



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Presupuestos abiertos: formatos abiertos con información pública relevante, actualizada y de calidad del ciclo del Presupuesto General de la Nación



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Presupuestos abiertos: formatos abiertos con información pública relevante, actualizada y de calidad del ciclo del Presupuesto General de la Nación

Edición digital

Agosto 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU, Bogotá, D.C., Colombia. Teléfono: 3394949, ext. 2073
escueladegobierno@uniandes.edu.co
gobierno.uniandes.edu.co

AUTORES

María Margarita Zuleta
Fayber Alfonso Acosta Pardo

DIRECTORA ESCUELA DE GOBIERNO ALBERTO LLERAS CAMARGO

María Margarita Zuleta

Coordinación Editorial

Camilo Ignacio González Becerra
Nastassja Rojas Silva

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de la Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

CONTENIDO

1.	<i>Introducción</i>	1
2.	<i>Metodología</i>	5
3.	<i>Estructura del Presupuesto General de la Nación</i>	7
<i>I.</i>	<i>Ingresos</i>	8
1.1	Impuestos nacionales	8
1.1.1	Impuesto a la renta	8
1.1.2	Impuesto al patrimonio	8
1.1.3	Impuesto al valor agregado (IVA).....	8
1.1.4	Impuesto al consumo.....	8
1.1.5	Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).....	8
1.1.6	Otros impuestos	8
1.2	Ingresos no tributarios.....	8
1.2.1	Contribuciones.....	8
1.2.2	Tasas, multas y otras contribuciones.....	8
1.3	Regalías.....	8
1.3.1	Petróleo	9
1.3.2	Gas	9
1.3.3	Carbón	9
1.3.4	Níquel.....	9
1.3.5	Metales	9
1.3.6	Otros.....	9
1.4	Utilidades provenientes de inversiones.....	9
1.4.1	Ecopetrol	9
1.4.2	ISA.....	9
1.4.3	Otras inversiones internas	9
1.4.4	Otras inversiones externas.....	9
1.4.5	Otras utilidades.....	9
1.5	Recursos de crédito externo e interno	9
1.5.1	Bonos colocados en el exterior	9
1.5.2	TES locales	9
1.5.3	Otros bonos.....	9
1.5.4	Empréstitos	9
1.5.5	Otros recursos	9
<i>II.</i>	<i>Gastos</i>	9
2.1	Deuda.....	10
2.1.1	Capital e intereses	10
2.1.2	Deuda local y deuda externa.....	10

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

2.1.3	Bonos colocados en el mercado exterior.....	10
2.1.4	TES y otros títulos colocados en el mercado local	10
2.1.5	Deuda con multilaterales de crédito	10
2.1.6	Deuda con FMI	10
2.1.7	Deuda con banca comercial	10
2.2	Pensiones.....	10
2.2.1	Pensiones de prima media	10
2.2.2	Pensiones de regímenes especiales.....	10
2.3	Salarios y prestaciones sociales	10
2.3.1	Sectores.....	11
2.3.2	Maestros	11
2.3.3	Fuerzas militares: Ejército Nacional	11
2.3.4	Fuerzas militares: Armada de la República.....	11
2.3.5	Fuerzas militares: Fuerza Aérea	11
2.3.6	Policía Nacional.....	11
2.4	Subsidios	11
2.4.1	Familias en acción	11
2.4.2	Jóvenes en acción	11
2.4.3	Colombia mayor	11
2.4.4	Subsidio al desempleo	11
2.4.5	Subsidio a la tasa de interés para compra de vivienda	11
2.4.6	Mi Casa Ya.....	11
2.4.7	Jóvenes propietarios.....	11
2.4.8	Subsidio Familiar de Vivienda – Cajas de Compensación	11
2.4.9	Subsidio para vivienda nueva No VIS.....	11
2.4.10	Semillero de propietarios	11
2.4.11	Ingreso solidario	11
2.4.12	Devolución del IVA.....	11
2.5	Sistema General de Participaciones (SGP)	11
2.5.1	Educación.....	12
2.5.2	Salud	12
2.5.3	Agua potable y saneamiento básico	12
2.6	Sentencias y conciliaciones – Agencia de Defensa Jurídica de la Nación.....	12
2.7	Sistema de Compra Pública – SECOP	12
4.	<i>Glosario.....</i>	<i>12</i>
5.	<i>Referencias</i>	<i>20</i>

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Estructura abierta para el Presupuesto General de la Nación

1. INTRODUCCIÓN

Es usual leer en la literatura económica y de administración pública que el presupuesto es una herramienta fundamental de participación democrática que informa las decisiones de gasto público. Sin embargo, para que esto sea cierto, es necesario que el presupuesto comunique, que el ciudadano pueda verificar que el gobierno dedicó más recursos a la educación o a la salud. Es decir, el ciudadano debe poder saber si los recursos adicionales del sector educación serán destinados, por ejemplo, a construir y mejorar la infraestructura educativa, a incluir un mayor número de estudiantes en los beneficiarios del programa de alimentación escolar o a mejorar la calidad educativa e identificar el tipo de gasto: salarios, subsidios, contratación, compras de bienes y servicios, o logística.

Los avances recientes de armonización presupuestal y el seguimiento de los mejores estándares internacionales llevaron a modificaciones en la normativa presupuestal colombiana y a seguir la recomendación de que el presupuesto debe ser una herramienta simple y transparente para (i) planear los esfuerzos de la sociedad para obtener los resultados acordados; (ii) rendir cuentas; y (iii) facilitar y estimular la vigilancia de los ciudadanos a las acciones del gobierno y el Congreso¹. Los códigos del presupuesto y los principios de su transparencia deben traducirse en un lenguaje plano que permita a los ciudadanos ver como las decisiones de política pública se reflejan en el presupuesto. Dando cumplimiento a las buenas prácticas, la clasificación presupuestal permite identificar si estamos frente a un gasto o una inversión, el objeto del gasto, la necesidad, el origen de los recursos y finalmente quien gasta.

La transparencia presupuestaria generalmente se define como la divulgación completa de toda la información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática (OCDE, 2002). La transparencia permite que los ciudadanos conozcan las fuentes de ingresos, las inversiones y más importante aún, la distribución de los gastos que realiza el gobierno. De acuerdo con los lineamientos de la OCDE, la transparencia presupuestaria brinda: claridad en el destino y uso de los recursos públicos; integridad con los fondos públicos para prevenir así la corrupción; inclusión de diferentes grupos de la sociedad en el debate sobre los impactos de la política presupuestaria; confianza en las decisiones tomadas por los dirigentes; y calidad en la presentación de los resultados fiscales.

¹ Sistema de clasificación presupuestal – Universidad Nacional

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Una mayor transparencia presupuestaria entonces, supone que los funcionarios responsables del manejo de los recursos públicos tienen menos incentivos a llevar a cabo acciones ilegales con los fondos públicos. También, supone una mejor orientación y ejecución del gasto (Alt y Lassen, 2003; Hameed, 2005; Jarmuzek, 2006; Benito y Bastida, 2009). De esta manera, la probabilidad de ocurrencia de delitos relacionados con las finanzas públicas disminuiría considerablemente, sea por el aumento de la probabilidad de ser castigado o por el aumento en los costos de llevar a cabo acciones ilegales con los recursos públicos.

Adicionalmente, la transparencia presupuestaria conlleva necesariamente a un mayor conocimiento de la composición y funcionamiento de las finanzas públicas por parte de todos los actores interesados. Este escenario puede conllevar a una mayor participación ciudadana en los procesos de definición y orientación del gasto. De tal manera, se puede establecer en mejor medida las necesidades de la población y así orientar los recursos hacia los sectores que más lo requieran. Todo lo anterior supone que una mayor transparencia en las acciones del gobierno relacionadas con la información presupuestal aumenta la confianza de la ciudadanía en las decisiones del Gobierno Nacional.

Debido a la importancia de la transparencia presupuestaria y su impacto en la población, se han desarrollado algunas propuestas internacionales con el objetivo de fomentar la presentación la información presupuestaria de una manera clara y sistemática. A continuación, se indican las principales iniciativas internacionales:

- La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) es una red que facilita el diálogo entre los miembros y la sociedad civil para encontrar soluciones a los problemas asociados a la transparencia fiscal y la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.
- La Asociación Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés), tiene como fin proteger la transparencia, la inclusión y la responsabilidad pública en los procesos relacionados con los presupuestos. Además, fomenta la participación de los grupos poblacionales en la definición de los presupuestos.
- El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB, por sus siglas en inglés), se encarga entre otros asuntos de definir los lineamientos para la presentación de informes presupuestarios por parte del sector público, con el objetivo de mejorar su calidad, consistencia y transparencia.
- El Fondo Monetario Internacional consolidó el Código de Transparencia Fiscal (FTC, por sus siglas en inglés) para proveer un conjunto de principios que ayuden a mejorar la transparencia fiscal por parte de los gobiernos.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha contribuido a la discusión con la formulación de guías y documentos de mejores prácticas con relación a la transparencia presupuestal.

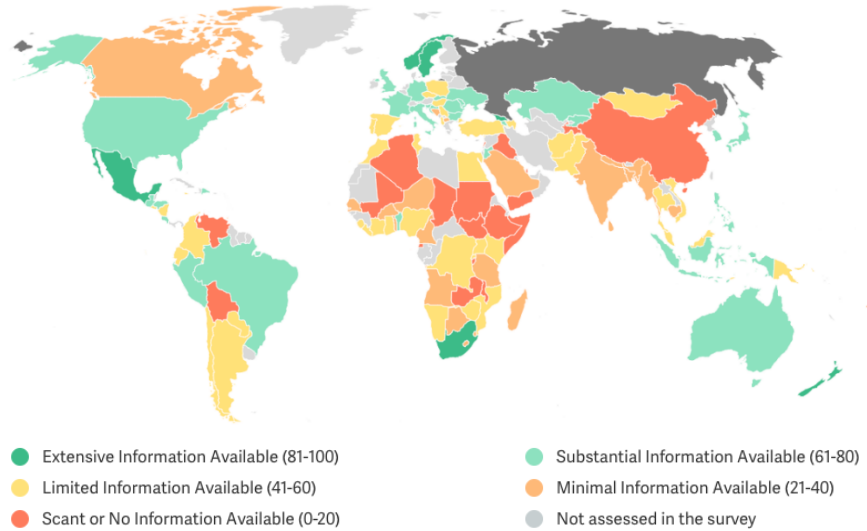
A pesar de los avances en materia para Colombia, es menester continuar con los procesos que persiguen la transparencia presupuestal. La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés) es una iniciativa global² que tiene como objetivo medir la transparencia presupuestal. La OBS evalúa el acceso de la ciudadanía a la información presupuestaria del gobierno central, los mecanismos ciudadanos para participar en el proceso de definición del presupuesto, y el rol de las instituciones encargadas de la vigilancia en la ejecución de los recursos públicos. A partir de las respuestas a 109 preguntas, se construye el índice de presupuesto abierto (OBI, por sus siglas en inglés), el cual, a su vez, cuenta con dos subíndices: participación pública y supervisión del presupuesto. El índice es una medida acotada entre 0 y 100, donde valores más altos se refieren a una mayor transparencia del presupuesto. Valores por debajo de 60 puntos son considerados como desempeño insuficiente en la transparencia presupuestal.

De acuerdo con los datos más recientes de la OBS, Colombia obtuvo un puntaje de 50 puntos para el año 2021, ubicándose en la categoría de *Información disponible limitada*, junto con los países del Cono sur, pero debajo de Brasil, Perú y Centroamérica (ver figura 1). El subíndice de *supervisión del presupuesto* es el de mejor desempeño con un puntaje 76 de 100. Por el contrario, el subíndice de peor rendimiento para Colombia es la *participación pública* en los procesos de presupuesto, donde el país obtiene tan solo 13 puntos de 100 posibles. Esto puede deberse a que la ciudadanía en general no cuente con los mecanismos suficientes que aseguren su participación, por el desconocimiento en los temas relacionados con el presupuesto, o incluso por lo engorroso que puede ser estudiar este tipo de información. Por lo tanto, es perentorio facilitar y estimular la vigilancia de los ciudadanos a las acciones del gobierno y el Congreso (Caballero, Vallejo, Giraldo, & Mora, 2000).

² Impulsada por International Budget Partnership (IBP)

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

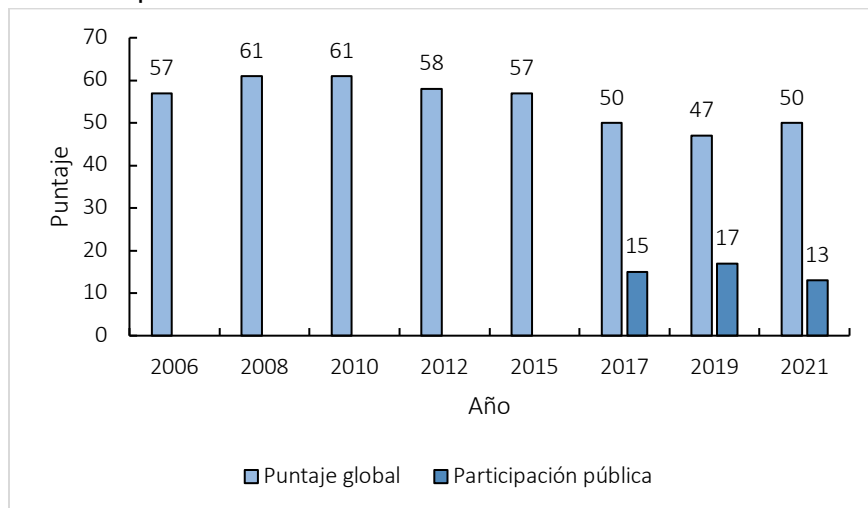
Figura 1. Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto por país



Fuente: International Budget Partnership.

El desempeño para Colombia a través del tiempo tampoco ha sido satisfactorio. Como se puede apreciar en la figura 2, a excepción del año 2010, Colombia ha tenido un puntaje por debajo de los 60 puntos, lo que se traduce en un desempeño insatisfactorio. Adicionalmente, es posible observar que la tendencia histórica del puntaje es negativa, alcanzado en 2019 el desempeño más bajo. Por otro lado, la participación de la población en la definición del presupuesto ha sido consistentemente baja en los últimos años, siendo un reto para atender de manera prioritaria.

Figura 2. Índice de transparencia en Colombia



Fuente: International Budget Partnership.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Precisamente, uno de los puntos clave para el ingreso de Colombia a la OCDE, indicaba que el país debía *“aumentar la transparencia pública para lograr la confianza de los ciudadanos, y mejorar la producción y la utilización de las estadísticas nacionales. Además, si se quiere garantizar un desarrollo sostenible y equilibrado por todo el país, será importante mejorar la modernización de las estructuras administrativas y su capacidad de toma de decisiones, así como la prestación de servicios a nivel nacional y subnacional”* (OCDE, 2015). Con relación a estos puntos, la OCDE (2002) ha realizado diferentes recomendaciones para que los presupuestos sean instrumentos abiertos y fáciles de entender. Entre las principales recomendaciones se destacan:

- El presupuesto es el documento que sirve de hoja de ruta para el gobierno. Por lo tanto, este debe ser un documento integral que abarque todos los ingresos y gastos del gobierno.
- El proyecto de presupuesto del gobierno sea debidamente discutido con el poder legislativo y se tengan los tiempos suficientes para su revisión. El presupuesto debe ser aprobado antes del inicio del año fiscal.
- Los gastos deben clasificarse para el nivel de unidades administrativas (por ejemplo, ministerio, departamentos administrativos). Sin embargo, también se debe presentar información complementaria que clasifique los gastos por categorías económicas y funcionales.
- Para asegurar una adecuada ejecución del presupuesto, es preciso realizar reportes con cierta periodicidad para analizar el reporte en la implementación del presupuesto. Se recomienda la presentación de avances mensuales, semestrales y el cierre de la vigencia fiscal.
- Adicionalmente, la existencia de reportes de largo plazo que den cuenta de la sustentabilidad financiera de las políticas del gobierno actual.

2. METODOLOGÍA

Con el objetivo de dar a conocer la información presupuestal de una manera adecuada y de calidad a la ciudadanía, se propone que exista una forma fácil y entendible de comprender la información presupuestal por parte de todo el público en general. Para ello, se propone agrupar las diferentes clasificaciones presupuestales en categorías amplias para analizar en términos generales los ingresos y gastos que se detallan en el Presupuesto General de la Nación (PGN). El criterio para la propuesta de clasificación obedece a los grandes rubros existentes tanto en los ingresos como en los gastos, a partir de las proporciones observadas dentro del PGN.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Esta propuesta no es excluyente con otras iniciativas para la presentación de presupuestos, por el contrario, es una metodología que persigue complementar la publicación general de ingresos y gastos mediante la simplificación que contribuya a la transparencia en la presentación de la información presupuestal. Como lo señala la OCDE, la presentación de la información presupuestal debe hacerse de manera clara, pero para ello es necesario tener diferentes enfoques para la presentación de acuerdo con las necesidades de información. Sin embargo, es importante resaltar que no es posible satisfacer todos los propósitos analíticos en materia presupuestal con una sola clasificación (FMI, 2014). La presentación de toda la información en un solo esquema es engorrosa y de poco valor agregado.

De acuerdo con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), existen diferentes clasificaciones para el gasto que responden a propósitos específicos y su coexistencia es necesaria para dar respuesta a distintas preguntas que surgen alrededor del presupuesto. Cada clasificación tiene un objetivo distinto, sin embargo, es preciso que las distintas clasificaciones estén coordinadas y exista compatibilidad entre ellas. De esta manera, es posible realizar distintos análisis que de manera complementaria conlleve a apreciaciones interesantes. Por ejemplo, en la clasificación administrativa está orientada a determinar los actores que asumen los gastos. La clasificación económica por su lado persigue clasificar los recursos entre gastos e inversiones. La clasificación por tipo de gasto está orientada a conocer los destinos del gasto. La clasificación por fuente de financiación determina la distribución de los gastos a partir del origen de los recursos. La clasificación programática permite conocer si se están cumpliendo los objetivos y las metas propuestas para atender a partir de la inversión social.

En este sentido y con la adopción de buenas prácticas que mejoren la transparencia presupuestaria, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) ha venido trabajando en el desarrollo de algunos clasificadores para el Presupuesto General de la Nación, esto con el objetivo de lograr responder a las diferentes necesidades de información presupuestal de las entidades públicas, privadas o incluso para la rendición de cuentas a la ciudadanía en general. A continuación, se listan los clasificadores con los que cuenta el Ministerio en la actualidad:

- Clasificador por concepto de ingreso
- Clasificador de unidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación
- Clasificador por objeto de gasto
- Clasificador económico
- Clasificador funcional
- Clasificador sectorial
- Clasificador programático
- Clasificador geográfico
- Clasificador por fuente de financiamiento
- Clasificación central de productos ajustada al Catálogo de Clasificación Presupuestal

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Con el desarrollo de este tipo de herramientas se brindan diferentes opciones para comprender de mejor manera la información presupuestal en nuestro país. Cada uno de estos clasificadores obedece a necesidades de información distintas, que dependiendo del actor interesado y del uso de la información son más relevantes. En cualquier caso, los clasificadores presupuestales permiten que exista una mayor transparencia sobre las operaciones que realiza el Gobierno nacional. En este sentido, la propuesta metodológica de este documento no desconoce los esfuerzos del MHCP para hacer más precisa la información presupuestal y continúa con la intención de exponer de una manera simple las cifras de ingresos y egresos del país. La actual propuesta tiene como punto de partida la identificación de grandes grupos de rubros que abarcan las principales cuentas de ingresos y gastos.

A partir de lo anterior, se presenta a continuación la propuesta mediante la cual sea posible presentar información presupuestal de una manera clara y concisa. Los ingresos de la Nación fueron divididos en 5 categorías principales: ingresos por impuestos, ingresos no tributarios, recursos por regalías, ingresos derivados de las utilidades provenientes de las inversiones y recursos obtenidos a partir de créditos externos e internos. Por otro lado, los gastos de la Nación fueron divididos en 7 categorías principales: deuda de la Nación, regímenes de pensiones, salarios y prestaciones sociales del sector público, subsidios e inversión social, recursos para el Sistema General de Participaciones (SGP), recursos destinados para atender las sentencias y conciliaciones y los gastos de compra pública.

A su vez, cada una de estas categorías fueron desagregadas en los rubros más importantes correspondientes a cada caso. De esta manera, se espera que la estructura de ingresos y gastos permita evidenciar de manera directa y sencilla la distribución de como la Nación obtiene los recursos y cuál es su destino y su distribución.

3. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

En Colombia tenemos una serie de restricciones que hacen que la clasificación del gasto en inversión y funcionamiento no obedezca a un criterio objetivo único. De otra parte, las restricciones en el tamaño de la nómina de las entidades públicas y el abuso de la figura de las nóminas paralelas no permiten identificar con claridad los gastos de personal. La forma como es presentado el presupuesto tampoco ofrece la posibilidad de ver con claridad el tratamiento de los ingresos y gastos de las sociedades comerciales del Estado y de las utilidades que ingresan al presupuesto general de la Nación.

Esta sección presenta la propuesta de una estructura más clara y concisa para el presupuesto general de la Nación. El objetivo es sintetizar la ley de presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones, de tal forma que resulte más sencilla su comprensión.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

I. INGRESOS

Los ingresos corresponden a todas las fuentes de recursos que percibe el Gobierno Nacional y que permiten su funcionamiento y la inversión social realizada. La propuesta contempla dividir los ingresos en cinco grupos: ingresos por impuestos, ingresos no tributarios, recursos por regalías, ingresos derivados de las utilidades provenientes de las inversiones y recursos obtenidos a partir de créditos externos e internos. A continuación, se detalla cada una de las divisiones de estos grupos:

1.1 Impuestos nacionales

Incluye los impuestos del orden nacional de mayor representatividad para el erario como lo son el impuesto a la renta, patrimonio, al valor agregado, consumo y el gravamen a los movimientos financieros. Adicionalmente, existe una categoría denominada otros impuestos que incluye el resto de los tributos que relativamente recaudan menos.

- 1.1.1 Impuesto a la renta
- 1.1.2 Impuesto al patrimonio
- 1.1.3 Impuesto al valor agregado (IVA)
- 1.1.4 Impuesto al consumo
- 1.1.5 Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)
- 1.1.6 Otros impuestos

1.2 Ingresos no tributarios

Corresponden a los ingresos diferentes a la imposición de tributos. Junto con los ingresos tributarios, constituyen los ingresos corrientes de la Nación. Entre los ingresos no tributarios se desatacan las contribuciones, las tasas y multas. Las contribuciones por su lado son recursos orientados para el beneficio de ciertos grupos sociales o para el financiamiento de una entidad. Por ejemplo, las contribuciones sociales para la salud y la pensión o las contribuciones asociadas a la nómina como ICBF o SENA. Las tasas se derivan de la prestación directa de un servicio público de manera individual. Por ejemplo, la tasa que recae sobre la expedición de pasaportes.

- 1.2.1 Contribuciones
- 1.2.2 Tasas, multas y otras contribuciones

1.3 Regalías

Las regalías son los recursos derivados de la explotación de los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo del país. Los principales recursos derivados de la explotación

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

naturales provienen del petróleo, gas, carbón y níquel. También se incluyen otros metales como el oro y la esmeralda.

- 1.3.1 Petróleo
- 1.3.2 Gas
- 1.3.3 Carbón
- 1.3.4 Níquel
- 1.3.5 Metales
- 1.3.6 Otros

1.4 Utilidades provenientes de inversiones

El Estado tiene la propiedad sobre algunas empresas comerciales, de las cuales se derivan ingresos por su funcionamiento. Adicionalmente, el estado realiza inversiones en instrumentos financieros como títulos de tesorería de manera local y en el extranjero.

- 1.4.1 Ecopetrol
- 1.4.2 ISA
- 1.4.3 Otras inversiones internas
- 1.4.4 Otras inversiones externas
- 1.4.5 Otras utilidades

1.5 Recursos de crédito externo e interno

Otra fuente importante de recursos para el Gobierno Nacional son los recursos derivados de la deuda. En este grupo encontramos los títulos de tesorería que se expiden para obtener recursos de terceros, así como los préstamos que se obtienen con acreedores nacionales, extranjeros y de organismos multilaterales.

- 1.5.1 Bonos colocados en el exterior
- 1.5.2 TES locales
- 1.5.3 Otros bonos
- 1.5.4 Empréstitos
- 1.5.5 Otros recursos

II. GASTOS

A partir de la composición histórica de los gastos, de la importancia relativa de cada uno de los rubros y de la relación existente entre las partidas presupuestales para su posible agrupación, se procedió a proponer una clasificación de las apropiaciones de la Nación a partir de criterios

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

de claridad y simplicidad. Con la actual clasificación por objeto de gasto que realiza el MHCP, es posible depurar la clasificación a partir de las subcuentas (nivel 2 del clasificador) y objetos (nivel 3 del clasificador).

Así entonces, los gastos de la Nación fueron divididos en 7 categorías principales: deuda de la Nación, regímenes de pensiones, salarios y prestaciones sociales del sector público, subsidios e inversión social, recursos para el Sistema General de Participaciones (SGP), recursos destinados para atender las sentencias y conciliaciones y los gastos de compra pública.

2.1 Deuda

Corresponde a los recursos destinados para cubrir el pago de deudas contraídas en el pasado. La deuda está constituida tanto por el principal como por los intereses, con relación a prestamistas nacionales e internacionales.

- 2.1.1 Capital e intereses
- 2.1.2 Deuda local y deuda externa
- 2.1.3 Bonos colocados en el mercado exterior
- 2.1.4 TES y otros títulos colocados en el mercado local
- 2.1.5 Deuda con multilaterales de crédito
- 2.1.6 Deuda con FMI
- 2.1.7 Deuda con banca comercial

2.2 Pensiones

Son los pagos que realiza el Estado a sus empleados, los cuales son acumulados para asegurar una renta futura cuando las personas no puedan hacer parte de la fuerza laboral del país. Se encuentra el pago que se realiza a los grupos de las fuerzas militares, policía nacional, magisterio, Ecopetrol y las universidades públicas.

- 2.2.1 Pensiones de prima media
- 2.2.2 Pensiones de regímenes especiales
 - 2.2.2.1 *Fuerzas militares*
 - 2.2.2.2 *Policía Nacional*
 - 2.2.2.3 *Magisterio*
 - 2.2.2.4 *Ecopetrol*
 - 2.2.2.5 *Universidades públicas*

2.3 Salarios y prestaciones sociales

Son todos los pagos realizados a los funcionarios públicos como retribución a labores que estos realizan. Este rubro incluye los salarios, pero también las prestaciones sociales correspondientes

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

a su salario. Las prestaciones sociales contribuyen a cubrir gastos de los hogares en salud, pensión, vivienda, entre otros.

- 2.3.1 Sectores
- 2.3.2 Maestros
- 2.3.3 Fuerzas militares: Ejército Nacional
- 2.3.4 Fuerzas militares: Armada de la República
- 2.3.5 Fuerzas militares: Fuerza Aérea
- 2.3.6 Policía Nacional

2.4 Subsidios

Son transferencias sin contraprestaciones que realiza el Gobierno Nacional a ciertos grupos poblacionales, que debido a sus características necesitan del apoyo del Estado para suplir sus necesidades más básicas. Un ejemplo de los subsidios, son los recursos que reciben los hogares más pobres mediante el programa Familias en acción.

- 2.4.1 Familias en acción
- 2.4.2 Jóvenes en acción
- 2.4.3 Colombia mayor
- 2.4.4 Subsidio al desempleo
- 2.4.5 Subsidio a la tasa de interés para compra de vivienda
- 2.4.6 Mi Casa Ya
- 2.4.7 Jóvenes propietarios
- 2.4.8 Subsidio Familiar de Vivienda – Cajas de Compensación
- 2.4.9 Subsidio para vivienda nueva No VIS
- 2.4.10 Semillero de propietarios
- 2.4.11 Ingreso solidario
- 2.4.12 Devolución del IVA

2.5 Sistema General de Participaciones (SGP)

Son las transferencias que realiza la Nación a las entidades territoriales como mecanismo de compensación según lo estipulado en la Constitución Política de Colombia. Gracias a estos recursos, las entidades territoriales pueden financiar sus acciones en educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Un porcentaje adicional es otorgado para que sean destinados al cubrimiento de otro tipo necesidades.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

2.5.1 Educación

2.5.1.1 *Departamentos*

2.5.1.2 *Distritos y municipios*

2.5.2 Salud

2.5.2.1 *Departamentos*

2.5.2.2 *Distritos y municipios*

2.5.3 Agua potable y saneamiento básico

2.5.3.1 *Departamentos*

2.5.3.2 *Distritos y municipios*

2.5.4 Propósito general

2.5.4.1 *Departamentos*

2.5.4.2 *Distritos y municipios*

2.6 Sentencias y conciliaciones – Agencia de Defensa Jurídica de la Nación

Son los gastos destinados para atender todo tipo de acatamientos de los cuales la Nación tiene responsabilidad. En este rubro se destaca el pago por fallos nacionales o internacionales, sentencias, conciliaciones o fallos judiciales.

2.7 Sistema de Compra Pública – SECOP

Son los pagos relacionados con la compra de bienes y servicios por parte de la Nación, necesarios para el funcionamiento y cumplimiento de las labores del Gobierno Nacional. En Colombia existe la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, con el fin de atender los asuntos relacionados con la contratación pública.

4. GLOSARIO

Con el objetivo de tener un mejor entendimiento de los conceptos relacionados con el Presupuesto General de la Nación, se construyó un breve glosario con los términos más relevantes y que orienten al lector a comprender mejor la composición y clasificación del presupuesto. En este glosario es posible encontrar una definición técnica y un ejemplo para que el concepto sea más claro.

Concepto	Definición	Ejemplo	Fuente
Apropiación	Monto máximo autorizada por el Congreso de la República en el Presupuesto General de la	Dinero destinado para cubrir los gastos del Ministerio de	https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Concepto	Definición	Ejemplo	Fuente
	Nación, para la vigencia fiscal aprobada que expira el 31 de diciembre	Educación en el año 2022	
Asignaciones especiales	Son recursos de la Nación asignados a los municipios por los conceptos de: Resguardos indígenas, municipios ribereños, alimentación escolar, Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	Dinero destinado a cubrir necesidades de las comunidades indígenas	https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/
Banca multilateral	Son instituciones financieras internacionales conformadas por varias agencias y/o países que tienen como propósito la provisión de asistencia técnica y financiera reembolsable –a bajo costo- y no reembolsable, para apoyo a programas y proyectos que promuevan la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Código presupuestal	Secuencia de dígitos que identifica unívocamente a un proyecto dentro de la Ley de Presupuesto. Dicha codificación se encuentra ligada al programa, subprograma y número de secuencia del proyecto según los códigos que para tal efecto se relacionan en el documento Clasificación Presupuestal	0111 Construcción de infraestructura propia del sector	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Compromisos	Corresponde a la totalidad de los compromisos (registros presupuestales) que la Nación adquirió con el objeto de ejecutar los proyectos de inversión	Monto de dinero destinado para aumentar la cobertura de agua potable en el país	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Cuentas por pagar	Son aquellos compromisos que quedan pendientes de pago para la siguiente vigencia fiscal y se presentan en los siguientes casos: cuando el bien y/o servicio se ha recibido a satisfacción a 31 de diciembre o, cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no fueron cancelados	Dinero destinado para cubrir gastos en la próxima vigencia	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Déficit	El déficit es el restante entre los ingresos y los gastos del Estado. La situación de déficit se ve reflejada cuando los gastos son superiores a los ingresos o cobros. Es decir, que el Estado no tiene	Total ingresos = 1,5 billones Total gastos = 2,0 billones	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Concepto	Definición	Ejemplo	Fuente
	muchas veces la capacidad de cubrir la demanda de gastos	Déficit = 0,5 billones	
Deuda externa	Aquella contraída con entidades o personas del exterior y que generalmente está denominada en moneda extranjera. Los pagos por capital e intereses de las deudas externas implican una salida de divisas y un aumento de la cuenta de los egresos de la balanza de pagos	Préstamo otorgado por el Banco Mundial	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario
Deuda pública	Deuda que contrae el gobierno de un país. En ella normalmente se incluyen no sólo los préstamos tomados por el gobierno central sino también los que contraen organismos regionales o municipales, institutos autónomos y empresas del Estado, ya que los mismos quedan formalmente garantizados por el Gobierno Nacional. La deuda pública suele dividirse en deuda a corto y a largo plazo, así como en deuda pública interna, contraída ante acreedores del país, y deuda pública externa, contraída ante prestamistas del extranjero	Monto total de deuda del sector público	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario
Ejecución financiera	Se refiere al manejo de entradas y salidas de recursos, de acuerdo con lo planeado en los flujos de caja utilizados para el cálculo de los indicadores financieros que sirven como referente en la evaluación financiera		https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Entidad de orden territorial	Son las entidades cuyo campo de acción es el respectivo territorio, entendido como municipio, distrito o departamento, son de creación del concejo o las asambleas departamentales	Municipio de Cumaral Departamento del Meta	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario
Entidad descentralizada	Son entidades creadas por la ley o autorizadas por esta, que cumplen funciones administrativas que integran la rama ejecutiva y cuentan con personería jurídica, patrimonio y autonomía propios		https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Concepto	Definición	Ejemplo	Fuente
Gastos en funcionamiento	Son aquellos recursos que el Gobierno estima para el correcto ejercicio del aparato estatal. Este gasto incluye los salarios de los funcionarios públicos, la adquisición de los bienes y servicios que el Gobierno necesita para su funcionamiento, las transferencias a los territorios, entre otros	Gastos en salarios de los funcionarios públicos	https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/
Gastos en inversión	Tipo de gasto destinado a la prestación de servicios o a la realización de transferencias a la comunidad por parte de las unidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, incluidas en los programas sociales, así como a la adquisición de activos no financieros por parte de estos	Monto destinado para financiar el programa de Familias en Acción	https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/
Gastos generales	Corresponde a los gastos generales asociados exclusivamente con proyectos de inversión ya contemplados en la ficha de registro del Banco de Proyectos y definidos así: compra de equipo, materiales y suministros, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte, seguros, impuestos, tasa y multas	Monto destinado para la compra de equipos de cómputo	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/G.aspx
Ingresos corrientes	Son los recursos que llegan al Gobierno en forma regular. Es decir, disponibilidades normales y permanentes del gobierno nacional, que corresponden a las funciones y competencias del gobierno. Estos se clasifican en tributarios y no tributarios		https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Ingresos de capital	Por este tipo de recursos se entienden aquellos que tienen carácter ocasional. Estos recursos son: recursos del balance, recursos del crédito interno y externo, con vencimiento mayor a un año, los rendimientos financieros, las donaciones, los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional, de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional con el régimen de éstas		https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Concepto	Definición	Ejemplo	Fuente
Ingresos no tributarios	Corresponde a los ingresos nacionales por concepto de tasas y tarifas, multas y sanciones, contribuciones y transferencias, entre otras	Total de ingresos derivados de rubros que no son impuestos	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Ingresos tributarios	Corresponde a los ingresos por concepto de impuestos del orden nacional existentes según las normas legales vigentes. Se refieren a los ingresos que tienen el carácter de impuesto. Para mayor claridad se debe tener en cuenta que los impuestos son ingresos del tesoro nacional que cumplen con las siguientes características: son propiedad del estado, tienen carácter obligatorio, son generales -según su base gravable-, no generan contraprestación alguna, son exigidos coactivamente, si es del caso	Total de ingresos derivados del recaudo de impuestos como el impuesto a la renta	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Inversión social	La inversión social se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales vulnerables y discriminados que, por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (Corte Constitucional, Sentencia C-151 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz)	Monto destinado para financiar el programa de Ingreso Solidario	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages/glosario
Ley del Presupuesto General de la Nación	Es el resultado de las negociaciones entre las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y los debates del Congreso de la República. Después de su aprobación, la Presidencia sanciona la Ley	Ley 2159 de 2021	https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/
Marco Fiscal de Mediano Plazo	El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es un instrumento de proyección que enfatiza los resultados y propósitos de la política fiscal. Allí se hace un recuento general de los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país. Es la proyección de los ingresos y gastos por las 10 vigencias siguientes		https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages/glosario

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Concepto	Definición	Ejemplo	Fuente
Presupuesto General de la Nación	Es la herramienta institucional mediante la cual el Congreso de la República autoriza al Gobierno Nacional para ejecutar un plan financiero anual de ingresos y gastos; que es elaborado con el fin de honrar sus compromisos y proveer los bienes y servicios públicos que demanda el bienestar social, de acuerdo con el cumplimiento de las funciones gubernamentales que establece la Constitución y la Ley		https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/
Recursos de capital	Son los ingresos extraordinarios. Dentro de estos se encuentran: recursos de crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los recursos del balance, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo, las donaciones, los excedentes financieros y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria	Recursos obtenidos por la venta de títulos valores	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Registro presupuestal	Es la operación mediante la cual se formaliza el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin		https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Reserva presupuestal	Son compromisos legalmente adquiridos por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y serán pagados dentro de la vigencia fiscal siguiente		https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Servicio de la deuda	Representa la cancelación mediante pago o cualquier forma por la cual se extinga la obligación principal de los pasivos contraídos por el Gobierno, los organismos y empresas y la banca de desarrollo a favor de otros agentes económicos, residentes o no residentes, y emitidos en moneda nacional o extranjera. Erogación que implica el pago total o parcial de un empréstito de origen interno o externo otorgado al sector público amparado por un título de crédito, convenio o contrato. La deuda del sector público,	Monto destinado al pago de obligaciones adquiridas previamente	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Concepto	Definición	Ejemplo	Fuente
	comúnmente se amortiza en el largo plazo, mediante pagos periódicos		
Sistema General de Participaciones	<p>El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley. El Sistema General de Participación estará conformado así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación. 2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud. 3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico. 4. Una participación de propósito general 	Creado por la Ley 751 de 2001	Ley 751 de 2001 Ley 1176 de 2007
Sistema General de Regalías	Las regalías son la contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, las cuales pueden ser recaudadas en dinero. Es SGP es un esquema de coordinación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, en donde se determina al distribución, objetivos y fines, administración, ejecución, control y destinación de estos ingresos recibidos por la explotación de recursos no renovables	Creado por el Acto Legislativo 05 de 2011	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario
Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)	Herramienta modular automatizada que integra y estandariza el registro de la gestión financiera pública, con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de sus entidades descentralizadas, y de brindar información oportuna y confiable		https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario
Superávit	El superávit al contrario que el déficit, indica que los ingresos recaudados por el Gobierno Nacional	Total ingresos = 1,5 billones Total gastos = 1,0 billones	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Concepto	Definición	Ejemplo	Fuente
	son superiores a los gastos. Lo que indica que es un resultado positivo para afrontar pagos	Superávit = 0,5 billones	Publico/pages_glosario
Títulos de tesorería	Son títulos de deuda pública interna emitidos por el Gobierno Nacional, creados con la Ley 51 de 1990	Bono a 10 años que vende el Gobierno Nacional para obtener financiación	https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario
Transferencias	Son aquellas partidas estrictamente relacionadas con los servicios personales que se financian con cargo al presupuesto de inversión. Adicionalmente, se deben contabilizar los gastos que se transfieren a las entidades territoriales		https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Transferencias corrientes	Aportes o asignaciones de recursos sin contraprestación financiera que están destinados para aplicarse en gastos. De acuerdo con el sector destinatario se dividen en privado, público y las demás se incluyen en el concepto otras transferencias corrientes	Pago de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad	https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Transferencias de capital	Aportes o asignaciones de recursos sin contraprestación financiera que están destinados para aplicarse en inversiones de capital. De acuerdo con el sector destinatario se dividen en privado, público y las demás se incluyen en el concepto de otras transferencias corrientes		https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx
Vigencia fiscal	Se refiere al año calendario durante el cual se ejecutan ingresos y gastos. Comprende desde el 1 de enero al 31 de diciembre		https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/
Vigencia futura	Es una autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias posteriores, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas		https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

5. REFERENCIAS

Alt, J.E., Lassen, D.D. (2003) Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. Disponible en <http://www.rwj.harvard.edu/papers/alt.pdf>

Benito, B., Bastida, F. (2009) Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69 (3), pp. 403-417.

Caballero, C., Vallejo, C., Giraldo, C., & Mora, O. (2000). Construcción de un conjunto de lectores económicos, funcionales y sectoriales del presupuesto colombiano. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

FMI. (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Hameed, F. (2005). Fiscal Transparency and Economic Outcomes. IMF Working Paper WP/05/225. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf>

Jarmuzek, M. (2006). Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies. Disponible en: http://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf

OCDE (2002). Best Practices for Budget Transparency. Disponible en: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

OCDE (2015). Serie "Mejores Políticas": Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo. Disponible en: <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>