

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

**SANDRA MORELLI RICO
CONTRALORA GENERAL DE LA REPUBLICA**

**Comentarios Generales al Proyecto de Presupuesto General
de la Nación 2015**

**Delegada para Economía y Finanzas Públicas
Agosto de 2015**

TEMARIO

Introducción

1. Supuestos macroeconómicos
2. Presupuesto incrementalista
3. Principios presupuestales
4. Los efectos de los artículos de las disposiciones generales sobre el presupuesto con costo fiscal.
5. Sostenibilidad fiscal y cumplimiento de la regla fiscal.

Anexo artículos generales recurrentes.

Introducción

En cumplimiento de las normas constitucionales y legales, la Contraloría General de la República presenta los Comentarios Generales al Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2015.

La Contraloría General de la República desde hace un tiempo insiste en que el presupuesto de la Nación viene siendo incrementalista, desdibujando plenamente el concepto general que por excelencia es el documento donde se plasman las políticas públicas y se ejecuta anualmente el plan nacional de desarrollo.

De igual forma, las disposiciones generales del proyecto han perdido su esencia como normas orientadas a garantizar la correcta ejecución del presupuesto y se han convertido en todo un nuevo estatuto, que aunque temporal, por ser una ley anual, se repiten artículos, que por su recurrencia e impacto fiscal, muestran la necesidad de permanencia, por lo que deberían ser incorporadas surtiendo todo el trámite de ley orgánica de presupuesto, cuyas normas, valga la pena mencionarlo, requieren, además, una revisión integral. Y que ahora con la nueva ley de regalías cuya vigencia es bienal, se requiere una compatibilización entre la ejecución presupuestal del Sistema General de Regalías con la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Antes que la discusión sobre el monto y los niveles de gastos que tiene el proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2015, en este primer debate donde se cita a la Contraloría General de la República, se quiere mostrar algunos elementos importantes que en los cuatro años anteriores se insistió y que, a juicio nuestro, deben ser considerados por su importancia en el mediano y largo plazo, tanto para el ordenamiento legal de las normas presupuestales, como de endeudamiento público y tributarias. Esto tiene que ver con la programación presupuestal y la forma de hacerlo, toda vez que se debe establecer claramente cuáles son las políticas sobre las cuales el Gobierno Nacional tiene discrecionalidad y sobre cuáles no, en especial con la autonomía presupuestal de algunas entidades.

1. Los supuestos macroeconómicos

Con relación a los supuestos macroeconómicos que sustentan las proyecciones de la economía y, por tanto los ingresos, con las excepciones que se señalan adelante, la Contraloría General de la república (CGR) no tiene objeción y las considera viables, así como sus supuestos básicos resultan consistentes con las proyecciones del Banco de la República.

Buena parte de nuestra argumentación se hará sobre la parte normativa y de las restricciones presupuestales del Gobierno Nacional, aunque es necesario hacer una revisión a los supuestos macroeconómicos implícitos en los proyectos de presupuesto, pues son fundamentales, principalmente en la determinación de los ingresos de la Nación. De tal forma, que mientras el Gobierno Nacional casi que tiene determinados los gastos (sólo esperando cuál será la inflación y el crecimiento real de la economía para incrementarlos), los ingresos, como se expresará posteriormente, dependen de muchas otras variables como la inflación, la tasa de cambio, de interés interna y externa, precios del petróleo, etc.

En este sentido, el cuadro 1 registra los principales supuestos macroeconómicos del último decenio y su nivel de cumplimiento. De estos supuestos, cabe señalar que bajo el seguimiento histórico son razonables, pues marcan una tendencia, excepto por dos datos importantes: la tasa de cambio, el crecimiento de las importaciones y un dato adicional como son las exportaciones).

Del primero depende el comportamiento del segundo. El análisis histórico muestra que son dos variables que no se han logrado predecir, lo cual han implicado costos como los del Banco de la República y la compra de dólares para mantener el precio del dólar. Y la fuerte caída de las exportaciones con un incremento importante de las importaciones, todo como efecto de la apreciación de la moneda colombiana.

Cuadro 1
Resultados de las variables macroeconómicas frente a los supuestos en la programación
del proyecto de Presupuesto General de la Nación

Variables	2010	2011	2012	2013	2014	2014	Promedio 2010 -2015
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3,2	3,7	2,4	1,9			2,8
Proyecto de presupuesto	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,2
Devaluación promedio período, %	-12,0	-2,6	-2,7	3,9			-3,3
Proyecto de presupuesto	0,8	-2,4	0,0	0,0	3,3	1,3	-0,4
Tasa de cambio promedio período, \$	1.898	1.848	1.798	1.869			1.853
Proyecto de presupuesto	2.366	1.910	1.804	1.800	1.930	1.956	1.970
PIB real (variación %)	4,0	6,6	4,0	4,3			4,7
Proyecto de presupuesto	2,5	4,0	5,0	4,8	4,7	4,8	4,3
PIB nominal (variación %)	8,0	13,8	7,3	6,2			8,8
Proyecto de presupuesto	7,7	6,8	8,2	8,6	7,9	8,1	7,9
Crecimiento importaciones totales, %	22,4	35,3	8,2	0,7			16,7
Proyecto de presupuesto	3,9	7,7	3,1	8,7	5,0	5,7	5,7

Fuente: Proyectos de Presupuesto, Banco de la República

2. Presupuestación incrementalista

La programación presupuestal es de carácter incrementalista, lo que impide la evaluación de la calidad del gasto público y libera a los gestores de la consecución de los resultados al no haberse asignado los recursos necesarios para cumplir su misión. No se respeta la autonomía de los órganos autónomos constitucionales y se les impone un presupuesto que vulnera su autonomía.

El monto

El proyecto de presupuesto fue presentado desbalanceado conforme lo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política, con ingresos por \$203,6 billones y gastos por \$216,2 billones, que supondría la necesidad de una reforma tributaria –Ley de Financiamiento- por \$12,5 billones. Sin embargo, incluye otros recursos de capital por \$10,7 billones y \$0,6 billones de reintegros y recursos no apropiados, sin sustento legal ni económico y, por tanto, el

déficit presupuestal sería de \$23,8 billones que deberán cubrirse con el proyecto de recursos adicionales

Los ingresos

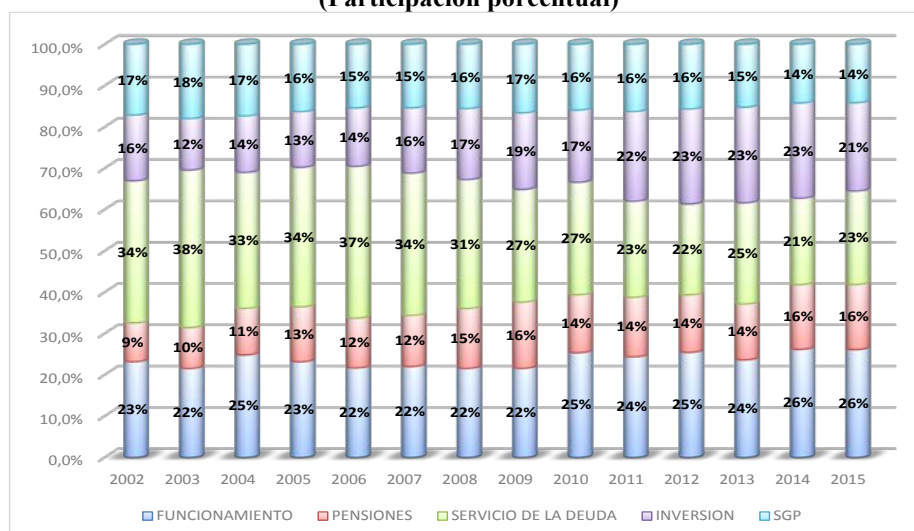
Los otros recursos de capital y los no apropiados vulneran el principio de legalidad, que no solo abarca el gasto sino el ingreso. Son rentas no autorizadas por el Legislador y ocultas en los anexos, dado que a pesar de la exigencia constitucional, no se incluyen de forma directa en la Ley (Sentencia C-023 de 1996). Esto se advirtió el año pasado, ya que ahí se encuentran las pérdidas de apropiación que se incluyen como ingreso sin sustento legal y que ocasionaron que no se recogieran \$8,6 billones de ingresos previstos en el presupuesto 2013.

Los gastos presupuestales

En cuentas gruesas, el gasto será el siguiente: Funcionamiento \$121,08 billones (56%); servicio de la deuda \$48,9 billones (22,6%) e inversión \$46,18 billones (21,4%), cuyas cifras guardan proporcionalidad con los montos presupuestados en años anteriores. Con esta composición se puede establecer las restricciones presupuestales del Gobierno (Gráfico 1).

De entrada, el 78,6% del presupuesto irá a funcionamiento y servicio de la deuda, mientras que el restante 21,4 % pasará a inversión (Gráfico 1). Del total de funcionamiento, 26 puntos porcentuales corresponden a las transferencias por el Sistema General de Participaciones (SGP) y 18 puntos porcentuales a las mesadas pensionales (Gráfico 1).

Grafico 2
Evolución Histórica del PGN por tipo gasto 2002 - 2015
(Participación porcentual)



Fuente: Proyectos de Presupuesto General de la Nación, varios años

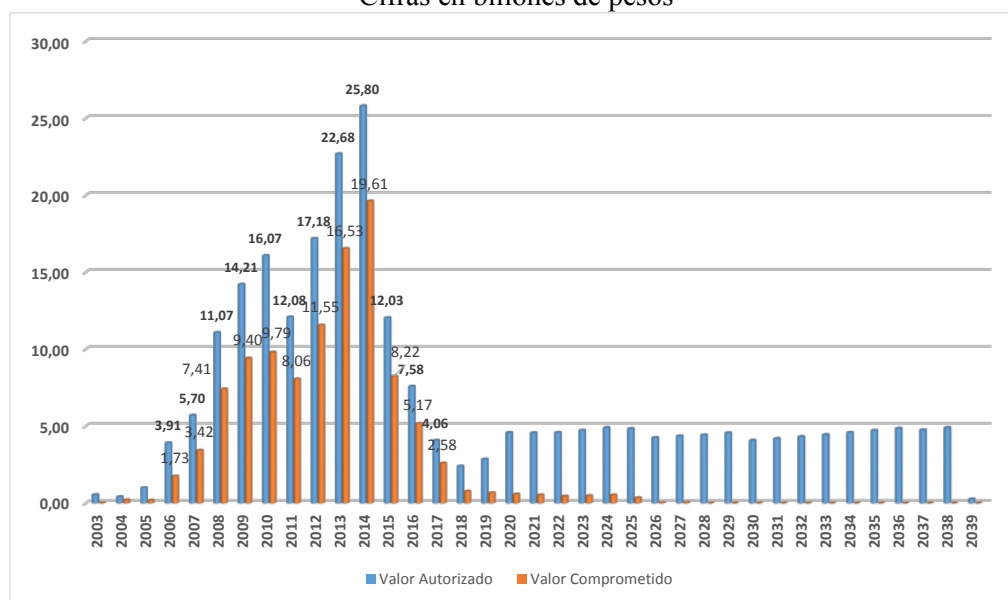
Con ello se evidencia que la mayor parte del presupuesto que se va a aprobar en la vigencia está comprometido inercialmente. Ahora bien, dadas las restricciones mencionadas, la variable de holgura hasta hace unos años era la inversión. Hoy el proyecto de presupuesto presentado tiene las mismas restricciones que funcionamiento y servicio de la deuda. De tal manera, en comentarios al presupuesto de las cuatro vigencias anteriores la CGR ha reiterado lo siguiente:

La ejecución de la inversión en los últimos años tiene una connotación especial, relacionado con la constitución de vigencias futuras, de las cuales, la mayor parte se destina a la infraestructura. Puede decirse que del monto proyectado por \$46,2 billones (21,4%) para la inversión se encuentran comprometidos por vigencias futuras \$12,3 billones (26,7%) y están autorizados \$7,8 billones, con lo cual, para la vigencia 2015, 5,7% del PGN correspondiente a la inversión de 2015 fue programada y autorizada por el Confis en vigencias anteriores (Gráfico 2 - V. F. que se ejecutarán en 2015).

Los restantes \$32 billones del total del presupuesto de inversión irían a atender las políticas públicas del Gobierno Nacional. Pero eso no es totalmente cierto, puesto que de acuerdo con la revisión detallada que realizó la CGR de los proyectos de inversión, incluidos

dentro del Presupuesto General de la Nación, demostró que buena parte son recurrentes y vigencia tras vigencia se incorporan, por ejemplo, los diseños técnicos de obras, la modernización en los sistemas de información, etc. Con ello, las restricciones presupuestales se acercarán al 90% del presupuesto, demostrando la tendencia incrementalista del mismo, que se discutió en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2013.

Gráfico 2
Vigencias futuras
Cifras en billones de pesos



Fuente: SIIF, estimaciones CGR, DEM

La Contraloría General de la República en los comentarios del proyecto de presupuesto de la vigencia 2015, quiere insistir en dos líneas de conceptos, que son fundamentales en la programación presupuestal: 1. la recurrencia en la mayoría de las disposiciones generales que se han convertido en forma recurrente en un nuevo estatuto del presupuesto; y, 2. El incrementalismo en la programación presupuestal, dadas las restricciones presupuestales que a lo largo de varios decenios se vienen incorporando en los presupuestos anuales, salvo algunos cambios estructurales de orden constitucional, como las modificaciones al Sistema General de Participaciones o al Sistema General de Regalías.

3. Cumplimiento de los principios presupuestales y la regla fiscal

Los principios presupuestales son preceptos generales que deben orientar el proceso presupuestal (en las fases de programación, formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal) y todas las actuaciones en la materia, de modo que se cumpla la filosofía y los objetivos que cada uno de ellos persigue.

Estos principios constituyen los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena gestión presupuestal, no obstante, del análisis realizado por parte de la CGR en la Cuenta del Presupuesto y el Tesoro y en el Proyecto de Presupuesto para 2015, se establece cómo el Gobierno Nacional los aplica parcialmente o en la práctica su inaplicación se resuelve mediante el uso de figuras o instituciones presupuestales (o variables macroeconómicas), o mediante la realización de operaciones de tesorería que no tienen reflejo presupuestal, lo cual, finalmente, tergiversan las cifras y el resultado fiscal de las finanzas públicas y hacen que los propósitos universales de la ejecución presupuestal no se cumplan cabalmente.

La Contraloría General de la República evaluó el cumplimiento de los principios presupuestales sobre los resultados que se presentan en los diferentes capítulos del presente informe de Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación, más los hechos ocurridos en la ejecución del presupuesto de 2013 y lo ejecutado en 2014, con lo cual se insiste que uno de los principios más vulnerados en la práctica cotidiana, por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, sigue siendo el de anualidad, con las siguientes prácticas inveteradas en su ejecución:

Constitución de reservas producto de suscripción de contratos que superan la vigencia con omisión del requisito de solicitud de vigencias futuras cuando los bienes, obras y servicios se recibirán en la siguiente vigencia. Esto vulnera no solo el **principio de anualidad**, sino que constituye la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales, dado que el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 establece:

“Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así:

"Artículo 1°. 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.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras.”

Las vigencias futuras, como una excepción al principio de anualidad, corresponden a una figura de gasto que contiene una autorización máxima (apropiación) para ser usada en las vigencias siguientes a aquella en que se está autorizando, de forma tal que el gasto se ejecute de manera concomitante con la recepción de bienes y servicios.

Sin embargo, es un hecho que en la práctica esta autorización de gastos se está convirtiendo en un mecanismo para anticipar los ingresos, para sustituir operaciones de crédito público, ya sea sirviendo de garantía en contratos de crédito o como subyacente en procesos de titularización o como garantía de pago o por la entrega a satisfacción de bienes y servicios con plazo para su pago (crédito de proveedores).

Unido a ello está la discusión sobre las vigencias futuras, el desarrollo de las Asociaciones Público Privadas (APP), la cual forzó cambios que aún no están legislados plenamente, como la cesión de derechos o rentas por parte del Estado a favor de privados. Y también, en contravía del principio establecido en la ley de vigencias futuras territoriales, en el cual se estableció que estas irían hasta la terminación del proyecto, la ley 1508 de 2012 aumentó la duración de las vigencias futuras hasta un plazo de 30 años, de las cuales la mayor parte de las aprobadas están destinadas a la infraestructura, y son buena parte de los inversiones incorporadas en el proyecto para 2015.

Por tanto, la Contraloría ve con preocupación que se incentive el uso de las reservas, en la medida en que incluye en las disposiciones generales un artículo que impide su recorte efectivo.

De tal forma, la CGR encuentra preocupante el nivel y tipo de vigencias futuras aprobadas (246 billones entre 2010 y 2014), y más cuando la Ley de APP las autoriza hasta por 30 años como se explicó arriba.

Las vigencias futuras (hecho que se corrigió para las entidades territoriales en la Ley 1483) se están utilizando como fuente de ingreso y no autorización de gasto, con lo cual permiten ocultar deuda pública.

El **principio de programación integral** viene siendo vulnerado con la interpretación según la cual, se pueden incluir compromisos de funcionamiento en los proyectos de inversión, cuando el principio está orientado a garantizar que los proyectos de inversión se encuentren financiados en su totalidad, no que en la inversión se puedan programar gastos de funcionamiento. Si bien es cierto existen gastos operativos de inversión que pueden ser incluidos en los proyectos de inversión, su característica diferenciadora del funcionamiento es que son de carácter temporal y se agota su necesidad con la finalización del proyecto.

Principio de unidad de caja, este se ha visto vulnerado con la proliferación de rentas de destinación específica y su consecuente creación de fondos cuenta y manejo contable y

presupuestal separado e independiente, de lo cual el proyecto que hoy se presenta al Congreso está cargado de ellos.

Principio de la unidad en su esencia conceptual se está vulnerando en la medida en que existen dos presupuesto (el general y el de regalías). El propósito de este principio no es únicamente que los recursos públicos estén en los presupuestos públicos, sino que constituyan como su nombre lo indica una unidad.

Principio de especialización se sigue quebrantando, no solo con las partidas “colchón” del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, sino, por ejemplo, con la ubicación en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otras entidades de partidas destinadas al sector agropecuario o a otros sectores que no corresponden con la misión y funciones de la entidad especializada en dicho objeto.

El principio de la **planificación o de la planeación** se está vulnerando en la medida en que la presupuestación corresponde a la técnica incrementalista y no a una programación de necesidades basadas en el sistema de planeación que incluye desde el Plan de Desarrollo hasta los planes de acción de cada entidad. Este ha sido el tema recurrente en los últimos proyectos por dos hechos básicos: la inflexibilidad del presupuesto gastos como se determinó arriba, y a las dificultades en la determinación de los ingresos, debido a los cambios en los fundamentales económicos y al devenir del comportamiento de la economía internacional

El Principio de la sostenibilidad y estabilidad fiscal. Desde 2012, el principio de homeostasis presupuestal fue cambiado por el de la sostenibilidad fiscal y como instrumento de aplicación la regla fiscal. Con la aplicación de la Ley 1473 de 2011 de la Regla Fiscal, se creó el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, con el cual se ordenó que como complemento del gasto estructural el Gobierno realizara un gasto contracíclico. Esto en la práctica se materializó mediante la aplicación de reglas numéricas en las cuales el déficit fiscal del gobierno nacional no debe sobrepasar una meta. Lo inconveniente de dicha metodología es que su verificación es *expost* y con algunos cambios discrecionales de la tesorería se puede lograr el cumplimiento de la meta.

4. Los efectos de los artículos de las disposiciones generales sobre el presupuesto.

Las disposiciones generales del presupuesto han desdibujado su función (garantizar la correcta ejecución del presupuesto) y se han convertido en un Estatuto Orgánico de Presupuesto alterno, con 100 artículos en promedio que regulan desde contratación de operaciones de crédito por fuera del cupo otorgado por el Congreso, hasta cómo financiar por fuera del presupuesto los déficit (por ejemplo, Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles, las pérdidas del Banco de la República, los subsidios al consumo de energía, entre otros).

Artículos que deben ser de la norma orgánica o de una ley ordinaria o ley marco.

Artículo 9 del proyecto

La CGR reitera la posición de que el artículo 9 del proyecto, debido a que se viene repitiendo desde 1994, debe consignarse una ley marco que organice el endeudamiento público y que el Congreso controle efectivamente los cupos de endeudamiento que otorga al Gobierno. Solo el 50% del endeudamiento pasa por el control de la Comisión Legal de Cuentas, mientras que el resto queda discrecional al Gobierno Nacional y a los límites que establezca el Banco de la República, de acuerdo con la metas de control monetario.

La ley de endeudamiento tiene como propósito “ampliar las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores”. De este título se concluye que la autorización comprende tanto de la deuda interna como de la externa. Sin embargo, por una práctica inveterada se ha entendido

que esa autorización sólo se refiere a la deuda externa, ya que el cupo se autoriza en dólares y afecta únicamente la deuda externa.

Aunque no es claro por qué se presenta este divorcio entre el título y el contenido de la ley, y la práctica que de ella se hace, es indiscutible su evidencia. La explicación se puede encontrar en un artículo que de manera reiterada se repite en las leyes que anualmente aprueban el Presupuesto General de la Nación. En este sentido, la Ley 1687 de 2013 que aprobó el Presupuesto para 2014, en su artículo 10, estableció que “el Gobierno Nacional podrá emitir títulos de tesorería (TES) clase B con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas:su emisión no afectará el cupo de endeudamiento...” (Negrilla fuera de texto). De manera idéntica, este texto es reproducido por el artículo 9 del proyecto de ley que contiene el Presupuesto General de la Nación para el 2015 y ha sido incorporado en las leyes presentadas desde la administración Gaviria. Ello ameritaría después de tanto años ya se hubiese incorporado en una ley marco que regule el endeudamiento.

Al quedar desarticuladas las autorizaciones de endeudamiento interno y externo, de acuerdo con este artículo de las leyes de presupuesto, es evidente que no ha existido una verdadera regulación sobre el endeudamiento del Gobierno por lo que se presenta una diferencia significativa entre el monto de deuda aprobado por el Congreso y lo que realmente se contrata. En este sentido, la mayor parte del endeudamiento público (interno) más del 70% no afecta cupo y no pasa por los controles del Congreso.

Los costos contingentes

Adicional a lo medido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el articulado de proyecto de ley en comento, y el aprobado en la vigencia anterior, incluye costos adicionales que se cubrieron mediante la expedición de títulos de Tesorería TES B, -deuda pública interna que no afecta cupo-.¹ Entre ellos se encuentra:

¹ Por eso la CGR insiste en que no se deben mirar aisladamente este articulado, pues allí es donde se están incluyendo instrumentos que desvirtúan las normas presupuestales y el control político.

Pérdidas del Banco de la República. Para 2013 el monto de las mismas alcanzó los \$1,71 billones, los cuales se cubrieron con el presupuesto de 2014, mediante la expedición de Títulos de Tesorería. Las pérdidas del Banco de la República por concepto del manejo monetario y, especialmente el cambiario, se harán con cargo a la deuda pública, según lo señala el artículo 32 del proyecto en comento (31 del proyecto de la vigencia pasada).

“Artículo 32o. Los gastos que sean necesarios para la administración, consecución y servicio de las operaciones de crédito público, las asimiladas a ellas, las propias del manejo de la deuda, las operaciones conexas y las demás relacionadas con los recursos del crédito serán atendidos con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda pública.

De conformidad con el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las pérdidas del Banco de la República se atenderán mediante la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública. Adicionalmente y conforme lo establece el parágrafo 3° del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, para cubrir las obligaciones a cargo del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles – FEPC, se podrán atender mediante la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública.

La emisión de los bonos o títulos de que trata el presente artículo se realizará en condiciones de mercado, no implicará operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención”.

El parágrafo 3° del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, autorizó el uso de recursos del Presupuesto General de la Nación con destino al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, de la siguiente forma: “Parágrafo 3°. Con el fin de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles se podrán destinar recursos del Presupuesto General de la Nación a favor del Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC). Los saldos adeudados por el FEPC en virtud de los créditos extraordinarios otorgados por el Tesoro General de la Nación se podrán incorporar en el PGN como créditos presupuestales.”

De tal forma, en el mismo inciso de este artículo y con otro tema diferente que son las pérdidas del Fondo de Estabilización de precios del Petróleo para la vigencia de 2014, se establece la emisión de deuda para cubrir dichas pérdidas, que para el cierre de la vigencia de 2013 alcanzaba los \$4,1 billones (cuadro). De tal forma utilizando dicho artículo pues “no tendrá efectos presupuestales” emitió TES B para cubrir dichas pérdidas.

Hasta la vigencia de 2013, para cubrir el faltante, la Tesorería General de la Nación realizaba préstamos al FEPC respaldados en pagarés, y se registran de la siguiente manera: en la cuenta Administración de la liquidez, que en 2012 ascendió a \$5,1 billones, de los cuales \$3,44 billones corresponden a pagarés (préstamos de los Fondos a la Tesorería) y \$1,67 billones al pagaré asociado al préstamo de la Tesorería al Fondo de Estabilización de Precios para los Combustibles² -FEPC-, en 2011, el cual fue renovado en 2012 y 2013. Dado que la ley de presupuesto incluyó el artículo en comento que se renueva en el proyecto para 2015, se formaliza este subsidio a través de la emisión de deuda pública. Dadas las condiciones macroeconómicas e internacionales y según se muestra en el cuadro, se va configurando una tendencia creciente que amerita un análisis más concienzudo por parte del Congreso y los órganos de control.

Cuadro 2
Fondo Estabilización Precios de los Combustibles
Cifras en miles de millones de pesos

	Flujo Neto			Saldo
	Gasolina	ACPM	Total	Total
2010				-94
2011	-532	-1.720	-2.252	-2.345
2012	-219	-592	-811	-3.156
2013	-357	-592	-947	-4.103

Fuente: Ministerio de Minas y Energía

² Eso en cumplimiento de la ley 1450/2011 y el decreto 4863/2011.

Artículos que integran una política pública y determinan subsidios

Un alto componente de la inversión en el presupuesto general de la nación tiene que ver con subsidios, que se suman a las inflexibilidades presupuestales de funcionamiento y servicio de la deuda pública.

Además de los señalados en cuanto a los precios de los combustibles y las vías secundarias y terciarias, el proyecto para la vigencia 2015 incluye artículos que generan presión en el gasto sin una fuente cierta de financiamiento, que iría en detrimento de otros sectores productivos que no cuentan con el poder gremial o la presión social.

Algunos de los artículos que se repiten en los presupuestos de varios años tienen que ver con los subsidios. Para la vigencia de 2015, el proyecto de presupuesto asignó recursos por \$4,8 billones, de los cuales \$2,3 billones están destinados a subsidiar los siguientes sectores: Para el pago de servicios públicos domiciliarios de energía y gas por red (GLP), para los estratos 1, 2 y 3 de la población por \$1,94 billones; Fondo de Energía Social (FOES) por \$114.00 millones, para compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre las ciudades Yumbo y Pasto con \$43.000 millones y a los Fondos FAZNI, FAER, PRONE, Cuota de Fomento de Gas y estructuración e implementación de proyectos energéticos en las ZNI, para aumento de cobertura con \$198,500 millones.

Adicionalmente, se destinarán en Fonvivienda para subsidios de vivienda urbana un total de \$1,94 billones. De este monto, en su mayoría, \$1,18 billones, se destinan para concluir la política del subsidio en especie para las 100.000 familias, de las cuales \$500.000 millones se destinan a la población desplazada, mientras que los restantes \$760.00 millones para la ejecución del programa de VIP para ahorradores y para otros subsidios \$43.100 millones.

5. Sostenibilidad fiscal y cumplimiento de la regla fiscal

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) prevé una leve reducción de ingresos del gobierno nacional central que conduce a una disminución de gastos para garantizar el cumplimiento de las metas de déficit estructural contenidas en la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011).

De acuerdo con el MFMP, con este comportamiento de los ingresos y gastos se garantiza la capacidad del Gobierno de servir su deuda, lo que permitiría un mayor espacio fiscal para el gasto en inversión. De tal forma se espera que la deuda bruta del GNC se reduzca de 37,3% del PIB en 2013 a 26,1% del PIB en 2025. Mientras que la deuda neta pasaría del 35,7% del PIB en 2014 al 25,7% en 2025. Esto es consistente con la meta de balance estructural de la regla fiscal, que pasaría del -2,42% del PIB en 2014 al -1,04% del PIB en 2025.

Para ello, el proyecto de presupuesto en concordancia con el Maco Fiscal supone un crecimiento potencial del 4,8% en el mediano plazo. La tasa de crecimiento de la Economía para 2014 será del 4,7% del PIB y para 2015 de 4,8%. En el mediano plazo, se espera que el crecimiento de la economía se ubique por encima del crecimiento del PIB potencial hasta el 2021, principalmente por el efecto positivo asociado a las obras de infraestructura de cuarta generación (4G).

Preocupa que la sostenibilidad de la deuda se base en un estancamiento de los ingresos tributarios, como supone el MFMP 2014, que inclusive cae en un punto porcentual del PIB entre el 2016 y el 2025, que tiene como efecto, por la aplicación de la regla fiscal, una disminución del gasto a PIB.

El MFMP reconoce que los ingresos presentarán una leve reducción a partir de 2015, cuando se espera alcancen su máximo histórico de 17,0% del PIB, conformándose en afirmar

que alcanzará el 16,0% del PIB en 2025, nivel superior al de todos los años anteriores a 2011. Cabe señalar que este nivel está por debajo del promedio del recaudo tributario en Latinoamérica.

Para la producción de petróleo supone una reducción en 2014 que se recupera en 2015, manteniéndose de ahí adelante en los 1.130 kbpd. El MFMP supone que por las situaciones de orden público, las presiones medio-ambientales y las consultas previas, la producción de petróleo descienda a un promedio de 981 mil barriles por día (KBPD) en 2014 frente a 1.006 KBPD en 2013

Por tanto se prevé, aunque no lo contempla el MFMP 2014, pero si el proyecto de ley de presupuesto, que para armonizar la regla fiscal y la sostenibilidad de la deuda con las necesidades de un mayor gasto en el futuro (contexto de paz) es imperativo no solo una reforma tributaria que compense la caída de los ingresos por el desmonte del 4 por mil y el impuesto al patrimonio, sino que se requiere de una reforma más ambiciosa.