.984	240.403	106.810	75.072
15 Club Militar de Oficiales	43.060	45.539	7.658	11.984
16 Comisión Nacional del Servicio Civil	57.920	68.783	74.864	72.295
17 Computadores para Educar - CPE		70.000		
18 Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	7.291	2.680	2.057	365
19 Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	275.759	446.999	697.342	639.511
20 Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	12.875	10.901	215	567
21 Fonam - Gestión General	67.933	70.650	95.073	118.593
22 Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	36.761	21.823	2.203	0
23 Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	46.366	31.817	185.329	52.918
24 Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	990.611	1.311.691	131.050	188.300
25 Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	93.067	100.498	34.590	32.433
26 Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Pensiones	12.499	6.509	64.456	67.292
27 Fondo Rotatorio de la Registraduría	76.281	85.459	62.120	54.320
28 Fondo Rotatorio del Dane	8.002	8.258	4.086	910
29 Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	216.790	224.912	69.308	135.585
30 Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	10.676	12.398	6.906	1.519
31 Fonpolicia - Gestión General	396.189	328.694	5.873	5.873
32 Hospital Militar	241.148	302.065	152.165	64.215
33 Instituto Caro y Cuervo	947	1.111	834	681
34 Instituto Casas Fiscales del Ejército	31.280	35.925	18.980	15.855
35 Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	46.215	47.601	25.512	23.268
36 Instituto Colombiano de Antropología e Historia	4.400	3.025	1.455	1.746

Cuadro 4 (Continuación)
Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
 Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2017	Recaudo 2018 (p)	Stock 2016	Stock 2017
37 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2.905.619	2.565.031	2.564.270	2.854.196
38 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM	8.336	4.800	2.748	1.000
39 Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas -IPSE-	12.886	5.000	42.894	6.796
40 Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	45.964	47.783	18.662	12.500
41 Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	725	508	73	11
42 Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	3.286	1.902	2.382	2.399
43 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	10.781	10.368	2.201	1.341
44 Instituto Nacional de Metrología - INM	1603	1.695	789	895
45 Instituto Nacional de Salud (INS)	4.912	5.148	21.295	21.295
46 Instituto Nacional de Vías	428.169	528.207	297.904	589.608
47 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	134.580	142.210	81.316	58.519
48 Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	549	537	1.267	549
49 Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	1.282	895	241	241
50 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	108.591	99.895	7.063	7.063
51 Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	1.708	2.122	72	90
52 Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	7.040	7.375	4.012	4.096
53 Servicio Geológico Colombiano	7.138	7.159	6.361	0
54 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1.383.760	1.400.966	1.769.494	1.740.688
55 Superintendencia de Industria y Comercio	162.285	248.606	715.562	709.678
56 Superintendencia de la Economía Solidaria	17.252	18.187	20.207	16.225
57 Superintendencia de Notariado y Registro	873.400	329.312	337.600	1.786
58 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	99.382	118.192	2.205	1.587
59 Superintendencia de Sociedades	131.239	138.303	98.491	96.864
60 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	22.037	22.287	27.934	25.562
61 Superintendencia Financiera de Colombia	200.020	212.062	47.019	65.673
62 Superintendencia Nacional de Salud	103.784	110.041	223.932	250.002
63 Unidad Administrativa Especial - Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.	23	5	146	192
64 Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	936.221	976.602	272.828	189.977
65 Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	5.657	3.897	10.348	1.567
66 Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores	20148	23.746	31.509	30.650
67 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	27.501	31.267	2.311	6.112
68 Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	7.372	8.478	33.105	34.637
69 Unidad de Planeación Minero Energética - UPME	30.089	29.638	4.504	3.225
70 Unidad Nacional de Protección	65.050	68.603	23.912	22.796
Total	12.635.073	12.742.993	9.755.301	9.446.676

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 Gobierno y, en especial, relacionada con los procesos de descentralización administrativa. A pesar de que la existencia de estos organismos introduce rigideces en la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, también es cierto que muchos de ellos son necesarios para garantizar la prestación de los servicios públicos.

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 2016

Los beneficios tributarios constituyen aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales -presentes en la legislación tributaria- que implican una disminución en la obligación tributaria de los contribuyentes, generando menores recursos para el Estado.

La legislación 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 de renta y en el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) durante el año gravable 2016, y su costo fiscal para las finanzas de la Nación en 2017. 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).

En las declaraciones de renta se presenta un proceso de depuración encaminado a establecer la base gravable del contribuyente. Sobre esa base se aplica la tarifa fijada por la ley, obteniendo así el impuesto básico. Luego de que este último se vea afectado por los respectivos descuentos tributarios, se llega 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. Además, los descuentos tributarios afectan directamente el monto del impuesto de renta que se liquida.

Los ingresos no constitutivos de renta corresponden a aquellos ingresos que no están sometidos al impuesto de renta por expresa disposición legal, ya sea por las circunstancias en que se generan o porque el sistema tributario encuentra conveniente estimular alguna actividad económica. La legislación colombiana contempla, entre otros, los siguientes ingresos no constitutivos de renta: la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales, la utilidad en la enajenación de acciones, la distribución de utilidades o reservas en acciones o cuotas de interés social, las capitalizaciones no gravadas para los socios o accionistas, el componente inflacionario de rendimientos financieros, las recompensas, la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación, los gananciales, las indemnizaciones, las donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas, las participaciones y dividendos, y 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, pues tales gastos no guardan razón de causalidad con la generación de renta. Es el caso de las inversiones en proyectos cinematográficos, en proyectos de investigación y desarrollo científico o tecnológico, en control y mejoramiento del medio ambiente y las donaciones, entre otros.

Como última categoría de beneficios que afectan la base gravable del impuesto se encuentran las rentas exentas, donde una fracción muy significativa corresponde a las rentas exentas laborales (e.g. indemnizaciones,

cesantías y pensiones) y la exención otorgada a los asalariados respecto de los pagos laborales que perciben. Además de las exenciones laborales, se incluyen en esta categoría los beneficios otorgados a las empresas editoriales, las loterías y licoreras, los hoteles, la venta de energía eléctrica, el transporte fluvial de bajo calado, las nuevas plantaciones forestales, el desarrollo de software, entre otros.

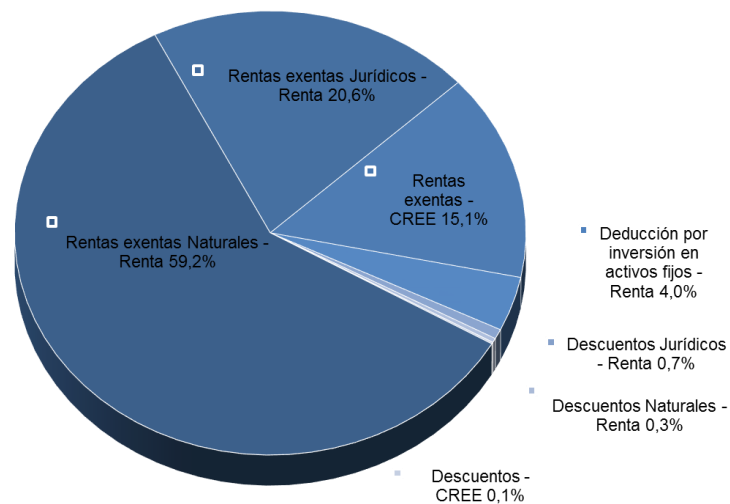
Finalmente, se aplican descuentos tributarios a conceptos como: los impuestos pagados en el exterior, los que favorecen a las empresas colombianas con actividades de transporte internacional aéreo o marítimo, las empresas de acueducto y alcantarillado y las sociedades agropecuarias, el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas, y todos aquellos casos establecidos en la Ley 1429 de 2010.

Si bien las rentas exentas y los descuentos constituyen beneficios tributarios, el agregado de ingresos no constitutivos de renta y deducciones no entra bajo esta categoría. 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 productivos¹ y los descuentos tributarios.

En el caso del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), el valor de los beneficios tributarios utilizados por los declarantes ascienden a \$72.325 mm (8,4% del PIB) en el año gravable 2016, compuesto por \$61.326 mm de renta y \$10.998 mm de CREE (Gráfico 1).

Gráfico 1

Participación porcentual de los beneficios tributarios en el Impuesto de Renta y CREE año gravable 2016



Fuente: DIAN

¹ 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.

1. Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta

1.1. Metodología y fuentes de información

El costo fiscal se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por cuenta de cualquiera de los beneficios contemplados. 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 de renta, el costo fiscal se calcula como el producto obtenido entre el monto del beneficio solicitado y la tarifa del impuesto. Para el caso de las personas jurídicas, la tarifa es de 25% (vigente para el año gravable 2016) y, en el de las personas naturales, se determina una tarifa implícita del 13,6%. 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 (i.e. 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 especial². Por último, para efectos analíticos la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico³.

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones de renta para el año gravable 2016, cuya declaración se presentó entre los meses de abril y mayo de 2017, por lo cual tiene el carácter de preliminar. En el caso de las personas naturales declarantes, la información corresponde a una estimación realizada a partir de las declaraciones de renta del año gravable 2015. Esto se debe a que la presentación de la declaración de renta de estos contribuyentes para el año gravable 2016 se realizará entre agosto y octubre del año en curso.

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 (entidades sin ánimo de lucro) o por los catalogados como no contribuyentes, no necesariamente tendría un efecto positivo en el balance del Gobierno.

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. El monto total de los beneficios tributarios para el total de declarantes por el año gravable 2016 ascendió a \$61.326 miles de millones (mm)⁴ (7,1% del PIB), generando un costo fiscal de \$10.352 mm (1,2% del PIB). De este costo, el 86% (\$8.899 mm) correspondió a las rentas exentas⁵; 7,1% (\$737 mm) a los descuentos tributarios; y 6,9% (\$716 mm) a la deducción por inversión en activos fijos.

² 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: las entidades 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".

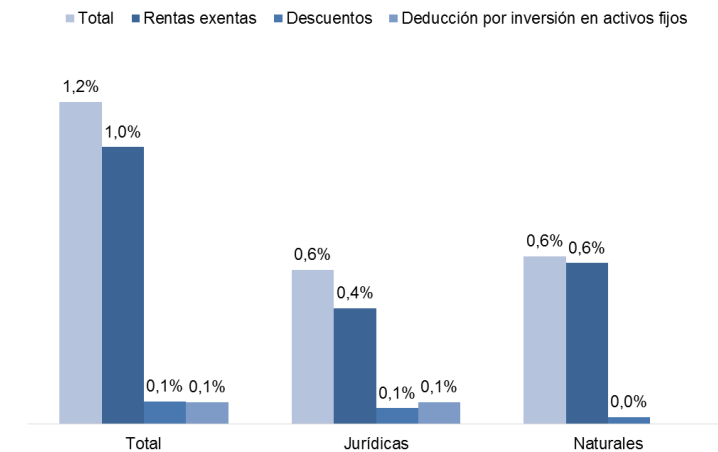
³ Ver Cuadro 10.24, el cual contiene la correspondencia entre sector económico y subsector económico de acuerdo con la Clasificación CIIU rev.

⁴ De acuerdo con la información del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, el cupo asignado para la deducción por Ciencia, Tecnología e Innovación en el año 2015 ascendió a \$397,7 mm, que representa un monto permitido de deducción por tal vigencia de \$696 mm. Para el año 2016, el monto aprobado por el Consejo Nacional fue de \$501,2 mm derivando en un monto permitido de deducción por valor de \$877,1 mm.

⁵ 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 tuvieron un mayor valor en el impuesto sobre la renta líquida gravable frente al obtenido en el impuesto mínimo alternativo nacional IMAN para

Gráfico 2

Resumen del costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes año gravable 2016



Fuente: DIAN

Frente al costo fiscal observado en 2015, se registró un incremento de 4,6% (\$459 mm), como resultado de un aumento en las rentas exentas de 8,6% entre 2015 y 2016 y de una disminución en la utilización tanto de la deducción por inversión en activos fijos como de los descuentos tributarios en el año gravable 2016 (-19,1% y -9,8%, respectivamente), Cuadro 1.

Cuadro 1

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	2015 *		2016 **		Var. % costo fiscal	Part. % costo fiscal	Como % del PIB			
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2016/15	2016	2015 *	Costo fiscal	2016 **	Costo fiscal
Rentas exentas	13.588	3.397	14.900	3.725	9,7%	36,0%	1,7%	0,4%	1,7%	0,4%
Descuentos	611	611	515	515	-15,8%	5,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	3.540	885	2.864	716	-19,1%	6,9%	0,4%	0,1%	0,3%	0,1%
Total personas jurídicas	17.739	4.893	18.279	4.956	1,3%	47,9%	2,2%	0,6%	2,1%	0,6%
Rentas exentas	39.680	4.794	42.825	5.174	7,9%	50,0%	5,0%	0,6%	5,0%	0,6%
Descuentos	206	206	222	222	7,9%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total personas naturales	39.885	5.000	43.047	5.396	7,9%	52,1%	5,0%	0,6%	5,0%	0,6%
Rentas exentas	53.268	8.191	57.725	8.899	8,6%	86,0%	6,7%	1,0%	6,7%	1,0%
Descuentos	817	817	737	737	-9,8%	7,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	3.540	885	2.864	716	-19,1%	6,9%	0,4%	0,1%	0,3%	0,1%
Total	57.625	9.893	61.326	10.352	4,6%	100,0%	7,2%	1,2%	7,1%	1,2%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

* La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2017 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2016, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

** Para personas naturales, los datos estimados se calculan a partir de la información de las declaraciones de renta del año gravable 2015. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2016.

empleados, es decir, los declarantes que liquidaron su impuesto a través del sistema ordinario; 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.

Del costo fiscal de los beneficios para las personas jurídicas declarantes, \$4.335 mm corresponden a los contribuyentes. Lo anterior, sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales (\$5.396 mm), genera un costo fiscal total de \$9.731 mm (1,1% del PIB). De este costo, el 85,1% (\$8.278 mm) correspondió a las rentas exentas; 7,6% (\$737 mm) a los descuentos tributarios; y 7,4% (\$716 mm) a la deducción por inversión en activos fijos. Respecto al costo observado en 2015 para este grupo de declarantes, se observó un incremento anual del 5,8% (Cuadro 2).

Cuadro 2

Resumen del valor y el costo de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes

Miles de millones de pesos

Tipo de beneficio	2015 *		2016 **		Var. % costo fiscal	Part. % costo fiscal	Como % del PIB			
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2016/15	2016	2015 *		2016 **	
							Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Rentas exentas	10.807	2.702	12.415	3.104	14,9%	31,9%	1,4%	0,3%	1,4%	0,4%
Descuentos	611	611	515	515	-15,8%	5,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	3.540	885	2.864	716	-19,1%	7,4%	0,4%	0,1%	0,3%	0,1%
Total personas jurídicas	14.958	4.198	15.795	4.335	3,3%	44,5%	1,9%	0,5%	1,8%	0,5%
Rentas exentas	39.680	4.794	42.825	5.174	7,9%	53,2%	5,0%	0,6%	5,0%	0,6%
Descuentos	206	206	222	222	7,9%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total personas naturales	39.885	5.000	43.047	5.396	7,9%	55,5%	5,0%	0,6%	5,0%	0,6%
Rentas exentas	50.487	7.496	55.241	8.278	10,4%	85,1%	6,3%	0,9%	6,4%	1,0%
Descuentos	817	817	737	737	-9,8%	7,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	3.540	885	2.864	716	-19,1%	7,4%	0,4%	0,1%	0,3%	0,1%
Total	54.844	9.198	58.842	9.731	5,8%	100,0%	6,9%	1,2%	6,8%	1,1%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

*La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2017 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2016, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

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 2016 ascendió a \$2.864 mm, presentando una reducción de 19,1% frente al valor del beneficio observado en 2015, debido a la menor utilización de éste por parte del sector privado. Este valor corresponde a lo declarado por las personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación y que hicieron uso del mencionado beneficio. El beneficio fue solicitado por 36 empresas, de las cuales 32 corresponden al sector privado, representando el 67,6% (\$484 mm) del costo fiscal; y el restante (\$232 mm) a las empresas del sector público/mixto. La inversión estimada de las empresas con el beneficio durante el año gravable 2016 fue de \$8.035 mm (0,9% del PIB) (Cuadro 3).

Cuadro 3

Deducción por inversión en activos fijos reales producidos

Total declarantes-Año gravable 2016*

Miles de millones de pesos

Tipo de contribuyente	Inversión estimada **	Valor deducción	Costo fiscal ***
Sector privado	5.703	1.936	484
Sector público / mixto	2.332	929	232
Total	8.035	2.864	716

Fuente: DIAN. Declaraciones de renta del año gravable 2016.

* Datos preliminares.

** Se calcula a partir de la deducción solicitada.

*** Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta.

Cuadro 4
Deducción por inversión en activos fijos reales producidos
Personas jurídicas por subsector económico-Año gravable 2016
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	2.097	815	204	28,5%
Información y comunicaciones	2.270	726	182	25,4%
Construcción	1.182	354	89	12,4%
Transporte y almacenamiento	821	328	82	11,5%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	531	203	51	7,1%
Industrias manufactureras	409	159	40	5,5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	345	138	34	4,8%
Actividades financieras y de seguros	338	125	31	4,4%
Resto de actividades ****	24	10	2	0,3%
Actividades inmobiliarias	19	6	1	0,2%
Total	8.035	2.864	716	100,0%

Fuente: DIAN. Declaraciones de renta del año gravable 2016

* 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 Alojamiento y servicios de comida, y Explotación de minas y canteras.

El Cuadro 4 muestra que tres sectores económicos concentran el 66,2% del costo fiscal por este beneficio: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (28,5%); Información y comunicaciones (25,4%); y Construcción (12,4%). En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$79,6 mm, ahorrándose en el impuesto de renta un monto cercano a \$19,9 mm.

1.3. Rentas exentas

En el año gravable 2016, las rentas exentas solicitadas por los declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$57.725 mm (6,7% del PIB), que implica un incremento de 8,4% respecto al valor observado en 2015 (Cuadro 5). Estas rentas conllevan un costo fiscal de \$8.899 mm (1% del PIB), del cual el 41,9% (\$3.725 mm) fue declarado por las personas jurídicas.

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 83,3% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de \$12.415 mm, en tanto que el 16,7% corresponde al régimen especial (\$2.484 mm) para un total de \$14.900 mm. Por subsector económico, el 79% de las rentas exentas se distribuyen en cuatro subsectores: administración pública y defensa (35,5%), actividades financieras y de seguros (30,9%), construcción (6,6%) y otras actividades de servicios (6%) (Cuadro 5).

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, se ha observado que el valor registrado en las rentas exentas es equivalente a la renta líquida del ejercicio, lo cual arroja una aproximación al valor de la exención del beneficio neto (característica relevante en la naturaleza tributaria de este régimen)⁶.

⁶ El art. 358 del estatuto tributario (ET) establece la exención sobre el beneficio neto o excedente de las entidades del régimen especial cuando se destine directa o indirectamente a programas que desarrollen su objeto social. La parte del beneficio neto o excedente que no se invierte con este objeto es gravada a la tarifa del 20%.

Para el universo de los contribuyentes⁷, el costo fiscal de las rentas exentas asciende a \$8.278 mm, de los cuales \$3.104 mm corresponden a personas jurídicas y un monto estimado de \$5.174 mm en las personas naturales (Cuadro 5). Para este último grupo, la legislación no contempla 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.

Cuadro 5
Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante
Total declarantes-Año gravable 2016*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Contribuyente	Régimen especial	Total	Participación %
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5.259	38	5.297	35,5%
Actividades financieras y de seguros	3.960	645	4.605	30,9%
Construcción	947	38	985	6,6%
Otras actividades de servicios	21	871	891	6,0%
Industrias manufactureras	615	28	643	4,3%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	349	0	349	2,3%
Alojamiento y servicios de comida	295	17	311	2,1%
Información y comunicaciones	279	7	286	1,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	8	268	276	1,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	107	116	224	1,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	110	82	192	1,3%
Educación	2	167	169	1,1%
Actividades inmobiliarias	125	25	151	1,0%
Transporte y almacenamiento	100	38	138	0,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	86	28	114	0,8%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	87	22	109	0,7%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	15	69	85	0,6%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	30	23	53	0,4%
Explotación de minas y canteras	20	2	22	0,1%
Total	12.415	2.484	14.900	100,0%
Participación dentro del total de declarantes	83,3%	16,7%	100,0%	

Fuente: DIAN

* Datos preliminares

Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan el beneficio de rentas exentas, se destaca la participación del subsector de administración pública y defensa (42,4%) y el de actividades financieras y de seguros (31,9%). La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 37,8%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan (Cuadro 6).

Los subsectores que más redujeron su base gravable con la utilización de este tipo de beneficio fueron: administración pública y defensa (99,9%), otras actividades de servicios (92%) y alojamiento y servicios de comida (74,7%). Aquí se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a \$11.190 mm, de las cuales el 82,6% pertenecen al sector privado (\$9.247 mm) y el 17,4% al sector público/mixto (\$1.943 mm).

⁷ 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.

Cuadro 6

Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta

Año gravable 2016*

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	5.259	1.315	42,4%	99,9%
Otras actividades de servicios	21	5	0,2%	92,0%
Alojamiento y servicios de comida	295	74	2,4%	74,7%
Actividades inmobiliarias	125	31	1,0%	73,0%
Educación	2	1	0,0%	72,8%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	15	4	0,1%	68,1%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	86	21	0,7%	59,9%
Construcción	947	237	7,6%	59,4%
Actividades financieras y de seguros	3.960	990	31,9%	34,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	110	27	0,9%	28,3%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	87	22	0,7%	23,6%
Transporte y almacenamiento	100	25	0,8%	22,6%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	107	27	0,9%	21,8%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	30	8	0,2%	21,5%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	349	87	2,8%	20,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	8	2	0,1%	16,5%
Industrias manufactureras	615	154	5,0%	15,0%
Información y comunicaciones	279	70	2,2%	13,3%
Explotación de minas y canteras	20	5	0,2%	0,5%
Total	12.415	3.104	100,0%	37,8%

Fuente: 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.

La mayor participación en el total de las rentas exentas de los grandes contribuyentes del sector privado corresponde a los subsectores de administración pública y defensa y actividades financieras y de seguros, con 56,5% y 26,4%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 92,1% de las rentas exentas se concentra en dos subsectores: actividades financieras y de seguros (\$1.489 mm), y suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (\$300 mm) (Cuadro 7).

Cuadro 7

Rentas exentas de las personas jurídicas-Grandes contribuyentes

Total contribuyentes-Año gravable 2016*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Privado	Público / Mixto	Total **	Participación sector privado %	Participación sector público/mixto %
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5.224	0	5.224	56,5%	0,0%
Actividades financieras y de seguros	2.437	1.489	3.926	26,4%	76,6%
Construcción	602	0	602	6,5%	0,0%
Industrias manufactureras	540	49	589	5,8%	2,5%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	49	300	349	0,5%	15,5%
Alojamiento y servicios de comida / Actividades inmobiliarias	126	2	128	1,4%	0,1%
Información y comunicaciones	83	10	94	0,9%	0,5%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0	85	85	0,0%	4,4%
Transporte y almacenamiento	79	0	79	0,9%	0,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	41	0	41	0,4%	0,0%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca / Explotación de minas y canteras	28	6	34	0,3%	0,3%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	22	0	22	0,2%	0,0%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	13	0	13	0,1%	0,0%
Otras actividades de servicios	3	0	3	0,0%	0,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0	1	1	0,0%	0,1%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1	0	1	0,0%	0,0%
Total	9.247	1.943	11.190	100,0%	100,0%
Participación	82,6%	17,4%			

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 \$1.225 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 estima un beneficio para este grupo de declarantes de \$42.825 mm, de los cuales el 98,9% corresponde a las personas declarantes por el Formulario 210 no obligadas a llevar contabilidad (\$42.370 mm) (Cuadro 8)

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas corresponden al subsector de asalariados, el cual representa el 80,2% del total. Este valor pertenece principalmente a la exención que recae sobre los ingresos laborales (No. 10 del Artículo 206 del Estatuto Tributario). En el caso de las personas obligadas a llevar contabilidad (Formulario 110), la mayoría se concentran en actividades relativas al comercio al por mayor y al por menor (46,6%), reparación de vehículos automotores y motocicletas (23,5%), asalariados (13%) y actividades profesionales, científicas y técnicas (10,1%) (Cuadro 8).

Cuadro 8
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	33.995	80,2%	59	13,0%	34.055	79,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2.248	5,3%	46	10,1%	2.294	5,4%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1.566	3,7%	7	1,6%	1.573	3,7%
Rentistas de capital	1.357	3,2%	31	6,8%	1.388	3,2%
Educación	496	1,2%	6	1,2%	501	1,2%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	465	1,1%	8	1,7%	473	1,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	327	0,8%	107	23,5%	433	1,0%
Transporte y almacenamiento	369	0,9%	21	4,7%	390	0,9%
Actividades inmobiliarias	338	0,8%	36	7,9%	374	0,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	263	0,6%	39	8,6%	302	0,7%
Información y comunicaciones	186	0,4%	3	0,6%	188	0,4%
Construcción	130	0,3%	22	4,8%	152	0,4%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	143	0,3%	0	0,0%	143	0,3%
Industrias manufactureras	110	0,3%	21	4,7%	131	0,3%
Alojamiento y servicios de comida	82	0,2%	37	8,1%	119	0,3%
Actividades financieras y de seguros	106	0,3%	5	1,1%	112	0,3%
Otras actividades de servicios	81	0,2%	3	0,6%	84	0,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	62	0,1%	2	0,3%	63	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	22	0,1%	0	0,1%	22	0,1%
Explotación de minas y canteras	17	0,0%	2	0,4%	19	0,0%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales; gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	4	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	1	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	42.370	100,0%	455	100,0%	42.825	100,0%
Participación	98,9%		1,1%			

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2015.

Respecto a las personas naturales obligadas a llevar contabilidad, el porcentaje de reducción en su respectiva base gravable por cuenta de rentas exentas es del 26,7%, siendo los subsectores económicos de alojamiento y servicios de comida, asalariados, y otras actividades de servicios, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (49,4%, 39,9% y 34,9%, respectivamente) (Cuadro 9).

Cuadro 9

Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad, total declarantes-Año gravable 2016*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Monto de renta exenta	Participación %	Rentas exentas/Renta total **
Alojamiento y servicios de comida	37	8,1%	49,4%
Asalariados	59	13,0%	39,9%
Otras actividades de servicios	3	0,6%	34,9%
Información y comunicaciones	3	0,6%	34,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	39	8,6%	34,0%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0	0,0%	32,2%
Educación	6	1,2%	31,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	2	0,3%	30,0%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0	0,1%	28,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,1%	26,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	107	23,5%	26,2%
Industrias manufactureras	21	4,7%	26,0%
Actividades inmobiliarias	36	7,9%	25,0%
Transporte y almacenamiento	21	4,7%	24,2%
Rentistas de capital	31	6,8%	24,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	46	10,1%	23,8%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	8	1,7%	23,6%
Actividades financieras y de seguros	5	1,1%	21,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	7	1,6%	19,6%
Explotación de minas y canteras	2	0,4%	16,4%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	14,4%
Construcción	22	4,8%	12,9%
Total	455	100,0%	26,7%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2015.

** 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.

1.4. Descuentos tributarios

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2016 ascendió a \$737 mm, de los cuales \$515 mm corresponde a personas jurídicas y se estima que \$222 mm corresponden a la estimación de los descuentos solicitados por las personas naturales (Cuadro 10).

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 5,9%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de Educación; Actividades inmobiliarias; y Otras actividades de servicios, redujeron su impuesto de renta en 33%, 19,6% y 17,6%, respectivamente (Cuadro 10).

Cuadro 10
Descuentos tributarios de las personas jurídicas
Total declarantes-Año gravable 2016*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Valor	Participación %	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	162	31,5%	12,4%
Industrias manufactureras	133	25,8%	7,4%
Explotación de minas y canteras	45	8,7%	3,1%
Actividades financieras y de seguros	42	8,1%	4,0%
Transporte y almacenamiento	40	7,7%	2,2%
Información y comunicaciones	26	5,1%	5,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	19	3,7%	15,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	15	2,8%	17,3%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	15	2,8%	4,3%
Construcción	8	1,6%	10,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	0,5%	3,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2	0,4%	4,8%
Alojamiento y servicios de comida	2	0,3%	5,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	2	0,3%	2,7%
Actividades inmobiliarias	1	0,3%	19,6%
Otras actividades de servicios	1	0,2%	17,6%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1	0,1%	3,8%
Educación	0	0,0%	33,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,0%	10,5%
Total	515	100,0%	5,9%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

** Corresponde al impuesto básico de renta de las empresas que utilizaron el beneficio.

Si se discrimina entre los descuentos tributarios utilizados por el sector privado y el sector público/mixto, se observa que los primeros concentran el 69,6% del total de los descuentos (\$358 mm) (Cuadro 11). En este subconjunto de personas jurídicas, de los 19 subsectores que utilizaron los descuentos tributarios, los primeros cinco subsectores concentran el 74,5%, ubicándose en el primer lugar Industrias manufactureras con una participación de 37% y un monto equivalente a \$133 mm. Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$157 mm.

Cuadro 11
Descuentos tributarios de las personas jurídicas
Declarantes según naturaleza de la sociedad-Año gravable 2016*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Total	Público / mixto	Privado	Participación % sector privado
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	162	135	27	7,6%
Industrias manufactureras	133	0	133	37,0%
Explotación de minas y canteras	45	14	31	8,7%
Actividades financieras y de seguros	42	0	42	11,6%
Transporte y almacenamiento	40	6	34	9,5%
Información y comunicaciones	26	1	25	7,1%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	19	0	19	5,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	15	1	14	3,8%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	15	0	15	4,1%
Construcción	8	0	8	2,2%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	0	2	0,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2	0	2	0,5%
Alojamiento y servicios de comida	2	0	2	0,5%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	2	0	2	0,5%
Actividades inmobiliarias	1	0	1	0,4%
Otras actividades de servicios	1	0	1	0,3%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1	0	0	0,0%
Educación	0	0	0	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0	0	0,0%
Total	515	157	358	100,0%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

De otro lado, se calcula que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$222,1 mm en el año gravable 2016, de los cuales el 90,2% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y el 6,8% a las personas naturales declarantes por el formulario 230 IMAS para empleados. El subsector de asalariados agrupa el 57% del monto total de descuentos calculados, seguido por el de rentistas de capital y actividades profesionales, científicas y técnicas con 14,8% y 6%, respectivamente (Cuadro 12).

Cuadro 12
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	113,0	13,5	0,0	126,7	57,0%
Rentistas de capital	1,2	31,7	0,0	0,0	32,9	14,8%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,4	12,2	0,6	0,1	13,3	6,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1,2	7,3	0,1	0,1	8,7	3,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,0	5,8	0,2	0,4	6,5	2,9%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0,0	5,6	0,0	0,0	5,6	2,5%
Actividades inmobiliarias	0,0	4,5	0,1	0,0	4,6	2,1%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0,0	4,1	0,0	0,0	4,1	1,8%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,0	3,7	0,3	0,0	4,0	1,8%
Industrias manufactureras	1,5	2,0	0,0	0,0	3,5	1,6%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,1	2,3	0,0	0,1	2,6	1,2%
Transporte y almacenamiento	0,1	1,9	0,0	0,2	2,3	1,0%
Construcción	0,2	1,4	0,1	0,3	1,9	0,9%
Alojamiento y servicios de comida	0,1	1,3	0,0	0,1	1,5	0,7%
Otras actividades de servicios	0,0	1,3	0,0	0,0	1,3	0,6%
Educación	0,0	0,7	0,2	0,0	0,9	0,4%
Información y comunicaciones	0,0	0,8	0,1	0,0	0,9	0,4%
Explotación de minas y canteras	0,0	0,4	0,0	0,0	0,5	0,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1%
Actividades financieras y de seguros	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0%
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	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						
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	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	5,0	200,4	15,2	1,4	222,1	100,0%
Participación	2,3%	90,2%	6,8%	0,6%	100,0%	

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO.

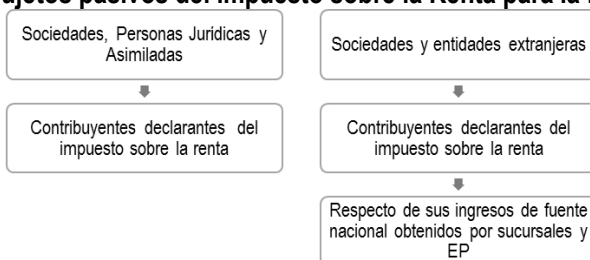
* Datos estimados. Se calcula a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2015.

2. Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)

De acuerdo con la Ley 1607 de 2012 se crea el Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE, con el objetivo de contribuir a la generación de empleo y a la inversión social en beneficio de los trabajadores conforme a lo dispuesto en la mencionada norma.

Son sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad:

Gráfico 1
Sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad



Fuente: DIAN.

De manera similar al impuesto sobre la renta, la base gravable del CREE -sobre la cual recae la tarifa del tributo- resulta de restar a los ingresos obtenidos, producto de la actividad económica del declarante, aquellos costos y deducciones permitidos en la legislación, así como las rentas exentas que han sido señaladas de manera taxativa y específica en la norma, y que reducen la base imponible en reconocimiento de ciertas actividades. No obstante lo anterior, la base gravable del CREE es mayor que la del impuesto sobre la renta en virtud de la existencia de limitaciones para el reconocimiento de costos, deducciones y rentas exentas entre un tributo y otro. Las rentas exentas que se pueden utilizar en el CREE están expuestas en el Cuadro 13

Cuadro 13

Rentas exentas en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE

Concepto	Descripción
Artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (Artículo 4 del Decreto 841 de 1998)	Valor de los recursos de los Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida, de los fondos para el pago de los bonos y cuotas partes de bonos pensionales, del fondo de solidaridad pensional, de los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987, y las reservas matemáticas de los seguros de pensiones de jubilación o vejez, invalidez y sobrevivientes, así como sus rendimientos.
Artículo 56 de la Ley 546 de 1999	Valor de los ingresos correspondientes a las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, por el término de cinco (5) años, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de Diciembre de 2010.
Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones - CAN	Valor de las rentas exentas de que trata la Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones, que contiene el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal.
Artículo 207 - 2 numeral 9 del Estatuto Tributario	Valor de la utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública a que se refieren los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que hayan sido aportados a patrimonios autónomos que se creen con esta finalidad exclusiva, por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación, sin que exceda en ningún caso de diez (10) años. Así como los patrimonios autónomos indicados. Los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 338 de 1997, establecen: b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.
Artículo 16 de la Ley 546 de 1999	Valor de los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios, que contemplen condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Para tales efectos, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor. Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de diciembre de 2010.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Dado que las rentas exentas se consideran un beneficio tributario y se encuentran claramente identificadas en el formulario 140 (i.e. declaración del CREE), la siguiente sección presenta el cálculo del costo fiscal por el uso de este beneficio.

2.1. Metodología y fuente de información

El costo fiscal de los beneficios aplicables al CREE se calcula como el producto obtenido entre el monto del beneficio utilizado y la tarifa del impuesto. Adicionalmente, para los años gravables 2015 y 2016 se considera la incidencia de las rentas exentas sobre la base de liquidación de la sobretasa al CREE, la cual fue creada por la Ley 1739 de 2014⁸. Vale la pena recordar que la Ley 1819 de 2016 eliminó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad y, por ende, la aplicación de la sobretasa de este tributo a partir del año gravable 2017.

Las rentas exentas se presentan discriminadas por subsector económico y por tipo de beneficio. Asimismo, se hace una discriminación por los grandes contribuyentes y éstos, a su vez, se presentan por sector público/mixto y privado. Cabe anotar que las declaraciones de este impuesto se presentaron en abril de 2017, dando un carácter preliminar a la información.

⁸ La sobretasa del CREE se calcula únicamente sobre el valor que exceda los primeros ochocientos millones de pesos de la base gravable sujeta al CREE, a una tarifa del 5% para 2015 y del 6% para 2016.

El costo fiscal asociado a las rentas exentas de este impuesto registró un incremento interanual de 29,4%, al pasar de \$1.264 mm en 2015 a \$1.635 mm en 2016 (Cuadro 14). Del aumento absoluto observado (\$371 mm), \$262 mm se explican por un incremento en la utilización del beneficio, en tanto que \$109 mm se atribuyen al aumento de un punto porcentual en la tarifa de la sobretasa entre el año gravable 2015 y 2016.

Cuadro 14

Resumen del valor y el costo fiscal de las rentas exentas en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE Años gravables 2015-2016

Miles de millones de pesos

Tipo de beneficio	2015		2016		Variación 2016/15	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Rentas exentas	9.030	1.264	10.902	1.635	20,7%	29,4%
Como % del PIB	1,1%	0,2%	1,3%	0,2%		

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

De acuerdo con el Cuadro 15, el monto de las rentas exentas por el año gravable 2016 ascendió a \$10.902 mm (1,3% del PIB), concentrando su mayor utilización en el Artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (Artículo 4 del Decreto 841 de 1998), equivalente al 71,3% tanto del valor como del costo fiscal total.

Cuadro 15

Rentas exentas de los declarantes de CREE por concepto

Año gravable 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Participación % sobre el costo
Artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (Artículo 4 del Decreto 841 de 1998)	7.777	1.167	71,3%
Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones - CAN	1.223	183	11,2%
Artículo 207 - 2 numeral 9 del Estatuto Tributario	954	143	8,8%
Artículo 56 de la Ley 546 de 1999	870	130	8,0%
Artículo 16 de la Ley 546 de 1999	79	12	0,7%
Total	10.902	1.635	100,0%

*Cifras preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

De acuerdo con los datos de las declaraciones del CREE, se observa que el subsector de administración pública y defensa representa el 47,7% (\$5.202 mm) de la renta exenta declarada por las personas jurídicas, seguido de actividades financieras y de seguros (\$3.408 mm). Estos subsectores representaron un costo fiscal de \$780 mm y \$511 mm, respectivamente. Para el total de rentas exentas se evidencia una reducción de la base gravable de 35,1%, donde la mayor caída por efecto de utilización de este beneficio se presenta en los subsectores de administración pública y defensa, otras actividades de servicios y actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, con 99,9%, 79,4% y 75,5%, respectivamente (Cuadro 16).

Cuadro 16
Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE
Año gravable 2016*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Monto de renta exenta \$mm	Costo fiscal \$mm	Participación %	Rentas exentas / Base total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5.202	780	47,7%	99,9%
Actividades financieras y de seguros	3.408	511	31,3%	35,0%
Construcción	910	136	8,3%	59,7%
Industrias manufactureras	546	82	5,0%	13,2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	349	52	3,2%	13,7%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	86	13	0,8%	18,5%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	85	13	0,8%	21,8%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	79	12	0,7%	23,2%
Transporte y almacenamiento	61	9	0,6%	16,9%
Actividades inmobiliarias	61	9	0,6%	71,9%
Información y comunicaciones	51	8	0,5%	2,2%
Explotación de minas y canteras	19	3	0,2%	0,5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	16	2	0,2%	15,7%
Alojamiento y servicios de comida	16	2	0,1%	44,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7	1	0,1%	60,1%
Otras actividades de servicios	4	1	0,0%	79,4%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1	0	0,0%	3,4%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0	0,0%	75,5%
Educación	0	0	0,0%	68,2%
Total	10.902	1.635	100,0%	35,1%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* Cifras preliminares.

**Base total entendida como la base gravable del CREE más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso del beneficio.

Para los grandes contribuyentes, el monto de las rentas exentas asciende a \$10.346 mm, de los cuales el 81,9% corresponde al sector privado en tanto que el 18,1% corresponde al sector público/mixto (Cuadro 17).

Cuadro 17
Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE-Grandes contribuyentes
Año gravable 2015*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Privado	Público / mixto	Total **	Participación sector privado %	Participación sector público / mixto %
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5.202	0	5.202	61,4%	0,0%
Actividades financieras y de seguros	1.917	1.479	3.396	22,6%	78,8%
Construcción	601	0	601	7,1%	0,0%
Industrias manufactureras	538	1	540	6,4%	0,1%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	49	300	349	0,6%	16,0%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0	85	85	0,0%	4,5%
Transporte y almacenamiento	57	0	57	0,7%	0,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas / Actividades de servicios administrativos y de apoyo	47	0	48	0,6%	0,0%
Explotación de minas y canteras / Información y comunicaciones	29	10	39	0,3%	0,6%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	23	0	23	0,3%	0,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social / Otras actividades de servicios	4	0	4	0,0%	0,0%
Alojamiento y servicios de comida / Actividades inmobiliarias	3	0	3	0,0%	0,0%
Total	8.471	1.875	10.346	100,0%	100,0%
Participación %	81,9%	18,1%			

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* Cifras preliminares.

** La diferencia respecto al total de personas jurídicas declarantes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas declarantes, cuyas rentas exentas ascendieron a \$556 mm.

La Ley 1739 de 2014 introdujo el descuento por impuestos pagados en el exterior, permitiendo a las sociedades y entidades nacionales sujetas al CREE que perciban rentas de fuente extranjera, sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, el descuento de este último tributo en el impuesto sobre la renta para la equidad, conforme a la regla señalada en el artículo 16 de la mencionada Ley. Por el año gravable 2016, el monto de este descuento ascendió a \$96 mm (0,01% del PIB), de los cuales \$70 mm (el 73,2% del total) se concentró en los subsectores de industrias manufactureras, actividades financieras y de seguros y suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (Cuadro 18) El costo fiscal de este beneficio por el año gravable 2016 equivale al valor registrado como descuento tributario, puesto que éste afecta directamente el impuesto.

Cuadro 18
Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes de CREE
Año gravable 2016*
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Descuento impuesto pagado en el exterior	Participación %	Descuentos / (Impuesto + sobretasa)**
Industrias manufactureras	33	34,5%	8,1%
Actividades financieras y de seguros	20	21,0%	4,8%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	17	17,8%	5,3%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	7	7,8%	8,6%
Información y comunicaciones	6	6,7%	11,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	6	6,0%	15,3%
Construcción	3	2,9%	19,2%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1	1,3%	6,3%
Explotación de minas y canteras	1	0,9%	0,2%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0	0,4%	7,7%
Actividades inmobiliarias	0	0,3%	9,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0	0,2%	1,2%
Otras actividades de servicios	0	0,2%	12,5%
Transporte y almacenamiento	0	0,1%	25,8%
Alojamiento y servicios de comida	0	0,1%	1,1%
Educación	0	0,0%	20,1%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0,0%	1,0%
Total	96	100,0%	5,0%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* Cifras preliminares.

** : Corresponde al impuesto sobre la renta líquida gravable más la sobretasa de las empresas que utilizaron el beneficio.

En cuanto a la reducción del impuesto por efecto de la utilización del descuento, se encuentran los subsectores de Transporte y almacenamiento; Educación; y Construcción como aquellos que exhiben los mayores valores en este indicador (25,8%, 20,1% y 19,2%, respectivamente). En promedio, los declarantes que hicieron uso del descuento redujeron su impuesto en 5%.

3. Beneficios tributarios en el impuesto al valor agregado (IVA)

En la legislación tributaria colombiana existe el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que en términos generales grava los bienes y servicios con la tarifa del 16%. Sin embargo, existe un amplio número de productos gravados a una tarifa del 5%, bienes y servicios exentos cuya tarifa es cero y los bienes y servicios excluidos, que en la práctica también tienen tarifa cero, con la diferencia de que la exclusión no permite solicitar la devolución del IVA pagado en la compra de insumos.

En esta sección se estima el costo fiscal de los tratamientos diferenciales, empleando como punto de referencia la tarifa general de IVA del 16%. 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. En las estimaciones presentadas se incluye el porcentaje de evasión calculado para cada año.

Teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Ley 1607 de 2012⁹, en materia de IVA es pertinente resaltar que el presente capítulo no incluye lo relacionado con el impuesto nacional al consumo, 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, 512-4 y 512-5 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.

El IVA es un impuesto que grava el consumo final mediante un mecanismo que tiene dos momentos. En el primero de ellos, se grava la totalidad del producto enajenado y en el segundo se concede un descuento sobre el impuesto que gravó los insumos necesarios para la producción y/o comercialización del mismo. De esa manera, el tributo grava uno a uno los eslabones del valor agregado que van añadiéndose en la cadena de producción, y los descuentos permiten que el consumo intermedio no sea objeto del gravamen, por lo cual el impuesto termina recayendo sobre el consumidor final.

El Cuadro 19 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%.

Cuadro 19

Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 16%

Miles de millones de pesos años 2015 y 2016

Concepto	Año 2015		Año 2016	
	Valor estimado de gravar a la tarifa general	Valor por punto de tarifa	Valor estimado de gravar a la tarifa general	Valor por punto de tarifa
Bienes y servicios excluidos	47.532	2.971	48.713	3.045
Bienes exentos	3.525	220	3.894	243
Bienes y servicios al 5%	1.133	103	1.297	118

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

⁹ La Ley 1607 de 2012 introdujo cambios importantes en el Impuesto al Valor Agregado, entre otros los siguientes: la modificación al periodo gravable, el cual podrá ser bimestral, cuatrimestral o anual, de acuerdo con los ingresos brutos obtenidos al último día del año gravable anterior. La reducción de las tarifas de siete (0%; 1,6%, 10%, 16%, 20%, 25% y 35%) a sólo tres (0%, 5% y 16%), a consecuencia de ello productos de la tarifa del 10% pasaron al 16%. Esta fue una medida de buen recibo para la administración y el control. Adicionalmente, introdujo nuevos bienes a la categoría de excluidos y quitó dicha condición a otros que pasaron a la categoría de exentos, es decir, de la base de gravados al 16% se llevaron a la condición de exentos, y un listado de aproximadamente 35 subpartidas arancelarias pasaron de la tarifa general del 16% al 5%. Los servicios también vieron modificadas sus tarifas; algunos que estaban a la tarifa del 10% pasaron a la tarifa del 5%, como la medicina prepagada, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización y en general los planes adicionales de salud y el almacenamiento de productos agrícolas.

También hubo servicios que estando en la tarifa del 10% pasaron a ser cubiertos por la general, es el caso del servicio de alojamiento prestado por establecimientos hoteleros o de hospedaje, el de arrendamiento de inmuebles diferentes a los destinados para vivienda y espacios de exposición y muestras artesanales. Dentro de los nuevos servicios que pasaron a la categoría de excluidos, está el servicio telefónico local para los estratos 1 y 2, quedando excluidos los primeros 325 minutos mensuales, los servicios de educación y los servicios de evaluación de la educación y de elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.

Del servicio de Internet sólo quedó excluida la conexión y el acceso a internet de los usuarios del estrato 3, toda vez que para los usuarios de los estratos 1 y 2 dicho servicio pasó a ser exento. El servicio de restaurante pasó a ser gravado a la tarifa del 16% cuando se preste en establecimientos de comercio o locales donde se desarrolle la actividad bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles. En el caso de los demás restaurantes quedaron cobijados por el impuesto nacional al consumo. El servicio de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato de catering, está gravado a la tarifa general. Finalmente, la Reforma Tributaria, artículo 42, trajo una disminución importante en la tarifa general de retención a título de IVA que pasó del 50% al 15%.

3.1. Bienes y servicios excluidos

Actualmente, el Estatuto Tributario incorpora en el Artículo 424 los bienes excluidos y en el Artículo 476 los servicios excluidos. En el Cuadro 20 se presentan los resultados de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16%, 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.

De acuerdo con la técnica del Impuesto al Valor Agregado, 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.

Cuadro 20

Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16%

Millones de pesos corrientes años 2015 y 2016

Código del producto matriz utilización	Descripción	2015 *	2016 *
54	Administración púb. y defensa, administ.sistema de seguridad social	7.172	7.151
41	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones	6.011	5.618
52	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	5.493	5.553
42	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	6.067	5.394
51	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	4.289	4.593
02	Otros productos agrícolas	1.731	3.016
56	Servicios de enseñanza de no mercado	2.713	2.827
57	Servicios sociales y de salud de mercado	2.615	2.699
55	Servicios de enseñanza de mercado	1.866	1.955
38	Energía eléctrica	1.456	1.561
28	Sustancias y productos químicos	1.017	1.113
46	Servicios de transporte terrestre	1.130	1.040
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	748	848
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	720	760
61	Servicios domésticos	610	613
59	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de mercado	564	588
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	549	469
39	Gas domiciliario	337	413
40	Agua	408	405
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	312	304
58	Ss. Alcantarillado , saneamiento y de protección del medio ambiente	291	290
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de no mercado	282	280
15	Azúcar y panela	248	222
30	Productos minerales no metálicos	191	203
18	Bebidas	173	178
07	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	91	144
32	Maquinaria y equipo	103	100
04	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	84	95
05	Productos de la pesca	65	83
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	63	59
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	47	43
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	38	42
17	Productos alimenticios n.c.p.	26	32
47	Servicios de transporte por vía acuática	29	26
48	Servicios de transporte por vía aérea	24	23
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	14	11
10	Carnes y pescados	8	9
29	Productos de caucho y de plástico	7	7

Cuadro 20 (Continuación)**Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16%**

Millones de pesos corrientes años 2015 y 2016

Código del producto matriz utilización	Descripción	2015 *	2016 *
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	7	7
09	Minerales no metálicos	5	5
34	Equipo de transporte	3	4
14	Productos de café y trilla	1	1
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	1	1
25	Productos de papel, cartón y sus productos	0	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
26	Edición, impresión y artículos análogos	0	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
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	-7	-6
06	Carbón mineral	-10	-9
01	Productos de café	-23	-25
03	Animales vivos y productos animales	-38	-36
Total		47.532	48.713

*De acuerdo con las estimaciones de la DIAN, para el año 2015 la evasión calculada es 20,2% y para el año 2016 23,4%.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

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 \$48,7 billones de pesos (algo más de \$3 billones por punto de tarifa) para el año 2016.

El costo fiscal se concentra principalmente en cinco grupos de productos, que representan el 59% de la estimación, que corresponden a Administración pública, Construcción de edificaciones, Servicios inmobiliarios, Construcción de obras civiles y Servicios Financieros.

El Cuadro 21 presenta el histórico de la medición del costo fiscal asociado a gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general (16%) durante los años gravables 2011 a 2016.

Cuadro 21**Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos**

Miles de millones de pesos años 2015 y 2016

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	3.045	48.713

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

3.2. Bienes exentos¹⁰- servicios exentos¹¹

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 estratos 1 y 2.

En el Cuadro 22 se presenta el estimado del costo fiscal de no gravar los productos exentos a la tarifa general. 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 22

Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general

Miles de millones de pesos corrientes años 2015 y 2016

Productos	2015 *	2016 *
1. Leche, carnes, huevos	3.234	3.611
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	772	796
Carnes y despojos comestibles de aves frescos	764	791
Leche procesada	405	483
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	357	444
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	295	362
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	160	229
Queso fresco	207	203
Leche sin elaborar	188	199
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	77	84
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	4	13
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca	5	6
2. Libros, revistas y cuadernos	291	283
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico y cultural	165	165
Revistas de carácter científico y cultural, Diarios y publicaciones periódicas	71	65
Cuadernos de tipo escolar	55	53
Total	3.525	3.894

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

¹⁰ 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.

¹¹ 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 1.996, siempre y cuando se efectúe el respectivo reintegro cambiario. (Art. 481 Lit. e 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 representó una renuncia tributaria del orden de \$3,9 billones en 2016. El costo fiscal en el anterior listado de productos exentos se concentra básicamente en cinco productos, los cuales representan cerca del 74% del costo fiscal total en ambos años (representados en distintos tipos de carnes y leches).

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. Por su parte, la Ley 1607 de 2012 adicionó la calidad de exentos de IVA a los productos que se compren o introduzcan al departamento del Amazonas, en el marco de los convenios con los gobiernos de Perú y Brasil. Estos efectos tributarios no están incluidos 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.

3.3. Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%

La Ley 1607 de 2012 incorporó la tarifa de 5% para bienes y servicios que en anteriores vigencias se encontraban gravados al 10%, incluyendo algunos bienes clasificados en las partidas arancelarias 82.01 y 84.32 (i.e. herramientas y máquinas agrícolas). El efecto recaudatorio de pasar a la tarifa general los bienes y servicios que están gravados al 5%, representa ingresos tributarios adicionales cercanos a \$1.3 billones, que equivalen a \$118 mil millones por un punto de tarifa (Cuadro 23).

Cuadro 23

Impacto fiscal de gravar a la tarifa general de 16% los bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%
Miles de millones de pesos años 2015 y 2016

Producto	2015 *	2016 *
1. Servicios a la tarifa de 5%	87	91
Salud prepagada	86	90
Almacenamiento de productos agrícolas	1	1
2. Bienes y servicios a la tarifa de 5%	1.046	1.206
Preparados del tipo utilizado para la alimentación de animales	188	302
Azúcar de caña refinada y sin refinar, mieles y melazas	174	172
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	122	130
Chocolate de mesa	85	96
Fruto de palma africana	61	67
Aceites de origen vegetal en bruto	58	62
Pastas alimenticias sin cocer, rellenar... que contengan huevo y las demás	52	55
Café tostado o sin tostar, descafeinado o no, en grano o molido	59	48
Palmiste, borras, tortas y harinas de semillas y frutos oleaginosos	41	43
Trigo en grano	34	37
Maíz	30	35
Soya	29	34
Arroz con cáscara (paddy)	21	30
Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza y rastrillos	19	20
Café soluble, liofilizado, sucedáneos y extracto de café	15	17
Harinas y gránulos no comestibles de pescado y de carne y otros productos	12	13
Mortadela, salchichón y butifarra	11	11
Algodón desmotado	12	10
Maquinaria agrícola	8	10
Otras harinas vegetales; y mezclas y masas para panadería	7	7
Otras semillas y frutos oleaginosos	3	3
Sorgo, centeno, avena y otros cereales n.c.p.	5	2
Total	1.133	1.297

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

El costo fiscal en este grupo se concentra en tres productos: Alimentación para animales, Azúcar y Harinas, que representan el 47% del total del costo fiscal (Cuadro 24).

Cuadro 24

Correspondencia entre sector económico y subsector económico para el año gravable 2016*

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
Electricidad, gas, vapor y agua	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
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
Actividades propias de las personas naturales	Asalariados 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.

IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2018

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación – DNP- respecto de los recursos de atención a la población víctima del conflicto armado interno. El primero se encarga de la consolidación y las cifras presupuestales de funcionamiento mientras que el segundo provee la información de inversión aquí contenida, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1832 de 2012¹.

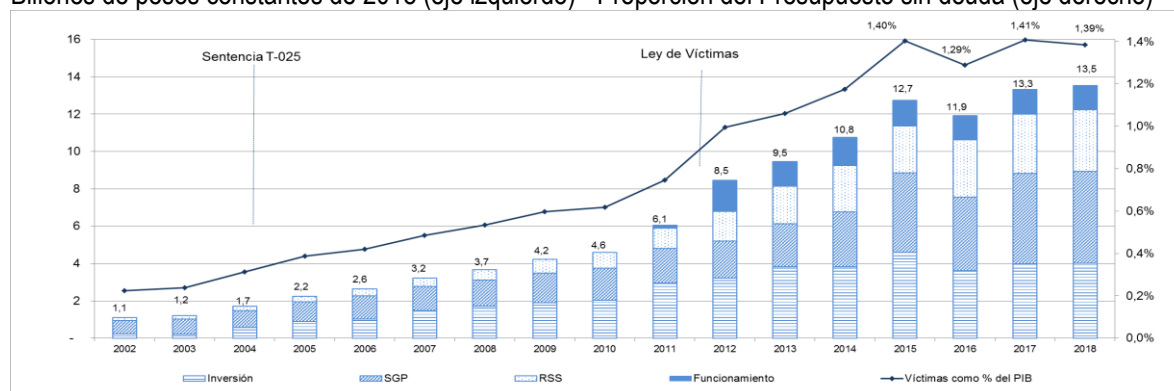
Entre los años 2002 y 2018 el Estado colombiano ha asignado y ejecutado más de \$110,9 billones² en los programas, proyectos y actividades que buscan asistir, atender y reparar integralmente a la población víctima del conflicto armado. En particular, a partir de 2012, un año después de la expedición de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), el Estado colombiano ha previsto recursos por \$80,2 billones, cifra que equivale al 72% de lo asignado en los últimos 17 años.

Ahora bien, para la vigencia fiscal 2018, se tienen contemplados 94 proyectos, los cuales serán ejecutados por 29 entidades del orden nacional, además de las entidades del orden territorial que ejecutan los recursos del Sistema General de Participaciones en salud y educación pública y las entidades del orden nacional que priorizan recursos de funcionamiento para atender las competencias que la Ley 1448 les señala.

Gráfico 1

Presupuesto asignado y ejecutado 2002-2018*

Billones de pesos constantes de 2018 (eje izquierdo) - Proporción del Presupuesto sin deuda (eje derecho)



Fuente: MHCP- DNP.

*Presupuesto ejecutado 2002-2016, Presupuesto apropiación vigente 2017 y presupuesto proyectado 2018. Datos actualizados a julio de 2017.

Nota 1: Los datos de inversión de la vigencia 2017 y 2018 excluyen régimen subsidiado y la cuenta ECAT FOSYGA que a partir de 2017 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 2018 con base en los deflatores utilizados para la elaboración del MFMP 2017 presentado al Congreso el pasado 14 de julio de 2017.

Nota 2: La proporción de la asignación como porcentaje del PIB varía con respecto a la presentada en el “Informe Presupuestal de la Política Pública Dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2016-2017” debido a que el presupuesto que se utilizó en ese momento corresponde a lo presentado al Congreso como proyecto de ley de Presupuesto, mientras las cifras aquí presentadas corresponden al presupuesto de cierre de año hasta 2016, el presupuesto vigente en 2017 y el proyecto de presupuesto 2018.

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, a precios de 2018, recursos por \$43,3 billones en los últimos siete años (2012 – 2018) a través de este sistema, lo cual representa el 54% del total de los recursos dirigidos a la política de víctimas en el mismo periodo³. Los \$36,9 billones restantes de este periodo (46%), 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 2018 el presupuesto asignado a la política de víctimas es de \$13,5 billones, lo cual representa un incremento nominal del 4,8% respecto a la vigencia 2017 y un incremento real a precios constantes de 2018 del 1,8%. 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 2018 disminuyen en términos reales un 23,2%; el recurso de inversión de la política de víctimas aumenta 0,3%⁴.

Al analizar estas cifras, es importante tener en cuenta además que existe una alta probabilidad de que los recursos asignados a víctimas aumenten al terminar la vigencia 2018, como ha ocurrido año tras año desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas **Cuadro 1**. 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 incluidos en el proyecto de ley y apropiación definitiva (2012-2017)

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	12.920	7,6
Promedio	8.226	9.719	18,2

Fuente: DNP-MHCP. Datos actualizados a julio de 2017

*Presupuesto definitivo a 2012-2016 y apropiación vigente 2017

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”

⁴ Descontando en 2017 y 2018 los recursos del régimen subsidiado y los del ECAT-FOSYGA que a partir de 2017 se presupuestan en gastos de funcionamiento.

A continuación, se presenta en detalle el monto programado de recursos para la vigencia 2018, se compara con las asignaciones de la vigencia anterior y se muestra la composición del presupuesto por entidad, derechos de la política para asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno. 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 2017 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 hacen responsable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación de velar 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.

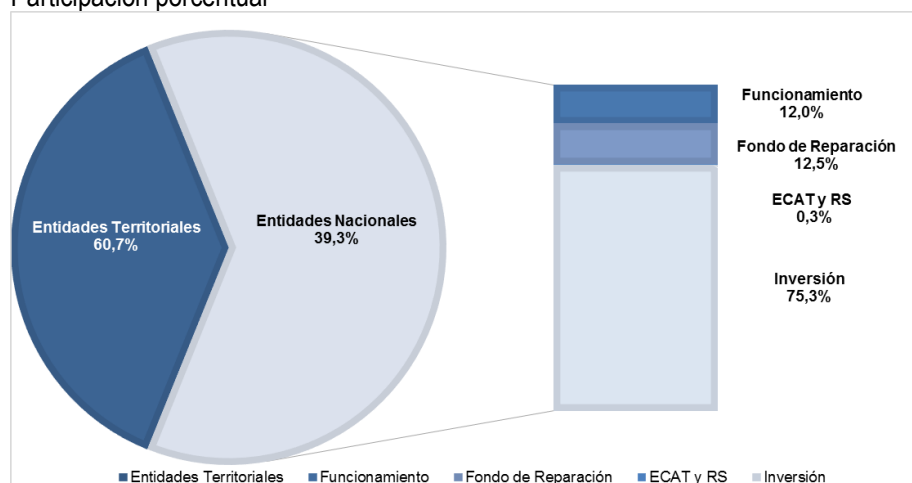
2. PRESUPUESTO 2018

El presupuesto asignado en 2018 para adelantar la política de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno asciende a \$13,5 billones. De este total, \$8,2 billones (61%) 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 billones (30%) corresponden a recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN); \$0,7 billones (5%) al Fondo de Reparación y los \$ 0,6 billones restantes (5%) corresponden a gastos de funcionamiento (gastos de personal, gastos generales, 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 \$5,3 billones, lo cual representa el 39,2% de la asignación total para víctimas (Gráfico 2).

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 2018 por tipo de entidad y fuente.
 Participación porcentual



Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2017

El presupuesto total para 2018 presenta un incremento real del 1,8%, pasando de \$13,3 billones en 2017 a \$13,5 billones en 2018 (a precios constantes de 2018). Este presupuesto es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018-2028, 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 (**Cuadro 2**).

Cuadro 2
Recursos Víctimas por Fuente 2017-2018
 Millones de pesos corrientes y constantes

Fuente	2017				2018		Variación Nominal 2017-2018	Variación Real 2017-2018
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2018)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Inversión	3.876.918	30,0	3.993.225	30,0	4.003.969	29,6	3,3	0,3
SGP Educación	4.694.157	36,3	4.834.982	36,3	4.926.441	36,4	4,9	1,9
PNG dentro del RSS	3.085.042	23,9	3.177.593	23,9	3.298.384	24,4	6,9	3,8
Funcionamiento	610.910	4,7	629.237	4,7	635.957	4,7	4,1	1,1
Fondo de reparación	636.826	4,9	655.931	4,9	662.936	4,9	4,1	1,1
ECAT y RS	16.610	0,1	17.108	0,1	17.291	0,1	4,1	1,1
Total general	12.920.463	100,0	13.308.077	100,0	13.544.978	100,0	4,8	1,8

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2017

* Los datos de inversión de la vigencia 2017 y 2018 excluyen régimen subsidiado y la cuenta ECAT FOSYGA que a partir de dicha vigencia se computan en gastos de funcionamiento. Así las cosas, si se excluye estos componentes para 2017 con el fin de hacer una comparación en los mismos términos, la inversión aumenta nominalmente 3,3% y aumenta 0,3% en términos reales. Por su parte el funcionamiento, varía de la misma manera 4,1 nominal y 1,1 real.

2.1 Presupuesto 2018 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 2018 se distribuye de la siguiente manera en cada una de las medidas: Asistencia representa el 61,4%, con \$8,3 billones de pesos; Atención participa con el 10,8% (\$1,5 billones); y Reparación, con el 20,3% (\$2,8 billones). El restante 7,5% (\$1,0 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 2017-2018
 Millones de pesos corrientes y constantes

Medida y Componente de la ley 1448 de 2011		2017				2018		Variación Nominal 2017-2018	Variación Real 2017-2018
		Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Asistencia	Asistencia Judicial	57.923	0,4	59.661	0,4	63.453	0,5	9,5	6,4
	Identificación	5.472	0,0	5.636	0,0	5.720	0,0	4,5	1,5
	Salud	3.105.068	24,0	3.198.220	24,0	3.318.571	24,5	6,9	3,8
	SGP (Educación)	4.694.543	36,3	4.835.379	36,3	4.926.842	36,4	4,9	1,9
	Total Asistencia	7.863.005	60,9	8.098.896	60,9	8.314.586	61,4	5,7	2,7
Atención	Asistencia	46.500	0,4	47.895	0,4	78.319	0,6	68,4	63,5
	Atención Humanitaria	2.032.823	15,7	2.093.807	15,7	1.245.774	9,2	-38,7	-40,5
	Retornos	158.640	1,2	163.399	1,2	139.249	1,0	-12,2	-14,8
	Total Atención	2.237.963	17,3	2.305.102	17,3	1.463.343	10,8	-34,6	-36,5
Reparación	Educación Superior	23.305	0,2	24.004	0,2	4.879	0,0	-79,1	-79,7
	Garantías de no repetición	44.060	0,3	45.381	0,3	661.645	4,9	1401,7	1358,0
	Generación de Ingresos	220.819	1,7	227.444	1,7	232.091	1,7	5,1	2,0
	Indemnización	636.826	4,9	655.931	4,9	662.936	4,9	4,1	1,1
	Medidas de Satisfacción	60.850	0,5	62.675	0,5	75.169	0,6	23,5	19,9
	Reparaciones Colectivas	56.139	0,4	57.823	0,4	169.436	1,3	201,8	193,0
	Restitución de Tierras	134.545	1,0	138.581	1,0	206.156	1,5	53,2	48,8
	Vivienda	696.644	5,4	717.543	5,4	738.831	5,5	6,1	3,0
	Total Reparación	1.873.187	14,5	1.929.382	14,5	2.751.143	20,3	46,9	42,6
Otros	Coordinación Nación - Territorio	38.731	0,3	39.893	0,3	41.100	0,3	6,1	3,0
	Enfoque diferencial	74.951	0,6	77.199	0,6	64.630	0,5	-13,8	-16,3
	Fortalecimiento Institucional	829.902	6,4	854.799	6,4	907.452	6,7	9,3	6,2
	Justicia y del Derecho	2.724	0,0	2.806	0,0	2.724	0,0	0,0	-2,9
	PC	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total Otros	946.308	7,3	974.698	7,3	1.015.906	7,5	7,4	4,2
Total general		12.920.463	100,0	13.308.077	100,0	13.544.978	100,0	4,8	1,8

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2017

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.

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; Subsistencia mínima; Vivienda; Indemnización; y Vida, Seguridad, Libertad e Integridad. Estos derechos representan el 86% del total de recursos asignados.

Cuadro 4

Recursos Víctimas desagregado por derechos 2017-2018

Millones de pesos corrientes y constantes

Derecho	2017				2018		Variación Nominal 2017-2018	Variación Real 2017-2018
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2018)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Educación	5.109.844	39,5	5.263.139	39,5	5.347.250	39,5	4,6	1,6
Salud	3.434.002	26,6	3.537.023	26,6	3.646.852	26,9	6,2	3,1
Subsistencia mínima	906.791	7,0	933.995	7,0	731.701	5,4	-19,3	-21,7
Vivienda	691.051	5,3	711.783	5,3	766.355	5,7	10,9	7,7
Indemnización	649.358	5,0	668.839	5,0	675.569	5,0	4,0	1,0
Vida, seguridad, libertad e integridad	421.947	3,3	434.605	3,3	431.759	3,2	2,3	-0,7
Restitución	283.884	2,2	292.401	2,2	280.302	2,1	-1,3	-4,1
Alimentación	240.921	1,9	248.148	1,9	247.890	1,8	2,9	-0,1
Coordinación Nacional	200.527	1,6	206.543	1,6	254.336	1,9	26,8	23,1
Orientación y Comunicación	225.796	1,7	232.570	1,7	246.058	1,8	9,0	5,8
Generación de ingresos	168.099	1,3	173.142	1,3	238.549	1,8	41,9	37,8
Satisfacción	95.786	0,7	98.660	0,7	131.427	1,0	37,2	33,2
Reparación Colectiva	44.620	0,3	45.959	0,3	120.365	0,9	169,8	161,9
Reunificación familiar - Reintegración	79.572	0,6	81.959	0,6	83.435	0,6	4,9	1,8
Coordinación Nación-Territorio	92.957	0,7	95.745	0,7	61.171	0,5	-34,2	-36,1
Empleo	65.646	0,5	67.615	0,5	44.479	0,3	-32,2	-34,2
Retorno y reubicación	32.103	0,2	33.066	0,2	70.688	0,5	120,2	113,8
Sistemas de información	24.382	0,2	25.114	0,2	59.488	0,4	144,0	136,9
Garantías de No Repetición	42.673	0,3	43.954	0,3	30.276	0,2	-29,1	-31,1
Protección de predios, tierras y territorios abandonados	56.161	0,4	57.846	0,4	15.000	0,1	-73,3	-74,1
Rehabilitación	12.304	0,1	12.673	0,1	33.021	0,2	168,4	160,6
Participación	19.674	0,2	20.264	0,2	16.749	0,1	-14,9	-17,3
Identificación	21.930	0,2	22.588	0,2	12.260	0,1	-44,1	-45,7
Créditos y Pasivos	434	0,0	447	0,0	-	0,0	-100,0	-100,0
Total general	12.920.463	100,0	13.308.077	100,0	13.544.978	100,0	4,8	1,8

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2017.

2.2 Total presupuesto 2018 por entidades ejecutoras

Las entidades que más ejecutan presupuesto de la política de víctimas son los departamentos y municipios (61% en 2018), 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 el 14,3% del presupuesto de la Política (Cuadro 5).

Cuadro 5

Recursos Víctimas por Entidades Ejecutoras del presupuesto 2017-2018

Millones de pesos corrientes y constantes

Componente	2017				2018		Variación Nominal 2017-2018	Variación Real 2017-2018
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente (\$ constantes 2018)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
ENTIDADES TERRITORIALES	7.779.199	60,2	8.012.575	60,2	8.224.825	60,7	5,7	2,6
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	1.886.384	14,6	1.942.976	14,6	1.936.976	14,3	2,7	-0,3
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	885.255	6,9	911.813	6,9	931.850	6,9	5,3	2,2
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	500.000	3,9	515.000	3,9	500.000	3,7	0,0	-2,9
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	331.649	2,6	341.599	2,6	337.028	2,5	1,6	-1,3
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	219.831	1,7	226.426	1,7	230.924	1,7	5,0	2,0
MINAGRICULTURA - GESTIÓN GENERAL	167.074	1,3	172.087	1,3	175.924	1,3	5,3	2,2
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTIÓN GENERAL	149.103	1,2	153.576	1,2	157.002	1,2	5,3	2,2
MINISTERIO EDUCACIÓN NACIONAL - GESTIÓN GENERAL	106.482	0,8	109.677	0,8	112.121	0,8	5,3	2,2
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	34.260	0,3	35.287	0,3	35.724	0,3	4,3	1,2
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	130.930	1,0	134.858	1,0	133.872	1,0	2,2	-0,7
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT	129.416	1,0	133.298	1,0	105.618	0,8	-18,4	-20,8
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	16.610	0,1	17.108	0,1	17.291	0,1	4,1	1,1
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR	81.979	0,6	84.439	0,6	86.199	0,6	5,1	2,1
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	56.993	0,4	58.703	0,4	77.611	0,6	36,2	32,2
FISCALÍA GENERAL DE LA NACION - GESTIÓN GENERAL	59.584	0,5	61.371	0,5	62.027	0,5	4,1	1,1
RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	61.150	0,5	62.984	0,5	63.730	0,5	4,2	1,2
POLICÍA NACIONAL - GESTIÓN GENERAL	45.886	0,4	47.263	0,4	47.768	0,4	4,1	1,1
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP	55.387	0,4	57.049	0,4	55.254	0,4	-0,2	-3,1
OTROS	223.289	1,7	229.988	1,7	253.232	1,9	13,4	10,1
Total	12.920.463	100,0	13.308.077	100,0	13.544.978	100,0	4,8	1,8

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2016

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). A pesar de que nos encontramos al 70% del periodo de vigencia de la política de víctimas, ya se ha asignado más del 111% del presupuesto inicialmente contemplado en los CONPES. Es decir, el gobierno no sólo ha cumplido los lineamientos presupuestales de la Ley 1448, sino que 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 2018, 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	251	103
	Identificación	65	25	39
	Salud	15.392	14.682	95
	SGP (Educación)	6.738	19.200	285
	Total Asistencia	22.440	34.159	152
Atención	Asistencia	272	207	76
	Atención Humanitaria	5.089	10.069	198
	Retornos	58	655	1.129
	Total Atención	5.419	10.931	202
Reparación	Educación Superior	235	124	53
	Garantías de no repetición	1.476	614	42
	Generación de Ingresos	5.392	1.692	31
	Indemnización	6.395	4.196	66
	Medidas de Satisfacción	398	269	68
	Reparaciones Colectivas	400	286	72
	Restitución de Tierras	3.556	779	22
	Vivienda	6.915	3.477	50
	Total Reparación	24.767	11.436	46
Otros	Coordinación Nación - Territorio	423	138	33
	Enfoque diferencial	22	383	1.740
	Fortalecimiento Institucional	1.833	4.141	226
	Justicia y del Derecho		6	
	Total Otros	2.278	4.668	205
Total general		54.904	61.195	111

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a julio de 2017

Nota 1: Presupuesto final 2012-2016, Presupuesto vigente 2017 y proyecto de presupuesto 2018. Datos actualizados a julio de 2017. Precios contantes de 2011 con base en los deflatores utilizados para la elaboración del MFMP 2017 presentado al Congreso el pasado 14 de julio de 2017

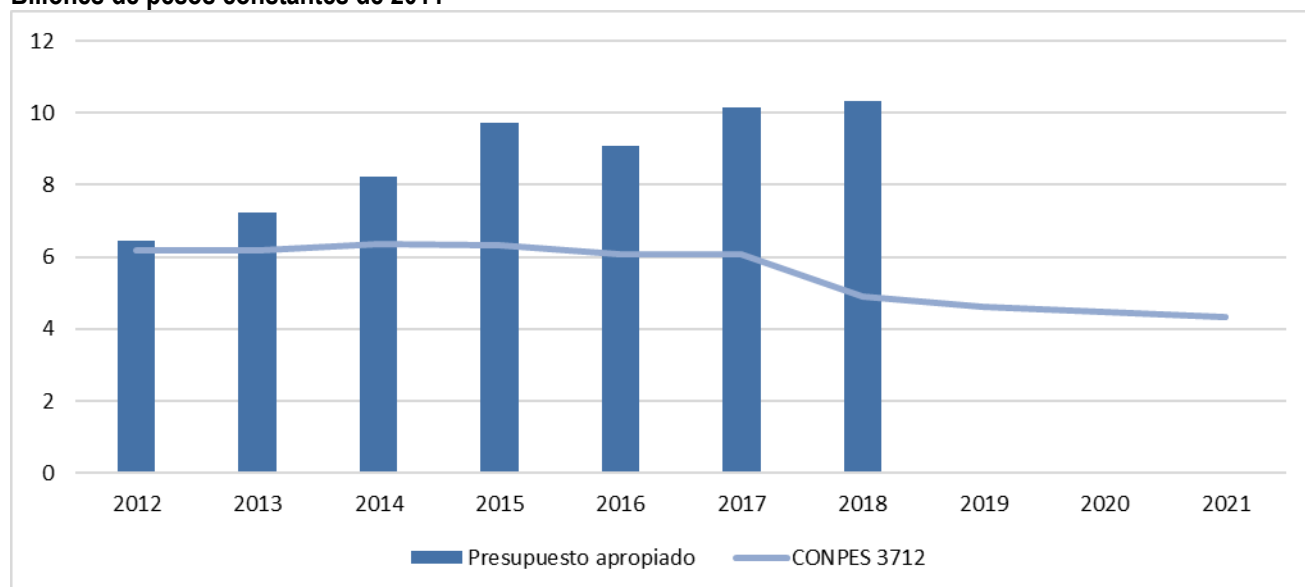
Nota 2: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo 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 \$5 billones por encima de lo presupuestado para los 10 años de vigencia de la ley. Por esa razón, el avance a la fecha representa 198%. También se destacan los componentes de Retornos y Reubicaciones con un avance del 1.129% y el de Enfoque Diferencial con un avance del 1.740%.

Las variaciones en las asignaciones han respondido a las disposiciones judiciales, principalmente a las relacionadas con la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento, 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 2012-2018
Billones de pesos constantes de 2011



Fuente: DNP-MHCP CONPES 3726 de 2012 actualización del CONPES 3712 de 2011

Nota 1: Presupuesto final 2012-2016, Presupuesto vigente 2017 y proyecto de presupuesto 2018. Datos actualizados a julio de 2017. Precios constantes de 2011 con base en los deflatores utilizados para la elaboración del MFMP 2017 presentado al Congreso el pasado 14 de julio de 2017.