MinHacienda
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

PROSPERIDAD PARA TODOS

2013

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Junio de 2013

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Juan Manuel Santos

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Mauricio Cárdenas

VICEMINISTRA GENERAL
Carolina Soto

VICEMINISTRO TÉCNICO
Andres Restrepo

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Luis Fernando Mejía

DIRECTOR GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y DEL TESORO NACIONAL
Michel Janna

DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL
Fernando Jimenez

DIRECTORA GENERAL DE APOYO FISCAL
Ana Lucía Villa

DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN FINANCIERA
David Salamanca

DIRECTOR GENERAL REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
JAIME CARDONA

Este documento fue escrito en colaboración de los siguientes asesores de la Dirección General de Política Macroeconómica:

Angela Reyes	Diana Escobar	Lina Osorio
Adriana Fagua	Diego Lozano	Oscar Guzman
David Ibañez	Ivonne León	Pamela Calderon
Daniel Monsalve	Juan Carlos Thomas	Paul Díaz
Daniel Munevar	Juliana Rodríguez	Yesid Parra

Participaron en la elaboración de este documento las siguientes direcciones:

Dirección General de Presupuesto Público Nacional
Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional
Carlos Castellanos, Helber Melo.

Participaron en la elaboración de este documento las siguientes entidades:

Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Gabriel Piraquive

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
Pastor Sierra Reyes, Diana Parra Garzón, Gloria Yori Parra, y Ángela Cruz.

Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013

Junio 2013

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

BALANCE MACROECONÓMICO 2012 Y PERSPECTIVAS PARA 2013

1.1 Contexto macroeconómico internacional
1.1.1 Coyuntura regional
1.1.2 Desafíos externos
1.1.3 Tasas de inversión
1.2 Colombia: actividad económica
1.2.1 PIB por componentes de demanda
1.2.1.1 Demanda pública y privada
1.2.1.2 Demanda interna y externa
1.2.2. PIB por componentes de oferta
1.2.1.3 Análisis de los sectores
1.3 Proyección del PIB para 2013
1.3.1 Proyección del PIB por componentes de demanda
1.3.2 Proyección del PIB por componentes de oferta
1.4 Comportamiento del mercado laboral
1.5 Inflación y política monetaria
1.5.1 Inflación
1.5.2 Política Monetaria
1.6 Sector externo
1.6.1 Contexto internacional
1.6.1.1 Estados Unidos
1.6.1.2 América Latina
1.6.2 Comportamiento de la tasa de cambio
1.6.2.1 Comportamiento de la tasa de cambio en 2013
1.6.3 Resultados balanza de pagos 2012 y proyecciones 2013
1.7 Balance Macroeconómico
1.8 Sector financiero
Recuadro 1A LA ESTRATEGIA FRENTE A LA REVALUACIÓN Y EL NIVEL ÓPTIMO DE RESERVAS INTERNACIONALES

CAPITULO II

BALANCE FISCAL 2012 Y PERSPECTIVAS 2013

2.1 Cierre Fiscal 2012
2.1.1 Balance Primario
2.1.2 Deuda Pública
2.2 Revisión Plan Financiero 2013
2.2.1 Sector Público No Financiero (SPNF)
2.2.1.1 Gobierno Nacional Central

a) Ingresos
b) Gastos
c) Financiamiento
2.2.1.2 Sector Público Descentralizado
2.2.1.2.1 Seguridad Social
a) Salud
b) Pensiones
Recuadro 2.B La Administradora Colombiana de Pensiones
2.2.1.2.2 Empresas del Nivel Nacional
a) FAEP
b) Eléctrico
c) Resto de Entidades
2.2.1.2.3 Empresas del Nivel Local
a) Empresas Públicas de Medellín (EPM)
b) Empresas Municipales de Cali (EMCALI)
c) Metro de Medellín
d) Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)
e) Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)
2.2.1.2.4 Regionales y Locales
Recuadro 2.C. ANÁLISIS DEL CIERRE FISCAL DE 2012 PARA UNA MUESTRA DE ADMINISTRACIONES CENTRALES DEL NIVEL TERRITORIAL
2.2.2 Sector Público Financiero (SPF)
2.2.2.1 Banco de la República
2.2.2.2 Fogagín
Recuadro 2.D SEGUIMIENTO AL RESULTADO FISCAL DE ECOPETROL E ISAGÉN

CAPITULO III

PLAN FINANCIERO 2014

3.1 Principales aspectos del Plan Financiero 2014
3.2 Sector Público No Financiero (SPNF)
3.2.1 Gobierno Nacional Central
a) Ingresos
b) Gastos
c) Financiamiento
3.2.2 Sector Descentralizado
3.2.2.1 Seguridad Social
a) Salud
b) Pensiones
3.2.2.2 Empresas del Nivel Nacional
a) FAEP
b) Eléctrico
c) Resto Nacional
3.2.2.3 Empresas del Nivel Local

a) Empresas Públicas de Medellín (EPM)
b) Empresas Municipales de Cali (EMCALI)
c) Metro de Medellín
d) Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)
e) Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)
3.2.2.4 Regionales y Locales
3.3. Sector Público Financiero (SPF)
3.3.1 Banco de la República
3.3.2 Fogafin

CAPITULO IV

ESTRATEGIA FISCAL

4.1 Consideraciones generales
4.2 Responsabilidad fiscal en un contexto internacional
4.3 Estrategia fiscal del Sector Público No Financiero 2013 – 2024
4.4 Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central 2013–2024
4.4.1 Proyección de Ingresos de Mediano Plazo
4.4.2 Proyección de Gastos de Mediano Plazo
4.5 Sostenibilidad de la deuda pública
4.6 Regla Fiscal
Recuadro 4.E REFORMA TRIBUTARIA (LEY 1607 DE 2012)
Recuadro 4.F PLAN DE IMPULSO A LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO (PiPE)

CAPITULO V

PROGRAMA MACROECONÓMICO PLURIANUAL

5.1 Consideraciones de los supuestos macroeconómicos
5.2 Principales supuestos macroeconómicos
5.2.1 Tendencias generales del escenario macroeconómico
5.3 Sector externo
5.3.1 Cuenta de capital y financiera
5.3.1.1 Inversión Extranjera Directa
5.3.2 Cuenta corriente
5.4 Balance macroeconómico de mediano plazo
5.4.1 Balance Ahorro e Inversión

CAPÍTULO VI

COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON VIGENCIAS FUTURAS

6.1 Cupos autorizados de vigencias futuras y avales fiscales
6.2 Cupos autorizados y principales programas en gastos de inversión
6.3 Cupos autorizados para Asociaciones Público Privadas (AAP)

CAPITULO VII

DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES

7.1 Pasivos Contingentes
7.1.1 Pasivos Contingentes en Infraestructura
7.1.2. Pasivos Contingentes por Sentencias y Conciliaciones
7.1.3. Pasivos Contingentes por Operaciones de Crédito Público
7.1.4. Pasivos Contingentes por capital exigible
7.2 Deudas no explícitas
7.2.1 Deuda Pensional
7.2.2 Cesantías Retroactivas
7.2.3 Estimación pasivo cesantías retroactivas

CAPÍTULO VIII

ACTIVIDADES CUASIFISCALES

8.1 Banco de la República (BR)
8.1.1 Distribución de utilidades
8.1.2 Resultados Financieros
8.1.2.1 Balance general
8.1.2.2 Estado de pérdidas y ganancias
8.2 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
8.2.1 Resultados financieros
8.2.1.1 Balance general
8.2.1.2 Estado de Resultados
8.2.2 Los fondos administrados
8.2.3 Seguro de Depósitos y Costo de la Garantía
8.2.4 Procesos de liquidación
8.2.5 Activos Remanentes

CAPÍTULO IX

COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN 2012

9.1 Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2012

CAPÍTULO X

BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)- AÑO GRAVABLE 2012

10.1 Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta
10.1.1. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
10.1.2. Rentas exentas
10.1.3. Descuentos tributarios
10.2. Cuantificación del costo fiscal de exclusiones y exenciones.
10.2.1. Bienes y servicios excluidos.
10.2.2. Bienes y servicios exentos.

CUADROS

Cuadro 0.1 Evolución 2012/2013 de la crisis europea
Cuadro 0.2: Crecimiento real del PIB 2012/2011 por Componentes de Demanda
Cuadro 1.3: Crecimiento del PIB en 2012 por rama de actividad
Cuadro 1.4: Comparación del crecimiento del PIB
Cuadro 1.5: Proyección crecimiento del PIB 2013 por componentes de demanda (Variación % real)
Cuadro 1.6: Pronósticos del PIB para 2013 por rama de actividad
Cuadro 1.7: Tasas de interés por tipo vs. Tasa de intervención – disminución en puntos porcentuales
Cuadro 1.8: Balanza de Pagos: resultados 2012 y proyecciones 2013
Cuadro 1.9: Tasa de interés por tipo de crédito

Cuadro 2.1: Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2012 vs 2011)
Cuadro 2.2: Balance Fiscal Sector Público Consolidado (Actualización vs Revisión al Plan Financiero 2013)
Cuadro 2.3: Balance Fiscal Sector Público Consolidado
Cuadro 2.4: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero
Cuadro 2.5: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central
Cuadro 2.6: Ingresos del Gobierno Nacional Central
Cuadro 2.7: Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central
Cuadro 2.8: Gastos totales del Gobierno Nacional Central
Cuadro 2.9: Pago de intereses de deuda del GNC
Cuadro 2.10: Fuentes y Usos del GNC 2012
Cuadro 2.11: Balance Fiscal de la Seguridad Social
Cuadro 2.12: Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social 2011 – 2012
Cuadro 2.13: Balance Fiscal del Área de Salud
Cuadro 2.14: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

Cuadro 2.15: Saldo de los Fondos Públicos de Pensiones
Cuadro 2.16: Número de Pensionados
Cuadro B.1: Balance Fiscal Colpensiones
Cuadro 2.137: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional
Cuadro 2.18: Balance Fiscal Resto de Entidades
Cuadro 2.19: Balance Fiscal Establecimientos Públicos
Cuadro 2.20: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local
Cuadro 2.21: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)
Cuadro 2.22: Balance Fiscal del SGR (Operaciones Efectivas de Caja)
Cuadro C.1: Resultado fiscal de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Cuadro C.2: Resultado fiscal de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Cuadro C.3: Ingresos tributarios de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Cuadro 2.23: Balance Sector Público Financiero
Cuadro 2.24: Estado de Pérdidas y Ganancias Banco de la República
Cuadro 2.25: Flujo de Caja Fogafín
Cuadro D.1. Balance fiscal de Ecopetrol
Cuadro D.2. Balance Fiscal de ISAGEN

Cuadro 3.1: Balance Fiscal del Sector Público Consolidado
Cuadro 3.2: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero
Cuadro 3.3: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2013 - 2014
Cuadro 3.4: Sensibilidad en ingresos y gastos del GNC para la vigencia 2014*
Cuadro 3.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central
Cuadro 3.6: Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central
Cuadro 3.7: Gastos Totales del Gobierno Nacional Central
Cuadro 3.8: Pago de Intereses de Deuda del Gobierno Nacional Central
Cuadro 3.9: Fuentes y Usos del GNC 2013*
Cuadro 3.10: Roll-Over Deuda Interna (TES) - $MM
Cuadro 3.11: Balance fiscal de Seguridad Social
Cuadro 3.12: Balance Fiscal por unidad de negocio de la Seguridad Social
Cuadro 3.13: Balance Fiscal del Área de Salud
Cuadro 3.14: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías
Cuadro 3.15: Número de Pensionados
Cuadro 3.16: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional
Cuadro 3.17: Balance Fiscal Resto Nacional
Cuadro 3.18: Balance Fiscal Establecimientos Públicos
Cuadro 3.19: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local
Cuadro 3.20: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)
Cuadro 3.21: Balance Fiscal del Sistema General de Regalías
Cuadro 3.22: Sector Público Financiero
Cuadro 3.23: Estado de pérdidas y ganancias Banco de la República
Cuadro 3.24: Flujo de caja de Fogafin

Cuadro 4.1: Principales Supuestos Proyecciones Fiscales
Cuadro 4.2: Proyecciones Fiscales GNC 2012 – 2024 (%PIB)
Cuadro 4.3: Balance Estructural GNC 2012 – 2014 ($ mm y % del PIB)
Cuadro 4.4: Balance Estructural GNC 2012 – 2024 (% del PIB)

Cuadro 0.1: Flujos de Inversión Extranjera Directa en la Balanza de Pagos
Cuadro 0.2: Crecimiento de la Demanda Agregada promedio (2014-2024)

Cuadro 6.1: Características generales de las vigencias futuras
Cuadro 6.2: Total cupos autorizados vigencias futuras + avales fiscales (Miles de millones de pesos constantes 2013)
Cuadro 6.3: Cupos autorizados de inversión por sectores (Miles de millones de pesos constantes 2013)
Cuadro 6.4: Principales programas de inversión (Miles de millones de pesos constantes 2013)
Cuadro 6.5: Vivienda, Ciudad y Territorio (Miles de Millones de pesos constantes 2013)
Cuadro 6.6: Sistemas Integrados de Transporte Masivo y Sistemas Estratégico de Transporte Público de Pasajeros -SITM y SETP - (Miles de millones de pesos constantes 2013)
Cuadro 6.7: Cupos APP 2015-2030 (% del PIB)

Cuadro 7.1: Deudas no explicitas y contingentes
Cuadro 7.2: Pasivo Contingente 2013-2023
Cuadro 7.3: Pasivo Contingente 2013-2023
Cuadro 7.4: Pasivo Contingente en Contratos para el Desarrollo de Infraestructura Vial
Cuadro 7.5: Estadísticas Generales - Base de Datos LITIGOB
Cuadro 7.6: Entidades con mayor Concentración del Contingente
Cuadro 7.7: Procesos con el Pasivo Contingente de Mayor Impacto Fiscal
Cuadro 7.8: Contingente por Jurisdicción del Proceso
Cuadro 7.9: Monto en exposición
Cuadro.7.10:Monto en exposición
Cuadro 7.11: Deuda por cesantías retroactivas

Cuadro 8.3: Distribución de utilidades 2012 y utilización de reservas
Cuadro 8.4: Balance general del Banco de la República
Cuadro 8.5: Estado de pérdidas y ganancias del Banco de la República
Cuadro 8.6: Balance General de FOGAFIN
Cuadro 8.7: Reservas técnicas de FOGAFIN
Cuadro 8.8: Estado de resultados FOGAFIN

Cuadro 9.9: Leyes sancionadas en 2012 con impacto fiscal
Cuadro 9.10: Leyes sancionadas en 2012 con impacto fiscal sin cuantificar
Cuadro 9.11: Leyes sancionadas en 2012 sin impacto fiscal

Cuadro 10.14: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta Total declarantes
Cuadro 10.15: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta Total contribuyentes
Cuadro 10.16: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos total declarantes - Año gravable 2012
Cuadro 10.17: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos personas jurídicas - Año gravable 2012
Cuadro 10.18: Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante total declarantes - Año gravable 2012
Cuadro 10.6: Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta - Año gravable 2012
Cuadro 10.7: Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes Total contribuyentes - Año gravable 2012
Cuadro 10.8: Rentas exentas de las personas naturales Total declarantes - Año gravable 2012
Cuadro 10.9: Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. Total declarantes - Año gravable 2012
Cuadro 10.10: Descuentos tributarios personas jurídicas Total declarantes - Año gravable 2012
Cuadro 10.11: Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes Según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2012
Cuadro 10.12: Descuentos tributarios de las personas naturales. Total declarantes - Año gravable 2012
Cuadro 10.13: Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos al 16%
Cuadro 10.14: Impacto fiscal de gravar los bienes exentos a la tarifa general Miles de millones de pesos de 2012

GRAFICOS

Gráfico 0.1: Crecimiento económico (promedio 2013-2018)
Gráfico 0.2: Crecimiento económico – Colombia vs. Promedio mundial y AL
Gráfico 0.3: Crecimiento económico - Evolución de la posición relativa de Colombia en el mundo
Gráfico 0.4: Desempeño económico de América Latina y socios comerciales
Gráfico 0.5: Crecimiento EE.UU vs. China (2005-2014)
Gráfico 0.6: Índices de expectativas de los consumidores EE.UU vs. China
Gráfico 0.7: Tasas de inversión Colombia vs. promedio mundial y latinoamericano
Gráfico 0.8: Comportamiento de los componentes de demanda 2012 (Variación anual)

Gráfico 0.9: Consumo de los hogares (Variación anual)
Gráfico 1.10: Tasa de Inversión (% del PIB)
Gráfico 1.11: Colombia: Comportamiento de los componentes de demanda (Variación anual)
Gráfico 1.12: Demanda pública y privada (Variación anual)
Gráfico 1.13: Demanda interna y externa (Variación anual)
Gráfico 1.14: Demanda interna e importaciones (Variación anual)
Gráfico 1.15: Crecimiento del Sector Agropecuario 2012
Gráfico 1.16: Crecimiento del Sector Minero 2012
Gráfico 1.17: Crecimiento del Sector Industrial 2012
Gráfico 1.18: Crecimiento del Sector Electricidad, Gas y Agua 2012
Gráfico 1.19: Crecimiento del Sector Construcción 2012
Gráfico 1.20: Evolución del subsector Obras Civiles medido con Obligaciones y con Pagos
Gráfico 1.21: Crecimiento del Sector Comercio 2012
Gráfico 1.22: Crecimiento del Sector Transporte 2012
Gráfico 1.23: Crecimiento del Sector Financiero 2012
Gráfico 1.24: Crecimiento del Sector Social 2012
Gráfico 1.25: Desempeño de la economía por el lado de la oferta
Gráfico 1.26: Principales indicadores del mercado laboral – Total nacional
Gráfico 1.27: Principales indicadores del mercado laboral – Trece ciudades
Gráfico 1.28: Empleo asalariado
Gráfico 1.29: Empleo cuenta propia
Gráfico 0.10: Índice de Precios al Consumidor – IPC (variación anual)
Gráfico 1.31: IPC vs Expectativas
Gráfico 1.32: IPC de alimentos
Gráfico 1.33: IPC de transables
Gráfico 1.34: IPC de no transables
Gráfico 1.35: IPC de regulados
Gráfico 1.36: IPC total
Gráfico 1.37: IPC de regulados
Gráfico 1.38: IPC de alimentos (Variación anual, %)
Gráfico 1.39. Tasas de interés (porcentaje)
Gráfico 1.40: Tasas de interés reales – América Latina (porcentaje)
Gráfico 1.41: Unión Europea, deuda pública (% del PIB)
Gráfico 1.42: CDS 5Y, países de la zona euro
Gráfico 1.43: Crecimiento del PIB (Variación % anual)
Gráfico 1.44: E.E.U.U Tasa de desempleo y tasa global de participación (%)
Gráfico 1.45: E.E.U.U Crecimiento del PIB (%)
Gráfico 1.46: Índice de producción industrial y ventas al por menor (variación anual, %)

Gráfico 1.47: Inflación y tasa de intervención de la FED (%)
Gráfico 1.48: E.E.U.U deuda pública bruta (% PIB)
Gráfico 1.49: EMBI LATAM
Gráfico 1.10: Crecimiento del PIB LATAM (variación anual, %)
Gráfico 1.511: Tasa Representativa del Mercado (TRM)-pesos por dólar
Gráfico 1.512: LATAM, Índice de tasa de cambio nominal (me/dólar) (marzo 2011=100)
Gráfico 1.513: LATAM, Índice de tasa de cambio nominal (COP/me) (octubre 2010=100)
Gráfico 1.514: Índice de tasa de cambio real multilateral (IPP-NT, 1994=100)
Gráfico 1.515: Tasa de cambio e intervenciones en el mercado cambiario (US$ millones)
Gráfico 1.56: Tasa de Inversión 2012 (Puntos porcentuales en términos del PIB)
Gráfico 1.57: Variación en la tasa de Ahorro 2002-2012 (Puntos del PIB)
Gráfico 1.58: Déficit en cuenta corriente e IED (% del PIB)
Gráfico 1.59: Tasa de Ahorro (% del PIB)
Gráfico 1.60: Crecimiento real de la demanda 2012 y 2013*
Gráfico 1.61: Balance Macroeconómico (% del PIB)
Gráfico 1.62: Indicadores de rentabilidad del sistema financiero
Gráfico 1.63: Indicador de solvencia
Gráfico 1.64: Evolución de la cartera de crédito
Panel A. Cartera total ($ miles de millones) vs. Crecimiento anual (%)
Panel B. Crecimiento de la cartera por tipo de crédito
Gráfico 1.65: Crecimiento real anual del crédito
Gráfico 1.66: Indicadores de la cartera de crédito
Panel A. Calidad de la cartera de crédito
Panel B. Cubrimiento de la cartera de crédito
Gráfico 1.67: Indicadores de profundización financiera
Panel A. Colombia (cartera de crédito/PIB)
Panel B. América Latina 2012 (cartera de crédito/PIB)

Gráfico 2.1: Balance Primario del SPNF (% del PIB)
Gráfico 2.2 Balance Primario del GNC (% del PIB)
Gráfico 2.3: Deuda del SPNF (% PIB)
Gráfico 2.4: Deuda del GNC (% del PIB)
Gráfico 2.5: Evolución de los ingresos del GNC 2011-2012 (% PIB)
Gráfico 2.6: Evolución de los gastos del GNC 2011-2012 (% PIB)
Gráfico 2.7: Evolución del ahorro neto del FEPC y del precio del petróleo
Gráfico 2.8: Balance fiscal del Sector Regionales y Locales. Ciclo Político de Presupuesto (% del PIB)
Gráfico C.1: Resultado fiscal de una muestra de 29 Gobernaciones
Gráfico C.2: Resultado fiscal de una muestra de 26 Alcaldías

Gráfico D.1. Precios Internacionales de referencia WTI-BRENT 2011-2012
Gráfico D.2. Resultados Operacionales y Financieros de Ecopetrol
Gráfico D.3. Indicadores de Rentabilidad ROA y ROE
Gráfico D.4. Precio de la acción de Ecopetrol durante 2012
Gráfico D.5. Principales resultados operacionales de ISAGEN
Gráfico D.6: Precio y Volumen de transacción de la acción de ISAGEN

Gráfico 3.1: Evolución del Déficit del GNC (% PIB)
Gráfico 3.2: Balance Primario del GNC Vs. Deuda Neta del GNC (% PIB)
Gráfico 3.3: Ingresos y gastos del GNC (% PIB)
Gráfico 3.4: Evolución de los ingresos del GNC 2013-2014* (% PIB)
Gráfico 3.5: Composición de los ingresos del GNC – 2014*
Gráfico 3.6: Composición de los ingresos tributarios del GNC – 2014*
Gráfico 3.7: Evolución de los gastos del GNC 2012-2013* (% PIB)
Gráfico 3.8: Composición del Gasto Total y Corriente del GNC 2014*
Gráfico 3.9: Composición de la deuda del GNC (% PIB)
Gráfico 3.10: Transferencias del GNC (% PIB)
Gráfico 3.11: Composición de las fuentes de financiamiento del GNC – 2013*

Gráfico 4.1: Estructura de la Normativa Fiscal en Colombia
Gráfico 4.2: Balance fiscal del Sector Público Consolidado 2000 – 2014 (% PIB)
Panel A. Economías Desarrolladas
Panel B. América Latina
Gráfico 4.3: Deuda Neta del Sector Público Consolidado 2000 – 2014 (% PIB)
Panel A. Economías Desarrolladas
Panel B. América Latina
Gráfico 4.4: Balance del Sector Público Consolidado 2010 – 2024 (% PIB)
Gráfico 4.5: Balance Primario y Deuda Neta del Sector Público No Financiero 2010 – 2024 (% PIB)
Gráfico 4.6 Proyección de ingresos de regalías y de ahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)*
Gráfico 4.7: Balance Efectivo y Estructural del GNC 2012 – 2024 (% del PIB)
Gráfico 4.8: Balance Primario y Deuda Neta del GNC 2012 – 2024 (% del PIB)
Gráfico 4.9: Evolución de los Ingresos del GNC 2012 – 2024 (% del PIB)
Gráfico 4.10: Dinámica Componentes de Ingresos del GNC 2013 – 2024 (% del PIB)
Gráfico 4.11: Evolución de los Gastos del GNC 2013 – 2024 (% del PIB)
Gráfico 4.12: Dinámica Componentes de Gastos del GNC 2013 – 2024 (% del PIB)
Gráfico 4.13: Deuda Bruta GNC 2001 - 2024 (% del PIB)
Gráfico 4.14: Sensibilidad ante Shocks – Proyección Deuda Bruta GNC (% del PIB)
Gráfico 4.15: Impacto Cumulativo de Shocks sobre el Gasto del GNC 2014 – 2017
Gráfico 4.16: Impacto de Shock Severo sobre Deuda Bruta del GNC (% del PIB)
Gráfico 4.17: Regla Fiscal para Colombia

Gráfico 0.8: Crecimiento mundial y grupos de países

Gráfico 0.9: Crecimiento de bloques comerciales y socios
Gráfico 0.10: Crecimiento del PIB de socios comerciales (Ponderado por participación en exportaciones)
Gráfico 0.11: Déficit fiscal vs. comercial (China y Chile)
Gráfico 0.12: Déficit fiscal vs. comercial (España, EEUU y Venezuela)
Gráfico 0.13: Términos de Intercambio
Gráfico 0.14: Precio del Petróleo WTI y del Carbón colombiano
Gráfico 0.15: Desempleo en países desarrollados
Gráfico 0.16: Remesas de trabajadores colombianos en el exterior
Gráfico 0.17: Composición por países de las remesas de los trabajadores
Gráfico 0.18: Proyección de balanza de pagos (US$ miles de millones)
Gráfico 0.19: Proyección de balanza de pagos (% del PIB)
Gráfico 0.20: Cuenta de Capital y Financiera (% del PIB)
Gráfico 0.21: Inversión Extranjera Directa – senda de proyección (% del PIB)
Gráfico 0.22: Cuenta Corriente y Balanza Comercial (% del PIB)
Gráfico 0.23: Crecimiento anual de la demanda
Gráfico 0.24: Demanda agregada y PIB (Crecimiento real)
Gráfico 0.25: Balance macroeconómico (% del PIB)
Gráfico 0.26: Proyección Tasa de Inversión (% del PIB)
Gráfico 0.27: Proyección Tasa de Ahorro (% del PIB)

Gráfico 6.1: Total vigencias futuras + avales fiscales PGN (Miles de Millones pesos contantes de 2013 y % del PIB)
Gráfico 6.2: Distribución anual vigencias futuras autorizadas + avales fiscales PGN
Gráfico 6.3: Vigencias futuras autorizadas PGN (Miles de Millones de pesos constantes de 2013 y % del PIB)

Gráfico 7.1: Perfil de aportes Fondo de Contingencias
Gráfico 7.2: Pago Anual por Sentencias y Conciliaciones
Gráfico 7.3: Entidades con mayor volumen de pago por procesos judiciales Vigencias 2011 y 2012
Gráfico 7.4: Participación histórica por sectores en el pago anual de sentencias y conciliaciones
Gráfico 7.5: Contingente por Ola Invernal
Gráfico 7.6: Concentración por Tipo de Jurisdicción
Gráfico 7.7: Monto en exposición por tipo de riesgo
Gráfico 7.8: Deuda Pensional (% PIB de 2010)
Gráfico 7.9: Senda de pago pensional a cargo del GNC
Gráfico 7.10: Evolución de la deuda por cesantías retroactivas

Gráfico 9.2: Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas 2012

Introducción

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 en materia de *"normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica"*, el Gobierno Nacional, a través de las Comisiones Económicas del Senado y Cámara de Representantes pone a consideración del Congreso de la República el presente documento. En éste, se hace un análisis detallado de los resultados macroeconómicos y fiscales observados en la vigencia anterior y la descripción de lo que se proyecta será el comportamiento futuro de las principales variables económicas y los resultados fiscales para la vigencia siguiente y para el mediano plazo.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 (MFMP 2013) presenta por primera vez dos hechos fundamentales para la institucionalidad fiscal del país. En primer lugar, el proceso de diseño del MFMP incluyó la plena operatividad institucional establecida en la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011) y sus decretos reglamentarios. De esta forma, inició labores el comité consultivo, conformado por reconocidos analistas, académicos y expertos en el tema fiscal, que avaló la metodología y parámetros de implementación de la regla y que se pronunciará sobre el primer informe de cumplimiento de la regla fiscal para 2012 que presentará el Gobierno al Congreso junto con este documento. También sesionó el grupo técnico de PIB potencial, que entregó la senda del PIB potencial a diez años y el grupo técnico minero-energético, que suministró el precio de largo plazo de petróleo. Este proceso es un importante activo que fortalece la transparencia en el diseño de la política fiscal de la administración del Presidente Juan Manuel Santos.

En segundo lugar, se aprobaron por primera vez los límites anuales de vigencias futuras para los proyectos de inversión bajo el esquema Asociación Público Privadas (APP) que fueron reglamentadas por la Ley 1508 de 2012. Estos recursos públicos permitirán que en conjunto con el sector privado se desarrollen proyectos de importancia estratégica para el país, con importantes efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico.

Contexto macroeconómico

Los resultados en términos de crecimiento para 2012 fueron favorables, ya que pese a la alta incertidumbre mundial sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de Estados Unidos y algunos países de la Zona Euro y a una relativa menor dinámica del sector minero, la economía colombiana logró una tasa de crecimiento para el año completo cercana a su crecimiento potencial (4%), al tiempo en que consiguió mantener resultados históricos en inversión y estabilidad macroeconómica.

Si bien la dinámica del primer trimestre de 2013 podría no reflejar la completa recuperación que se espera para este año, para lo que resta del mismo se prevé una economía estimulada por un amplio conjunto de elementos. En primer lugar, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), que impactará positivamente sectores como agricultura, industria y construcción,

con efectos multiplicadores sobre un amplio número de subsectores, que enfrentan hoy los efectos de la reciente revaluación del peso. Así mismo, la puesta en marcha del plan mejorará la competitividad de costos asociados a la energía, el transporte, la logística y los insumos provenientes del exterior.

En segundo lugar, la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria aprobada en 2012, cuyo carácter estructural la puso en un lugar preponderante dentro de un amplio número de reformas de enfoque fiscalista que se han aprobado en los últimos 25 años, abaratará los costos de mano de obra aumentando la rentabilidad del aparato productivo, lo que habrá de traducirse en una mayor tasa de crecimiento, particularmente en los sectores intensivos en mano de obra.

En tercer lugar, la demanda pública dará este año un gran impulso atribuible a diversos factores: (i) el Presupuesto General de la Nación contemplará la inversión pública más alta de las historia ($43 billones), todo lo cual permitirá el desarrollo de grandes obras de infraestructura y de desarrollo social; (ii) el Sistema General de Regalías, que se encuentra hoy en completo funcionamiento, ejecutará recursos disponibles por $12 billones ($5 billones del año anterior y $7 billones correspondientes a la vigencia 2013), lo cual, sumado a una institucionalidad más dinámica para la aprobación y ejecución de los proyectos, tendrá impacto sobre el sector de obras civiles. Esto sin considerar que el 2012 fue el primer año de las administraciones regionales y locales por lo cual la ejecución del gasto fue baja. Por lo general, es en el segundo año de administración que la ejecución aumenta, por lo que se espera que en 2013 el gasto público regional tenga mayor dinamismo.

En cuarto lugar, las bajas tasas de interés permitirán mantener el dinamismo en el consumo de los hogares, una fuente importante del crecimiento económico por el lado de la demanda. En el plano externo, y como último elemento, se resalta una probable recuperación de la Zona Euro, llevando así a los mercados a una conveniente calma que se traducirá en menores tasas de interés y mayor comercio externo.

Finalmente, también es preciso destacar un elemento que mejorará el desempeño de las empresas en el mediano plazo. Con la mejora de la calificación de Colombia en los mercados internacionales (la obtención de la calificación BBB por parte de Standard & Poor's) las empresas podrán acceder más fácilmente a recursos financieros, potencializado su crecimiento. Este importante resultado fue sustentado en el sostenido fortalecimiento de la economía colombiana en el largo plazo, así como de la serie de reformas estructurales emprendidas para dar un mejor manejo a la expansión del sector minero-energético.

En el mediano plazo la economía colombiana crecerá en promedio 4,6%, consistente con la estimación del crecimiento potencial de largo plazo del grupo técnico de PIB potencial de la regla fiscal. Las condiciones de la economía colombiana están dadas para que en los siguientes años se mantenga este crecimiento: sostenibilidad fiscal, inflación controlada, desempleo a la baja y un nuevo diseño institucional más competitivo. Esta dinámica del crecimiento

estaría explicada por el lado de la demanda principalmente por el comportamiento de la demanda interna (consumo e inversión), impulsada por el sector privado y por una importante contribución de la demanda externa, y por el lado de la oferta, gracias al dinamismo de la industria, agricultura, infraestructura, vivienda e innovación tecnológica.

Estrategia fiscal

Los escenarios fiscales de 2013 y 2014 reflejan la adopción de la regla fiscal sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), el impacto de la reforma tributaria, el avance en la ejecución del gasto regional y el segundo año de ejecución del presupuesto bianual del SGR.

Considerando lo anterior, se espera que para las vigencias 2013 y 2014 se genere un déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) de 1,0% del PIB y del Sector Público No Financiero (SPNF) de 1,0% del PIB. Dicho resultado, es consistente con un déficit del GNC de 2,4% del PIB para 2013 y de 2,3% del PIB para 2014, en línea con el cumplimiento de la regla fiscal.

De esta manera, la meta de déficit fiscal del SPNF es consistente con un superávit primario de 1,7% del PIB para 2013 y de 1,8% del PIB en 2014, lo que permite ubicar la deuda neta de activos financieros como proporción del PIB en 24,7% en 2013 y 23,5% en 2014.

En el escenario de mediano plazo, el MFMP 2013 proyecta una reducción del déficit del Sector Público Consolidado (SPC) a lo largo de la próxima década, consistente con la reducción del déficit del Gobierno Nacional Central prevista en el marco de la Ley de Regla Fiscal. De esta forma, se prevé que la posición fiscal del SPC mejore de un superávit de 0,3% del PIB en 2012 a un superávit de 1,3% del PIB en 2024.

Sin embargo, en el corto plazo se espera un deterioro del resultado fiscal del SPC para los años 2013 y 2014. Este cambio obedece fundamentalmente a una reducción del superávit del Sector Descentralizado, y específicamente del sector Regionales y Locales. La entrada de nuevas administraciones a nivel regional y local en 2012, con el consecuente proceso de aprendizaje institucional requerido para la contratación y ejecución de obras, indujo a una desaceleración en la ejecución del gasto. Este efecto se tradujo a su vez en un superávit fiscal del sector de 1,5% del PIB en 2012. En los próximos años se revertirá esta situación, por lo que el aumento en la ejecución del gasto reduciría el superávit del sector a 0,6% y 0,3% del PIB en 2013 y 2014 respectivamente. Este hecho permite explicar el deterioro del resultado fiscal del SPC.

Por otra parte, la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá llevar el nivel de la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero, desde 24,7% del PIB en el año 2013 al 13,7% del PIB en el 2020 y podría alcanzar cerca del 5,9% del PIB en el año 2024. Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al

2,0% del PIB a partir de 2016. Es importante resaltar que a partir del año 2011, el SPNF empieza registrar un balance superavitario.

Las proyecciones actuales para el SPC son similares a las realizadas en el MFMP 2012. Mientras que en dicho documento se proyectaba que en 2023 la deuda del SPNF alcanzaría 7,2% del PIB, actualmente se estima que esta alcanzará 8,2% del PIB para el mismo año.

Es necesario resaltar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF está respaldada por el buen desempeño de la economía, el ahorro de parte de los excedentes de la actividad minero-energética y el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas. En el caso del crecimiento económico, es factible esperar que las reformas adoptadas, el incremento de la inversión en infraestructura, así como el mayor acceso mercados internacionales, permitan elevar gradualmente el crecimiento efectivo y potencial de la economía. En la medida que un crecimiento económico sostenido es la principal fuente de aumento del recaudo tributario, la focalización de políticas dirigidas a apuntalar dicho crecimiento, como la Reforma Tributaria aprobada en Diciembre de 2012, representa la clave para el cumplimiento de las metas fiscales de mediano plazo.

Un elemento más a destacar en la estrategia fiscal de mediano plazo está relacionado con la administración de los recursos que genere la actividad minero energética. Una parte de tales recursos serán ahorrados, de acuerdo con el diseño del Sistema General de Regalías, en el Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE. Con base en las proyecciones actuales, a diciembre de 2022, y bajo condiciones de normalidad, dicho Fondo podría acumular recursos cercanos a los $24 billones. Por otra parte, y como resultado de la aplicación de la Regla Fiscal, se espera que el Gobierno utilice los recursos cíclicos asociados a la actividad minero-energética (por efecto por ejemplo de precios altos del petróleo) para reducir su déficit fiscal efectivo antes de comenzar a ahorrar recursos en un Fondo soberano. Estos dos factores apuntalarán el buen desempeño de las finanzas públicas en el mediano plazo y acelerarán el proceso de reducción de la deuda del sector público en Colombia.

Consistencia macroeconómica

Para 2013 se espera un crecimiento de la economía colombiana cercano al 4,5%, liderado por la dinámica del gasto interno con un crecimiento de la demanda interna del 5,8%. Aunque los precios de las materias primas han presentado una moderación, y el crecimiento de nuestros socios comerciales se ha reducido levemente frente al año anterior, el incremento esperado de la demanda externa también estará en línea con la proyección de crecimiento económico. Con esto, se calcula que el déficit en cuenta corriente se ubicará alrededor de 3,2% del PIB, superior al 3,1% del PIB observado en 2012, el cual continuará siendo financiado con capitales de largo plazo, en especial inversión extranjera directa.

En el mediano plazo, se espera que a partir de 2014 se registre un incremento de la demanda interna en línea con el crecimiento del PIB, liderado por el

consumo privado. Tal como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, la meta del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos es lograr una reducción del desempleo a niveles inferiores al 10%. De esta forma, una menor tasa de desempleo significa un aumento en el ingreso disponible de los hogares y por tanto en el consumo, lo que ayudará al crecimiento de la demanda interna, sustentando el crecimiento del PIB.

Con este marco de referencia sobre el desempeño económico, el escenario central supone, entre 2014 y 2024, un crecimiento promedio de la economía cercano a 4,6% en línea con el crecimiento potencial de la economía. Se debe tener presente que éste es un supuesto moderado pero responsable ya que es sobre el cual se construye el escenario fiscal y se define la senda de gasto en el mediano plazo. Como se mencionó anteriormente, el MFMP se diseñó bajo el marco de operatividad de la regla fiscal, de forma que cualquier crecimiento de la economía por encima de su potencial se reflejará en un mejor balance fiscal.

Finalmente, el escenario macroeconómico y fiscal presentado en este documento, implica que la economía colombiana aumentará su inversión y ahorro en el mediano plazo. De esta forma, la tasa de inversión proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 28% del PIB para aumentar gradualmente a 30% del PIB en el mediano plazo. La confianza en la estabilidad macroeconómica del país, la inversión del sector público (Gobierno Central y regional) y la dinámica económica sustentarán este crecimiento. De otra parte, la tasa de ahorro proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 26% del PIB para aumentar a 28% del PIB en el mediano plazo. La mayor contribución a esta dinámica será por parte del sector público gracias al Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías y al cumplimiento de la regla fiscal por parte del Gobierno Nacional Central.

Este documento consta de diez capítulos. El capítulo 1 presenta el balance de los resultados macroeconómicos en el año 2012 y las expectativas para el 2013. En el segundo capítulo se comparan los resultados fiscales de 2012 frente a la revisión del Plan Financiero 2013. En un tercero, se expone el Plan Financiero 2014. La estrategia fiscal y la meta de superávit primario para el Sector Público No Financiero en el mediano plazo se encuentran definidas en el capítulo 4. El capítulo 5 contiene el programa macroeconómico plurianual utilizado para definir las metas fiscales en el corto y el mediano plazo. El capítulo 7 presenta la cuantificación de las vigencias futuras incluidas en el escenario fiscal de mediano plazo. En el capítulo 8 se analizan los resultados de las actividades cuasifiscales en 2012. En el 9, se cuantifica el costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia anterior, y por último, los beneficios tributarios en el impuesto de renta e IVA para el año gravable 2012 se presentan en el capítulo 10.

Se incluyen igualmente a lo largo del documento, seis recuadros que en su orden hacen referencia a: i) el fenómeno de la revaluación en Colombia, ii) el resultado fiscal de regionales y locales, iii) los resultados fiscales de Ecopetrol e Isagen, iv) Colpensiones, v) Reforma Tributaria 2012 y vi) Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE).

CAPITULO I

1 BALANCE MACROECONÓMICO 2012 Y PERSPECTIVAS PARA 2013

La economía mundial espera para 2013 un escenario de crecimiento económico que, aunque con grandes riesgos en el entorno de las economías desarrolladas, superará en todo caso el de 2012. En Colombia esta perspectiva se soporta además en un satisfactorio último año en términos de crecimiento. En efecto, pese a la desaceleración de actividades como la agricultura y la industria, y a una relativa menor dinámica del sector minero, la economía colombiana logró una tasa de crecimiento para el año completo cercana a su crecimiento potencial (4%), al tiempo en que consiguió mantener resultados históricos en inversión y estabilidad macroeconómica.

Si bien la dinámica del primer trimestre de 2013 podría no reflejar la completa recuperación que se espera para este año, para lo que resta del mismo se prevé una economía estimulada por un amplio conjunto de elementos. En primer lugar, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, que habrá de dinamizar el sector de la construcción, y moverá así un amplio número de subsectores industriales de los que depende el crecimiento de este último sector, que enfrenta hoy los efectos de la reciente revaluación del peso. Así mismo, la puesta en marcha del plan mejorará la competitividad de costos asociados a la energía, el transporte, la logística y los insumos provenientes del exterior. Todo ello, como se menciona en el **Recuadro 1A** se habrá de combinar de manera efectiva con políticas cambiarias, orientadas al logro de una tasa de cambio que apoye al sector productivo colombiano.

En segundo lugar, la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria, abaratará los costos de mano de obra aumentando la rentabilidad del aparato productivo, lo que habrá de traducirse en una mayor tasa de crecimiento, particularmente en los sectores intensivos en mano de obra.

En tercer lugar, la demanda pública dará este año un gran impulso atribuible a diversos factores: (i) el Presupuesto General de la Nación contemplará la inversión pública más alta de las historia ($43 Billones), todo lo cual permitirá el desarrollo de grandes obras de infraestructura y de desarrollo social, (ii) el Sistema General de Regalías, que se encuentra hoy en completo funcionamiento, ejecutará recursos disponibles por $12 Billones ($5 Billones del año anterior y $7 Billones correspondientes a la vigencia 2013), lo cual, sumado a una institucionalidad más dinámica para la aprobación y ejecución de los proyectos, tendrá impacto sobre el sector de obras civiles. Esto sin considerar que el 2012 fue el primer año de las administraciones regionales y locales por lo cual la ejecución del gasto fue baja. Por lo general, es en el segundo año de administración que la ejecución aumenta,

con lo cual se espera que en 2013 el gasto público regional tenga mayor dinamismo.

En el plano, externo, y como último elemento, se resalta una probable recuperación de la Zona Euro llevando así a los mercados a una conveniente calma que se traducirá en menores tasas de interés y mayor comercio externo.

Finalmente, también es preciso destacar un elemento que mejorará el desempeño de las empresas en el mediano plazo. Con la mejora de la calificación de Colombia en los mercados internacionales (la obtención de la calificación BBB por parte de Standard &Poor's) las empresas podrán acceder más fácilmente a recursos financieros, potencializado su crecimiento. Este importante resultado fue respaldado por el sostenido fortalecimiento de la economía colombiana en el largo plazo, así como de la serie de reformas estructurales emprendidas para dar un mejor manejo a la expansión del sector minero-energético.

En este capítulo se presenta un análisis detallado de las variables de mayor relevancia para la economía colombiana durante el 2012 y sus tendencias en lo que va de 2013. El capítulo consta de las siguientes ocho partes: (i) contexto macroeconómico internacional, (ii) coyuntura de la actividad económica local, (iii) proyección del PIB para 2013, (iv) mercado laboral, (v) inflación y política monetaria, (vi) sector externo, (vii) balance macroeconómico y (viii) mercados financieros.

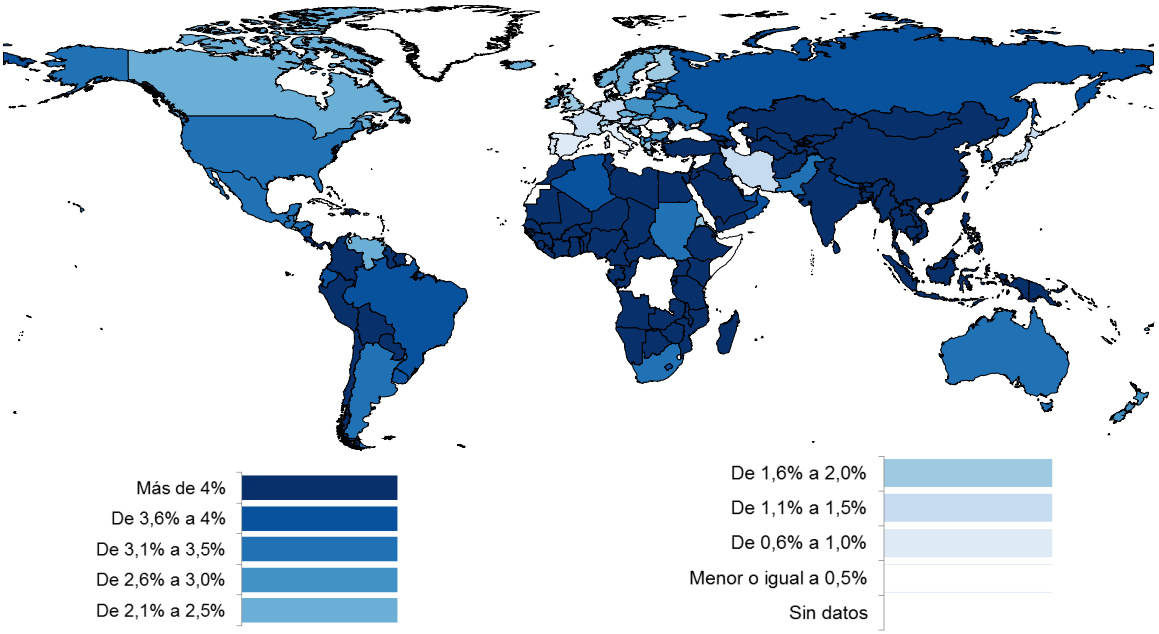
1.1 Contexto macroeconómico internacional

De acuerdo con la reciente revisión de las expectativas de crecimiento elaboradas en abril de 2013 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) la economía mundial tendrá un año más difícil que el que se preveía tendría antes de conocer los primeros resultados del año. Así, mientras en octubre de 2012 el FMI estimaba un crecimiento mundial de 3,6% para 2013, la revisión de abril lo ubicó en 3,3%. El crecimiento colombiano, de hecho fue revisado 0,2 puntos a la baja. A pesar ello, y de acuerdo con ese mismo ejercicio, Colombia todavía se encuentra en el grupo de países que determinará el crecimiento económico mundial en el mediano plazo.

El Gráfico 1,1 muestra que, de acuerdo con estimaciones del FMI, el país se ubicará en el eje de crecimiento regional y mundial entre 2013 y 2018, logrando un crecimiento económico promedio cercano al potencial (4,4%). De esta manera el país estará dentro del conjunto de economías que, como las asiáticas y algunas economías latinoamericanas, lograrán de manera más rápida las metas de desarrollo que se desprenden de un mayor nivel de ingreso.

En términos regionales, este no es un resultado nuevo para Colombia. En efecto, y como se muestra en el Gráfico 1.2, el país se ha mantenido por encima del crecimiento mundial, y aún del promedio latinoamericano, nueve de los últimos 13 años.

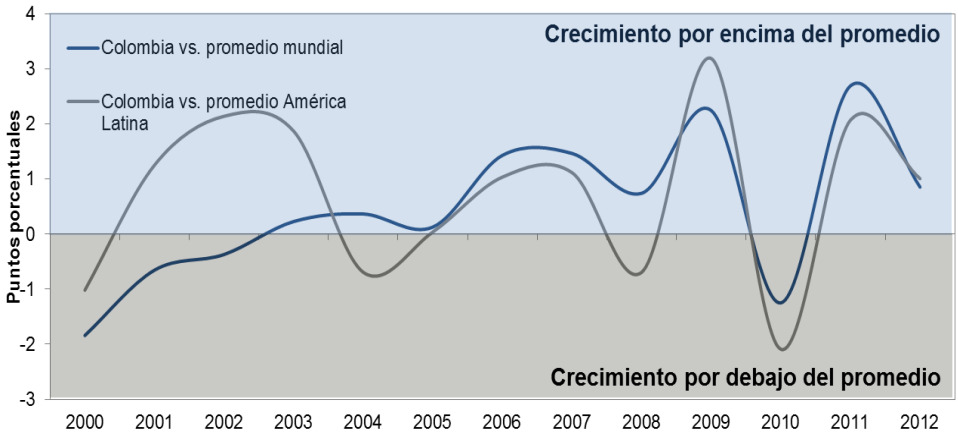
Gráfico 1.1: Crecimiento económico (promedio 2013-2018)



Fuente: FMI, elaboración DGPM.

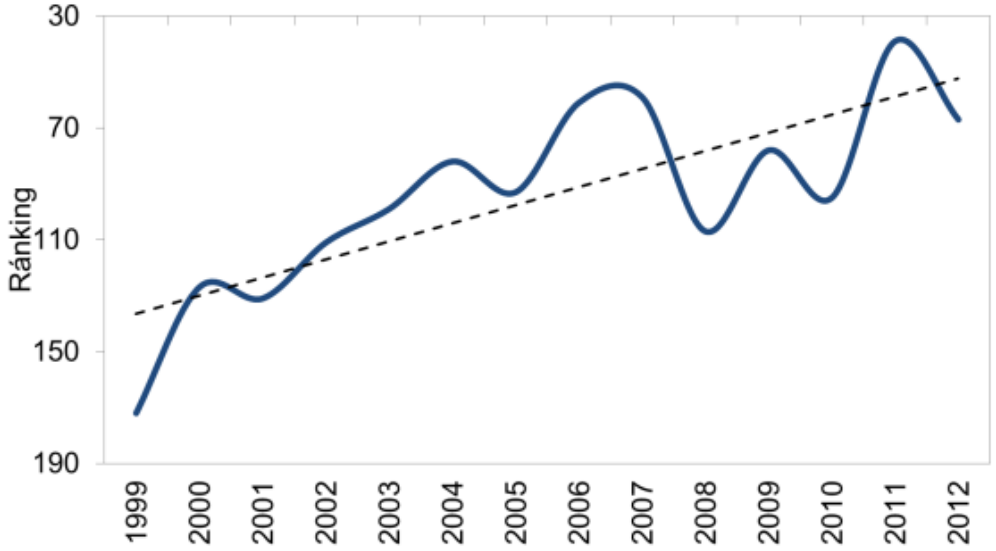
De hecho, el país ha avanzado sistemáticamente en su posición dentro del crecimiento mundial como se muestra en el Gráfico 1.3, lo que permite que se ubique hoy en el conjunto de los 40 países con mayor nivel de crecimiento promedio en el mundo, dentro de los 190 a los que el FMI hace seguimiento.

Gráfico 1.2: Crecimiento económico – Colombia vs. Promedio mundial y AL



Fuente: FMI, Cepal, cálculos DGPM.

Gráfico 1.3: Crecimiento económico - Evolución de la posición relativa de Colombia en el mundo



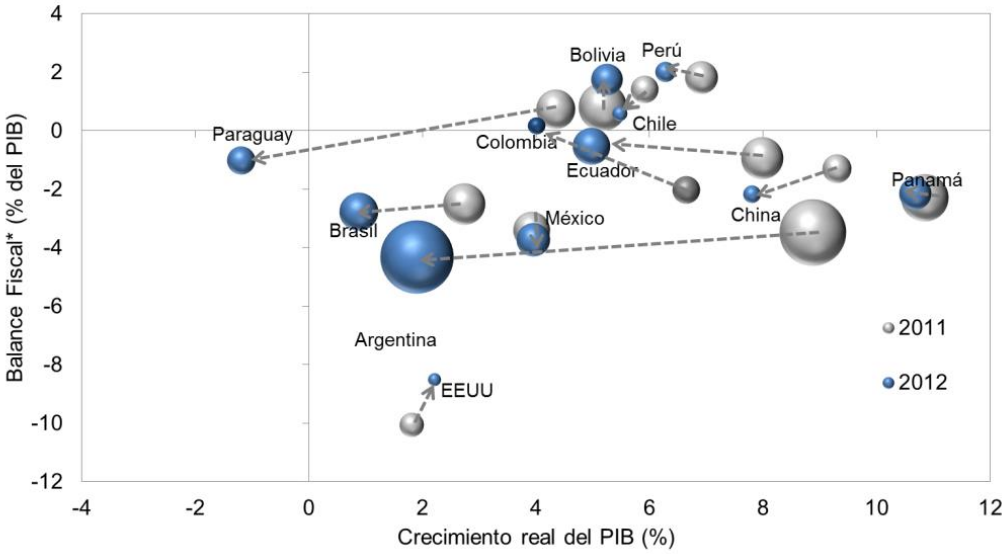
Fuente: FMI, cálculos DGPM.

1.1.1 Coyuntura regional

El Gráfico 1.4 permite hace un análisis comparativo de lo que fue la evolución reciente de la economía colombiana, sus pares en la región, y sus socios comerciales, durante los últimos dos años. En el eje horizontal de dicho gráfico se ubica el crecimiento real de PIB, tanto para 2011 como para 2012. Las flechas muestran la trayectoria de crecimiento de un año a otro, confirmado, el hecho de que 2012 fue un año de generalizada desaceleración, notablemente visible en países como Argentina, Paraguay, Ecuador y Colombia.

Hubo además una generalizada tendencia a la estabilidad de las finanzas públicas de estos países, que sin embargo, se tradujo en un déficit fiscal (eje vertical) levemente superior al del 2011 en países como China, Brasil, México y Argentina. Un reducido conjunto de países mejoró su balance fiscal en 2012. Allí se encuentra Perú, Estados Unidos, Bolivia y Ecuador. No obstante, únicamente Colombia, tuvo durante este periodo un tránsito hacia el superávit fiscal, contando además, como se observa en el tamaño de las burbujas, con una de los menores niveles de inflación de los países analizados.

Gráfico 1.4: Desempeño económico de América Latina y socios comerciales



*Balance del Gobierno General.
** El tamaño de las burbujas corresponde a la tasa de inflación.
Fuente: FMI, cálculos DGPM.

1.1.2 Desafíos externos

La crisis económica de la Zona Euro fue, sin lugar a dudas, el fenómeno de mayor relevancia en el contexto internacional durante 2012. Su evolución durante los próximos años será entonces determinante para la formación de expectativas de mediano plazo en todas las economías del mundo. De esta manera, resulta relevante que desde la segunda mitad del 2012, hasta el presente, estas economías hayan revelado ciertas noticias positivas que permiten pensar en que la recuperación podría darse incluso en 2013.

El Cuadro1.1 resume los principales sucesos en los que han estado involucrados los países más afectados por la crisis y las instituciones protagonistas de esa situación regional. Como se observa, a diferencia de lo ocurrido desde la génesis de la crisis en el 2009, en este último año, y hasta ahora, no han existido hechos que cambiaran de rumbo en forma determinante hacia nuevas agudizaciones de la crisis, y más bien revelan que la economía europea tendrá una lenta pero sostenida recuperación.

Es de resaltar además que buena parte de la relativa tranquilidad que se logró durante el 2012 en la Zona Euro estuvo determinada por la decisión del Banco Central Europeo de comprar deuda soberana de manera ilimitada, aunque condicionada a diversas reformas internas de cada país de la Unión.

Cuadro1.1 Evolución 2012/2013 de la crisis europea

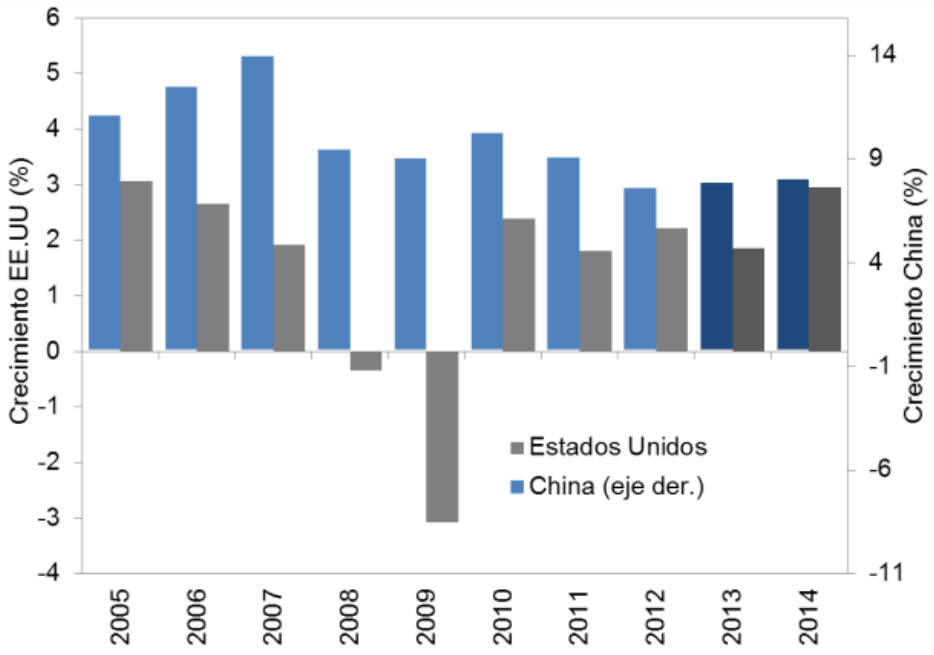
País/instituciones	Fecha	Suceso
Irlanda	19 de enero	FMI, el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea (CE) evalúan programa económico irlandés y aunque lo aprueban, **revisan a la baja el crecimiento esperado**.
Grecia	21 de febrero	Eurogrupo acuerda un segundo programa de **ayuda financiera a Grecia por $130 billones de euros**, condicionado a la reestructuración de deudas privadas la creación de una cuenta de garantía bloqueada ente otras.
Consejo Europeo	1 de marzo	25 líderes europeos firman el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza **(Pacto Fiscal)** estableciendo una regla de equilibrio presupuestario.
Portugal	4 de junio	FMI, BCE y la Comisión Europea evalúan programa económico portugués y **revisan al alza el crecimiento esperado** que, sin embargo, permaneció en -3% anual.
Chipre y España	27 de junio	Los dos países **solicitan ayuda financiera** a los miembros de la zona del euro y al FMI para abordar las dificultades del sector bancario y los desequilibrios macroeconómicos nacionales.
Consejo Europeo	29 de junio	Se crea un **mecanismo europeo de supervisión bancaria**.
Banco Central Europeo	5 de julio	El BCE **baja la tasa de interés 25 pbs.** con lo cual se ubica en el mínimo histórico de 0,75%.
España	20 de julio	Eurogrupo concede el **apoyo financiero al sector bancario español** por medio del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).
Grecia	19 de diciembre	El BCE restablece la admisibilidad de los **bonos griegos como activos de garantía**.
España	4 de febrero	La comisión europea y el BCE hacen una segunda visita de examen al **programa de asistencia financiera** concluyendo que funciona de manera adecuada aunque el ajuste fiscal deberá ser aún mayor.
Grecia	25 de marzo	El CE alcanza un acuerdo para abordar las dificultades de Chipre y restablecer la **viabilidad del sector financiero** para garantizar su convergencia al resto de Europa en **2018**.

Fuente: Banco Central Europeo. Elaboración DGPM.

Por otro lado, se prevé que para 2013 y 2014, Estados Unidos y China – los dos mayores socios comerciales de Colombia- crecerán a tasas levemente superiores

a las registradas en 2012 (2,4% y 8,1%, respectivamente) (Gráfico 1.5). A pesar de esto su completa recuperación todavía puede tardar.

Gráfico 1.5: Crecimiento EE.UU vs. China (2005-2014)

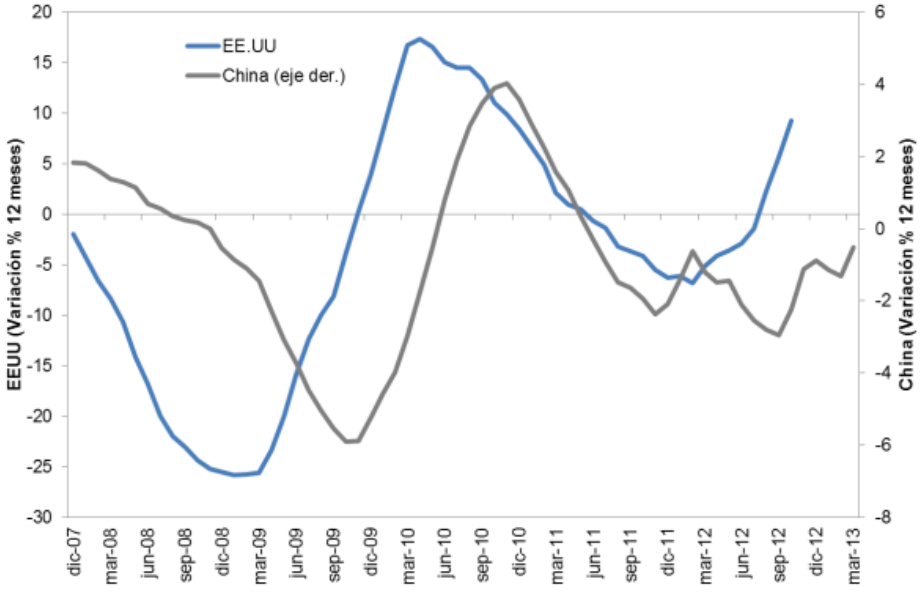


Fuente: FMI.

El Gráfico 1.6 muestra lo que han sido los síntomas de que la reactivación del consumo en China revelando que, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, ésta puede tomar más tiempo. En efecto, y como se desprende de los índices de confianza del consumidor para estos dos países, mientras desde mediados del 2012 los consumidores han mostrado optimismo, en China el indicador ha permanecido en el mismo terreno negativo en que se encontraba desde la segunda mitad del año 2011.

Una consecuencia de este relativo pesimismo del consumo chino se encuentra en la ralentización del sector de la construcción, que pasó de crecer de tasas reales superiores al 25% en 2011 a algo menos de 19% para el cierre de 2012. El lado positivo de dicho resultado, no obstante, está en el freno a los precios de la vivienda, cuya rápida expansión hasta hace pocos meses amenazaba una burbuja hipotecaria. Por su parte, la industria, el sector que mayor aporte hace al crecimiento de ese país, registró un incremento anual de 8,1%, inferior en casi 2,2 puntos porcentuales el logrado un año atrás.

Gráfico 1.6: Índices de expectativas de los consumidores EE.UU vs. China



Fuente: TR-UM, NBSC, cálculos DGPM.

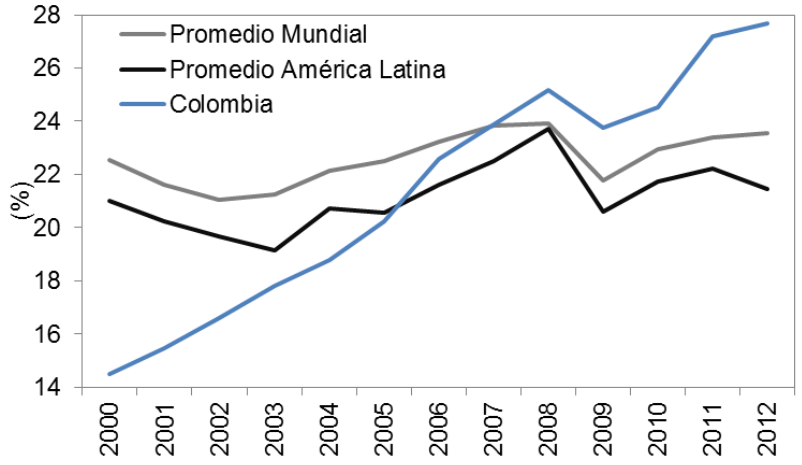
El conjunto de la situación ha llevado al gobierno Chino a dar un mayor estímulo a la economía, que se manifiesta en un incremento de 15,1% en el gasto y a una desaceleración de los ingresos (12% anual en 2012) debido a ciertos recortes de impuestos que benefician a compañías industriales del sur de ese país.

1.1.3 Tasas de inversión

Desde una perspectiva de mediano plazo, es posible prever cierto incremento en el potencial de crecimiento de Colombia, si se consideran las tasas de inversión existentes hoy, y lo que ha sido su evolución reciente. La economía colombiana tiene hoy una tasa de inversión cercana al 30%, que no sólo es la más alta de la historia reciente, sino que se ubica varios puntos por encima de la tasa del promedio mundial y latinoamericano (23% y 21,4%) (Gráfico 1.7).

El relativo estancamiento de la tasa de inversión mundial, es consecuencia directa del deterioro de la economía europea. En efecto, tanto estas economías como las del conjunto de países avanzados, presentan hoy tasas de inversión apenas cercanas al 20%, que, de hecho, son inferiores a las registradas a comienzos de la década pasada.

Gráfico 1.7: Tasas de inversión Colombia vs. promedio mundial y latinoamericano



Fuente: FMI, DANE, cálculos DGPM.

1.2 Colombia: Actividad económica

En 2012 la economía colombiana creció un 4,0%, menor a lo observado en 2011, dada la difícil coyuntura internacional que afectó la dinámica económica de nuestros socios comerciales y la demanda externa. Sin embargo, el resultado del crecimiento económico fue mayor a lo esperado por el mercado (3.7%) y recupera la senda de crecimiento interrumpida en el tercer trimestre de 2012. Además a nivel sectorial se destaca la dinámica de minería (6,6%), sector financiero (5,5%), los servicios sociales (4,9%), comercio (4,1%) y la recuperación del sector agrícola (2,6%). En general, solo el sector de la industria presentó un crecimiento negativo (0,7%).

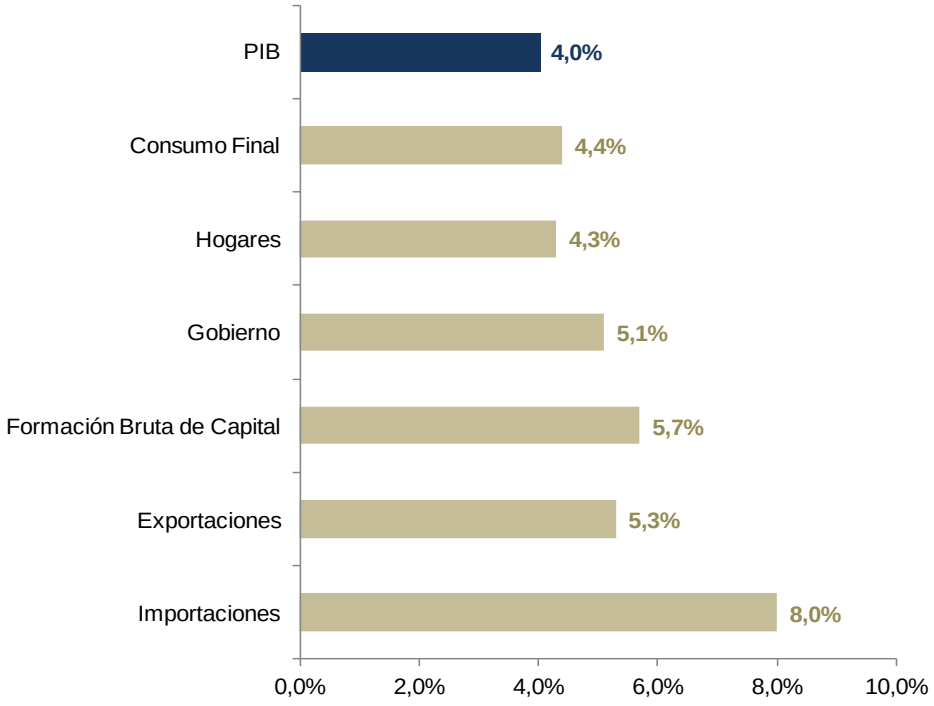
Por el lado de la demanda, el consumo de los hogares presentó un crecimiento de 4,3%, destacable si se tiene en cuenta que en 2011 había crecido un 5,9%. La confianza de los consumidores y los empresarios sobre el comportamiento de la economía se mantienen estables y son positivos sobre la capacidad de nuestro país para sortear los efectos de la volatilidad económica mundial. También se destaca el comportamiento de la demanda pública, que creció un 4,2%, a pesar de ser el primer año de las administraciones locales y regionales, lo que muestra el compromiso del Gobierno Central con la ejecución del presupuesto como un importante apoyo al crecimiento económico.

1.2.1 PIB por componentes de demanda

El crecimiento económico de 2012 se sustentó en la dinámica del consumo de los hogares y el sector público así como de la inversión total. El crecimiento del consumo total fue de 4,4%, frente a un 5,4% observado en 2011. Este comportamiento fue explicado por el consumo de los hogares que presentó un crecimiento de 4,3%, inferior al observado en el año anterior (5,9%). Sin embargo,

en este caso se destaca el hecho de que se tenía una base de comparación alta. El crecimiento en el consumo de las familias fue explicado por la dinámica de los bienes semidurables (6,9%), servicios (4,6%), bienes durables (4,4%) y bienes no durables (2,8%), es decir, las compras fueron más representativas en tipos de bienes como vestuario, calzado y servicios. (Gráfico 1.8).

Gráfico 1.8: Comportamiento de los componentes de demanda 2012 (Variación anual)



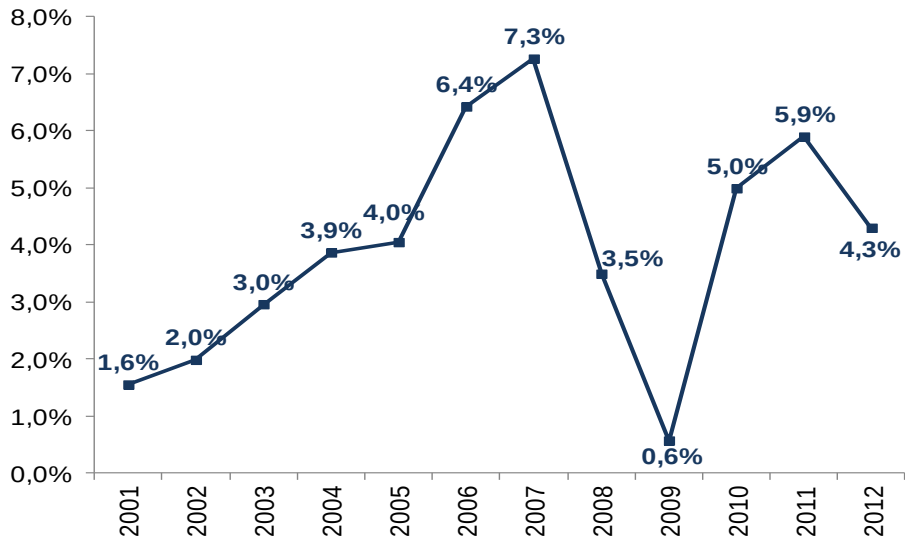
Fuente: DANE y Cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 1.2: Crecimiento real del PIB 2012/2011 por Componentes de Demanda

CONCEPTO	Crecimiento anual					Participación	Contribución (pp)
	I-12	II-12	III-12	IV-12	2012		
PIB	**5,3**	**5,0**	**2,7**	**3,1**	**4,0**	**100,0**	**4,0**
Importaciones totales	**11,2**	**9,9**	**8,0**	**3,3**	**8,0**	**27,0**	**2,2**
Consumo final	**5,3**	**4,0**	**4,2**	**4,1**	**4,4**	**81,6**	**3,6**
Hogares	5,7	3,7	3,9	4,0	4,3	65,4	2,8
Gobierno	4,0	4,8	5,2	6,5	5,1	16,3	0,8
Formación bruta de capital	**7,4**	**11,9**	**1,0**	**3,0**	**5,7**	**27,7**	**1,6**
Demanda final interna	**5,7**	**5,8**	**3,5**	**3,6**	**4,6**	**109,0**	**5,0**
Exportaciones totales	**9,1**	**4,0**	**6,8**	**1,4**	**5,3**	**17,3**	**0,9**

Fuente: DANE.

Gráfico 1.9: Consumo de los hogares (Variación anual)



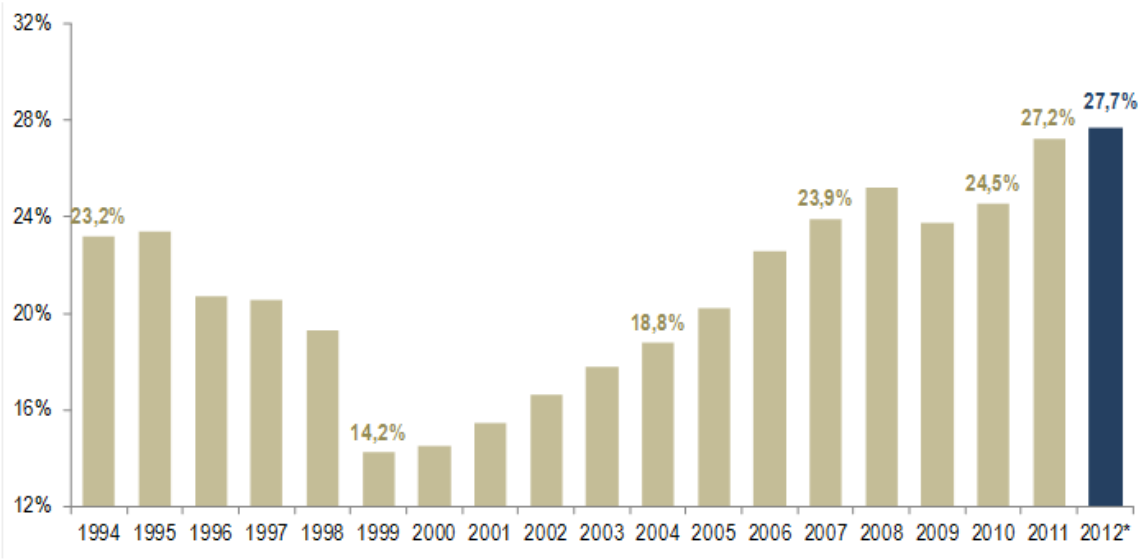
Fuente: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El consumo público presentó un crecimiento de 5,1%, superando el resultado observado en 2011 (3,6%). Lo anterior se explica por dos razones: En primer lugar, la entrada en funcionamiento en el segundo semestre del nuevo Sistema de Regalías dinamizó el consumo del gobierno en las regiones y en segundo lugar, la ejecución del Gobierno Central fue superior a la del año 2011. Esta dinámica en el consumo público fue particularmente importante en el último trimestre de 2012, donde creció un 6,5%, superior a la del mismo período de 2011 (3,8%).

La inversión continuó con su dinámica de crecimiento (5,7%) inferior a la de 2011 (18,3%). Sin embargo, al igual que en el consumo de los hogares, es un crecimiento destacable dada la base de comparación alta que se tenía y el efecto del ciclo político de las regiones, por el cual durante el primer año de gestión local la inversión tiende a tener una baja ejecución. De esta forma, la inversión privada presentó un crecimiento de 7,6% y la inversión pública (medida como la inversión en obras civiles) mostró una variación de 2,2%. Con estos resultados la tasa de inversión de la economía se ubicó en 27,7% del PIB la más alta en la historia del país (**Gráfico 1.10**).

Las exportaciones crecieron 5,3% inferior a lo observado en 2011 (12,9%). El difícil contexto de la economía mundial y de nuestros socios comerciales afectó la demanda externa por nuestros productos de exportación, lo que explicó el menor crecimiento de esta variable. Finalmente, las importaciones crecieron un 8,0%, inferior al 21,2% del año 2011. La dinámica de esta variable está ligada al consumo de los hogares y la inversión del sector privado, que como se mencionó anteriormente presentaron variaciones menores a la del año anterior.

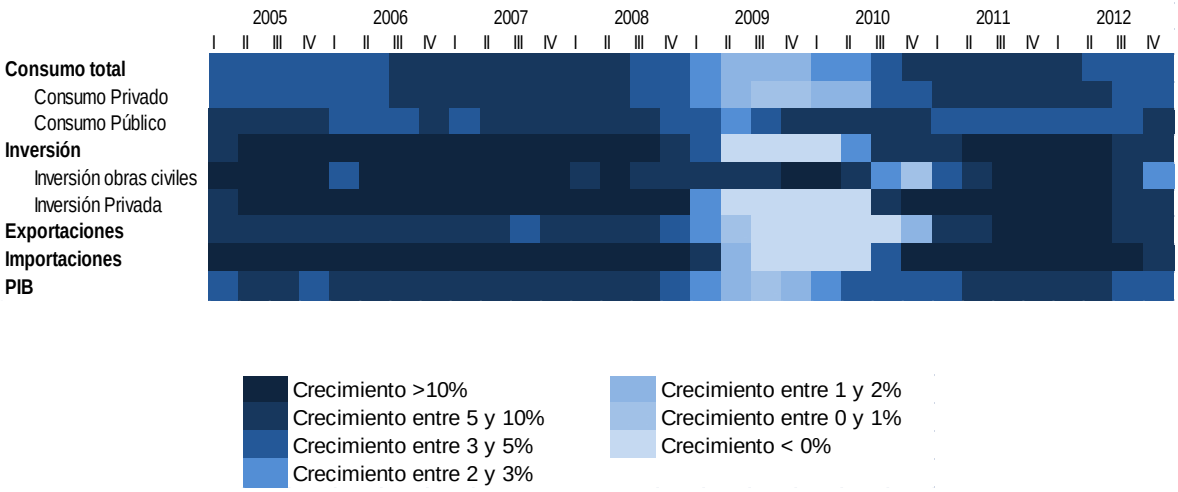
Gráfico 1.10: Tasa de Inversión (% del PIB)



Fuente: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En conclusión, el crecimiento económico de 2012 fue impulsado por el consumo de los hogares y del sector público, además la dinámica de la inversión permitió que la tasa de inversión de la economía se ubicara en un máximo histórico de 27,7% del PIB. Es importante resaltar que el crecimiento de la economía por el lado de la demanda se recuperó en el último trimestre principalmente por el consumo público y la inversión privada. (Gráfico 1.11).

Gráfico 1.11: Colombia: Comportamiento de los componentes de demanda (Variación anual)



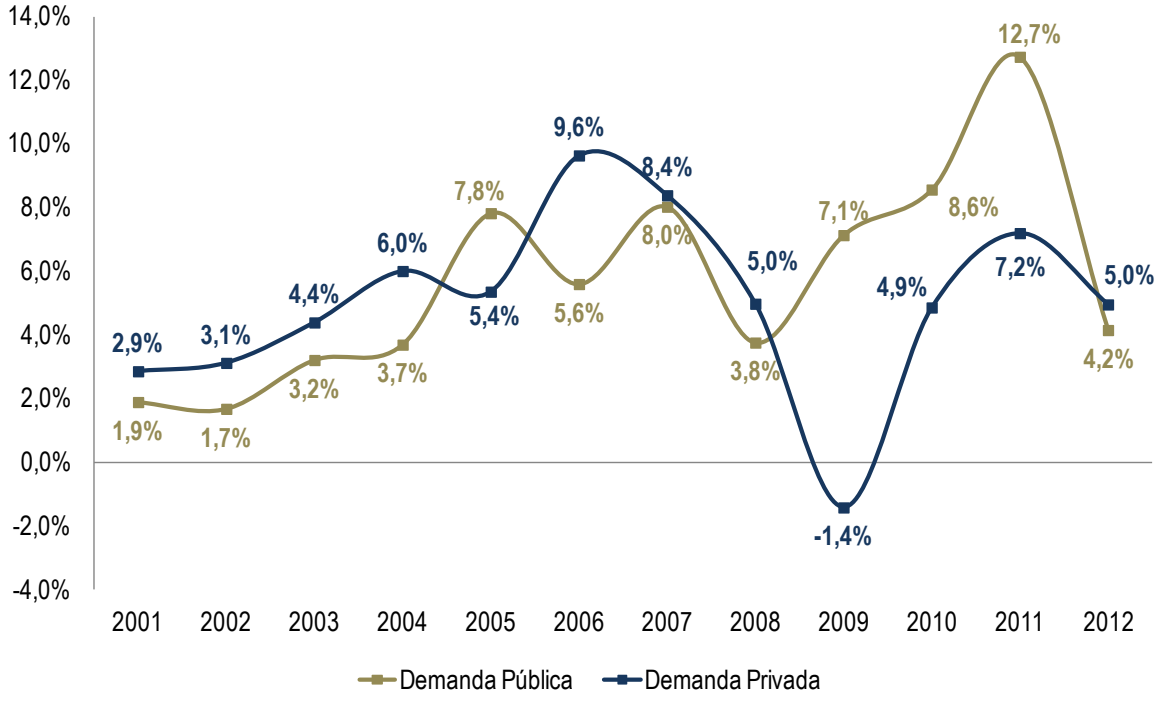
Fuente: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.1.1 Demanda pública y privada

En términos de la demanda agregada es importante analizar cuál fue el impacto del sector público en el crecimiento económico. La demanda pública se mide como la suma del consumo público y la inversión en obras civiles (que tiene un alto componente público) y la demanda del sector privado corresponde a la suma de estos componentes (consumo e inversión).

En el año 2011, la economía colombiana creció un 6,6%, donde la demanda pública creció un 12,7% y la del sector privado 7,2%. En 2012, el comportamiento de la demanda pública estuvo determinado por la dinámica de la inversión en obras civiles, de esta forma, la demanda del sector público presentó un crecimiento de 4,2%, inferior a la del sector privado (5,0%). El crecimiento económico en 2012 fue liderado por el sector privado pero con una contribución menor del sector público, explicado principalmente por el ciclo político de las regiones, ya que al ser el primer año de gobierno la ejecución de la inversión es baja (Gráfico 1.12).

Gráfico 1.12: Demanda pública y privada (Variación anual)

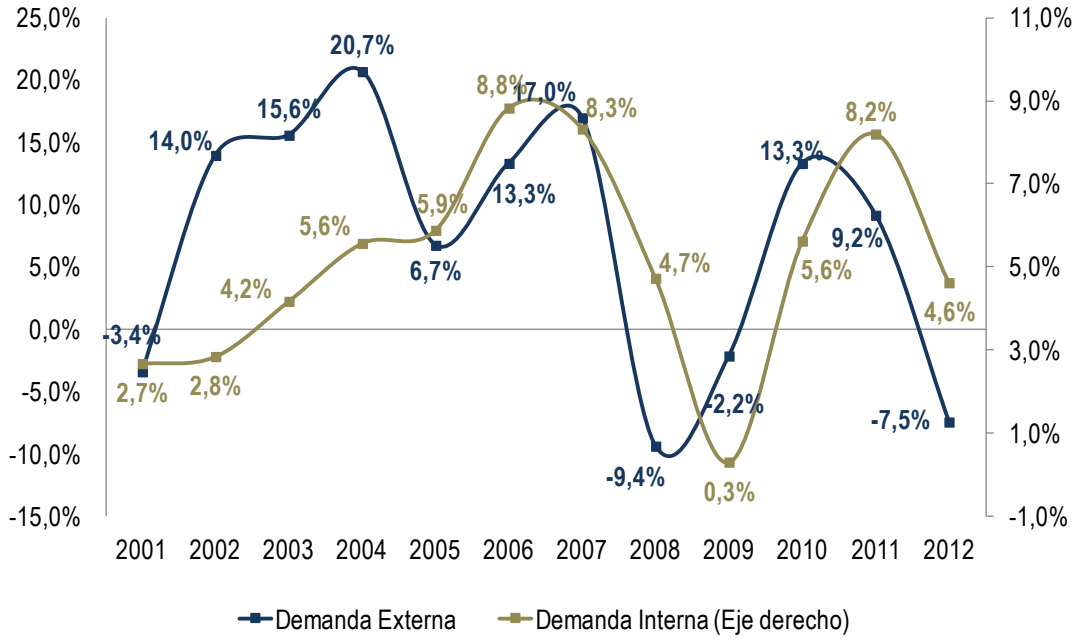


Fuente: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.1.2 Demanda interna y externa

La demanda externa hace referencia al comportamiento de las compras de nuestros productos de exportación realizadas por nuestros socios comerciales y la demanda interna comprende el desempeño del consumo y la inversión de los agentes de la economía. En 2011 el crecimiento económico se explicó en gran parte por el crecimiento de la demanda externa (9,2%) superior al de la demanda interna (8,2%). El crecimiento de las exportaciones en el sector petrolero y minero explicó en gran medida este comportamiento. Durante 2012, la volatilidad económica mundial y la crisis fiscal de la Zona Euro contribuyeron a que la demanda externa presentara una caída de 7,5%, mientras que la demanda interna presentó un crecimiento de 4,6%. De esta forma, el crecimiento económico en 2012 se explicó principalmente por la dinámica del gasto agregado interno. (Gráfico 1.13).

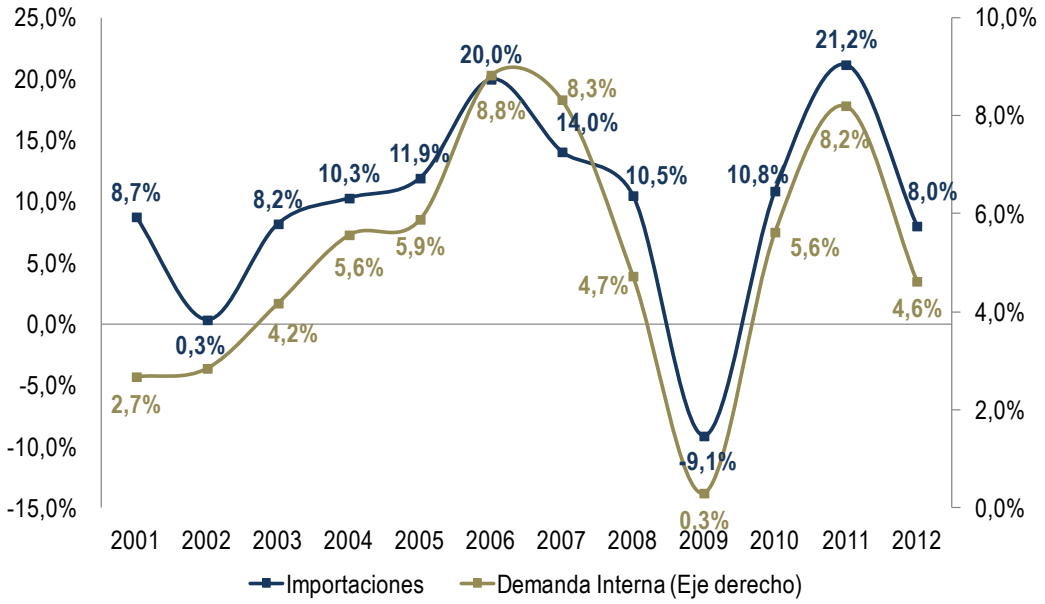
Gráfico 1.13: Demanda interna y externa (Variación anual)



Fuente: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, el crecimiento de la demanda interna ha estado ligado al comportamiento de las importaciones. El consumo de los hogares y la inversión en maquinaria y equipo del sector privado explicaron en gran medida el comportamiento de la demanda interna en 2012 que presentó un crecimiento de 4,6%, mientras que las importaciones lo hicieron en un 10,9%. Aunque este comportamiento es menor al observado en 2012, tanto la demanda interna como las importaciones presentan crecimientos superiores a su media histórica. (Gráfico 1.14).

Gráfico 1.14: Demanda interna e importaciones (Variación anual)



Fuente: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.2. PIB por componentes de oferta

La economía colombiana en el 2012 tuvo que enfrentar un mercado internacional bastante volátil. La crisis internacional europea, los procesos de desaceleración de la economía de Estados Unidos y de la economía China crearon un entorno hostil para el crecimiento. El gobierno colombiano tenía un gran reto, buscar fortalecer su mercado interno y propiciar mecanismos que tuvieran como objetivo garantizar un crecimiento económico sostenible.

Cuadro 1.3: Crecimiento del PIB en 2012 por rama de actividad

Ramas de actividad	Crecimiento (%)					Participación (%)	Contribución (pp)
	I-12	II-12	III-12	IV-12	2012		
Agropecario, caza y pesca	2.8	2.8	3.0	1.7	2.6	6.2	0.2
Explotación de minas y canteras	13.8	8.6	0.7	1.5	6.1	7.7	0.5
Industrias manufactureras	1.1	-0.1	-0.8	-3.1	-0.7	12.0	-0.1
Electricidad, gas y agua	4.0	3.7	3.2	3.1	3.5	3.6	0.1
Construcción	-0.5	12.2	-2.3	5.0	3.6	6.4	0.2
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	5.0	5.0	3.4	3.0	4.1	11.9	0.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.5	3.6	3.2	2.9	4.0	7.4	0.3
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	7.2	5.4	4.5	5.1	5.5	19.8	1.1
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	3.8	4.2	5.5	5.9	4.9	15.1	0.6
Impuestos	8.1	5.4	2.2	3.3	4.7	9.6	0.5
PRODUCTO INTERNO BRUTO	**5.3**	**5.0**	**2.7**	**3.1**	**4.0**		

Fuente: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los sectores que impulsaron en mayor medida éste crecimiento económico fueron la minería, el comercio y el transporte, los cuales contribuyeron con 1,3 pp ha dicho crecimiento. En la actividad minera, la producción de petróleo fue la que más

aportó al dinamismo del sector con un crecimiento de 5,5% y una contribución de 3.9 pp. Por su parte, la producción de minerales metálicos, crecieron 19,0% y contribuyeron con 1.1 pp. Esto explicado principalmente por la mayor extracción de hierro y níquel.

De otro lado, la actividad comercial, hotelera y de restaurantes creció 4,1% impulsada por la mayor confianza del consumidor, el menor precio del dólar y las tasas de interés bajas. El comercio al por menor fue el principal motor de este sector, contribuyendo con 2.9 pp de este crecimiento.

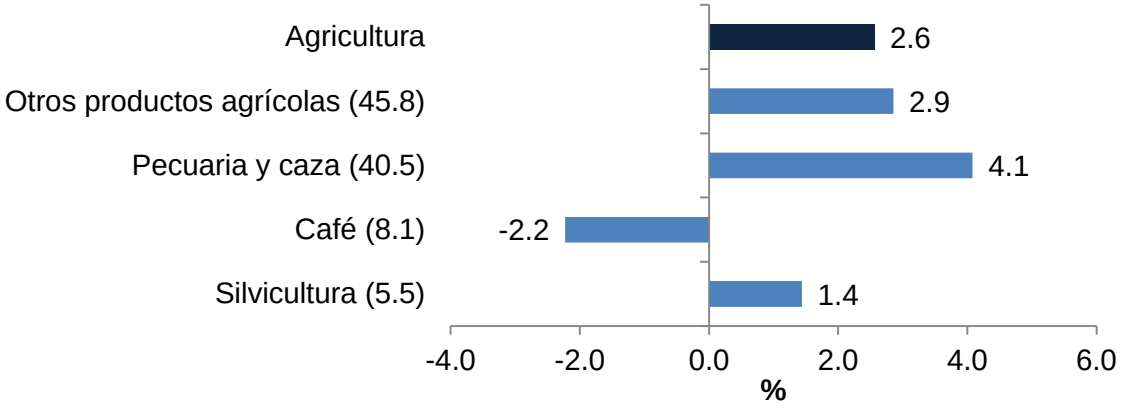
El sector de transporte y telecomunicaciones creció 4,0% explicado principalmente por las ampliaciones en las redes de internet y servicios telefónicos, subsector que aportó 1.7 pp a dicho crecimiento.

Los establecimientos financieros y las actividades de servicios sociales, comunales y personales también tuvieron un buen desempeño en 2012, creciendo 5,5% y 4,9% respectivamente, aportando 1,8 pp al crecimiento de la economía. Es necesario resaltar que la inversión pública fue la variable clave que jalonó el crecimiento del sector de servicios sociales, creciendo 5,0% y aportando 2.8 pp.

1.2.1.3 Análisis de los sectores

- **Sector Agropecuario, silvicultura, caza y pesca**

Gráfico 1.15: Crecimiento del Sector Agropecuario 2012



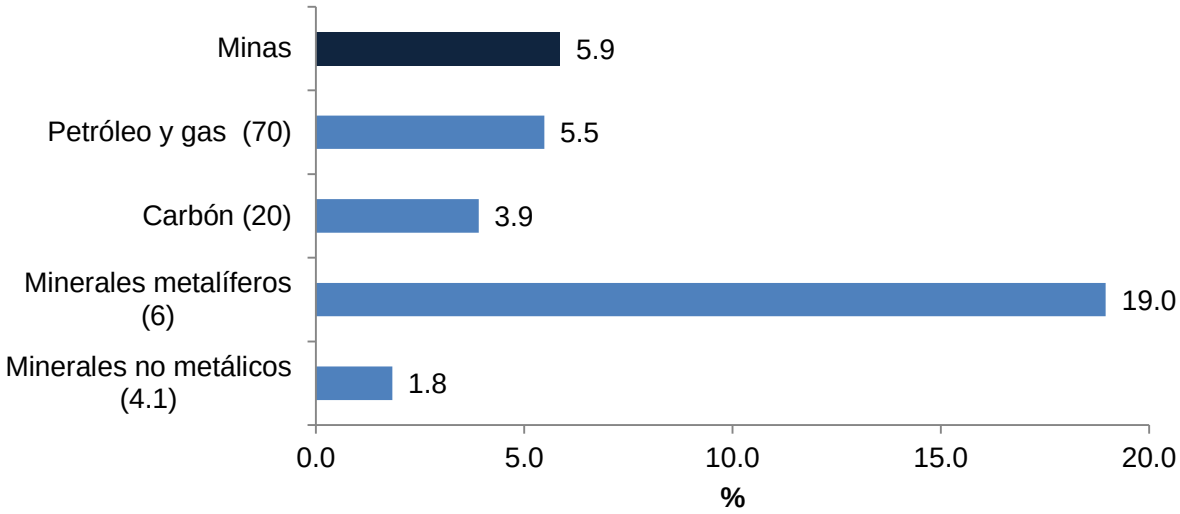
Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

El sector agropecuario fue uno de los sectores de mayor preocupación dada la ola invernal. Esta externalidad había provocado que entre 2008 y 2010 el sector presentara crecimientos negativos. Sin embargo, desde 2011 el gobierno ha puesto en marcha una política de apoyo al sector agrario que buscaba contener los efectos climáticos. Para 2012, el sector presentó un crecimiento de 2,6%, liderado por una mayor producción de carne bovina, porcina y avícola. El sector

pecuario contribuyó con 1.7 pp a este crecimiento, retomando la tendencia de años anteriores.

- **Sector Minero**

Gráfico 1.16: Crecimiento del Sector Minero 2012



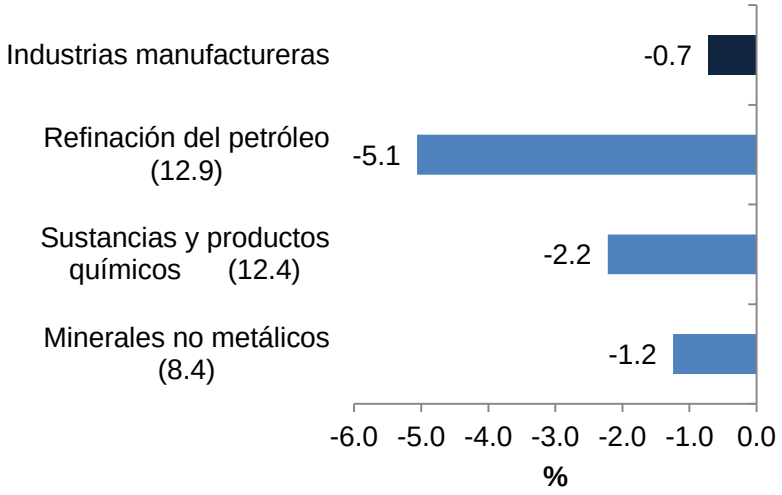
Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

El 2012 para el sector minero fue un año de muchas contingencias. Para el primer semestre del año la producción de petróleo se vio afectada por huelgas y problemas en su cadena de producción, que provocaron que su tendencia de crecimiento se moderara en el comienzo del año. Por otro lado, la extracción de carbón también enfrentó un paro en el ferrocarril que saca el carbón de la mina y lo lleva a los puertos. Esto contrajo la tasa de crecimiento del carbón para la segunda mitad del 2012.

A pesar de estas eventualidades, el sector alcanzó un crecimiento de 5,9%, cifra que es bastante buena si se tiene en cuenta que la base de comparación del 2011 era bastante alta (14,4%). Esto se debió a la recuperación de la extracción del petróleo, el cual aportó 3.9pp, pero a su vez se explica por la extracción de minerales metalíferos, los cuales dadas las mejoras tecnológicas de la extracción y el procesamiento de ciertos metales, como el níquel, dieron las bases para que este subsector liderara el crecimiento del sector, aportando 1.2 pp.

- **Sector Industrial**

Gráfico 1.17: Crecimiento del Sector Industrial 2012



Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

El sector industrial en el 2012 tuvo que enfrentar un choque de oferta, que combinado con una base de comparación bastante alta, llevó al sector a crecer a tasas negativas en los últimos meses del año, cerrando el 2012 con una tasa de crecimiento de -0,7%.

Este choque de oferta se explica principalmente por su encadenamiento con el sector minero. En el primer semestre del 2012, la producción de petróleo se vio afectada por problemas en la cadena de producción, lo cual generó que la producción de barriles de petróleo disminuyera.

Por su parte, la producción de minerales no metálicos, que en su mayoría son los minerales utilizados para la construcción, también presentaron una caída en el tercer trimestre del 2012, como consecuencia de la moderación en el sector petrolero. En sí, las obras de construcción relacionadas con este sector (petróleo-carbonífero) se pararon debido a su baja producción en el primer semestre del año.

Dada esta cadena de eventos, la industria registró un crecimiento de 0,5% en el primer semestre del año, con respecto al mismo periodo del 2011; y un crecimiento negativo del orden de -1,9% para el segundo semestre del 2012.

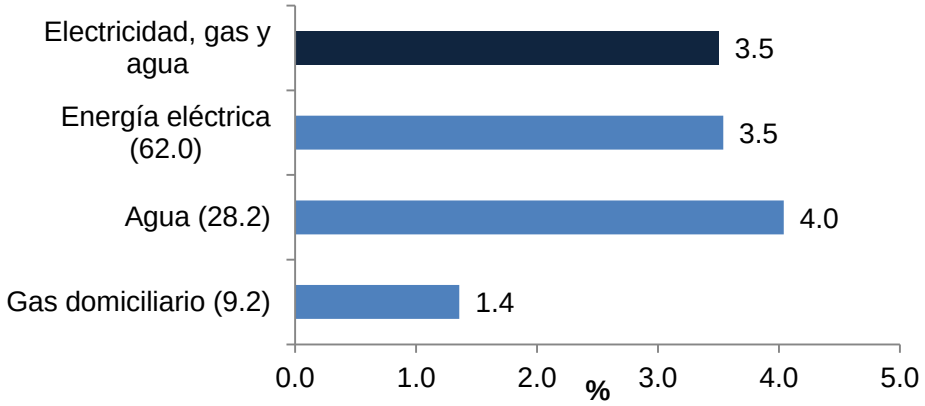
Desde comienzo del 2012, la refinación de petróleo cayó. En lo corrido del año, la refinación ha caído en promedio 5,1%. Las consecuencias de esta disminución en la producción de productos refinados han afectado a las empresas químicas, y de producción de plástico y caucho.

El problema específico fue la falta de materias primas. Estas empresas pesan el 40% de la muestra manufacturera, y dependen de los productos refinados. Es necesario aclarar que Ecopetrol refina y produce insumos muy particulares para estas empresas (aldehídos, aceites, etc.) lo cual ha generado que no sea posible la sustitución de estos productos a través de importaciones.

Sin las materias primas necesarias, estas empresas han tenido que disminuir sus niveles de producción. En el 2011, estas actividades industriales crecieron en promedio 5,0%, y tienen un promedio histórico de crecimiento de 4,0% en la última década. Asimismo, son indicadores líderes de la actividad industrial, debido a su peso dentro de la muestra.

- **Sector de Suministro de Electricidad, Gas y Agua**

Gráfico 1.18: Crecimiento del Sector Electricidad, Gas y Agua 2012



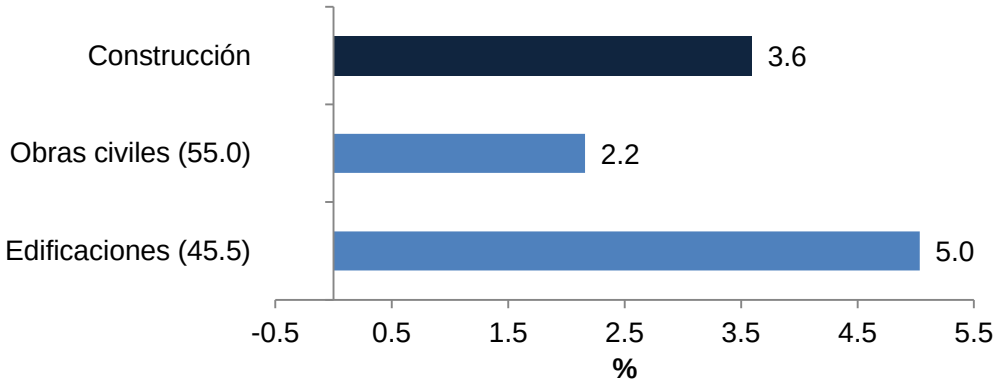
Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

El suministro de electricidad, gas y agua para el año 2012 mostró con crecimiento de 3.5% en comparación con el año 2011.Este crecimiento se explica por la generación, captación y distribución de energía eléctrica, la cual creció 3,5% y aportó 2.2pp al crecimiento del sector.

- **Sector Construcción**

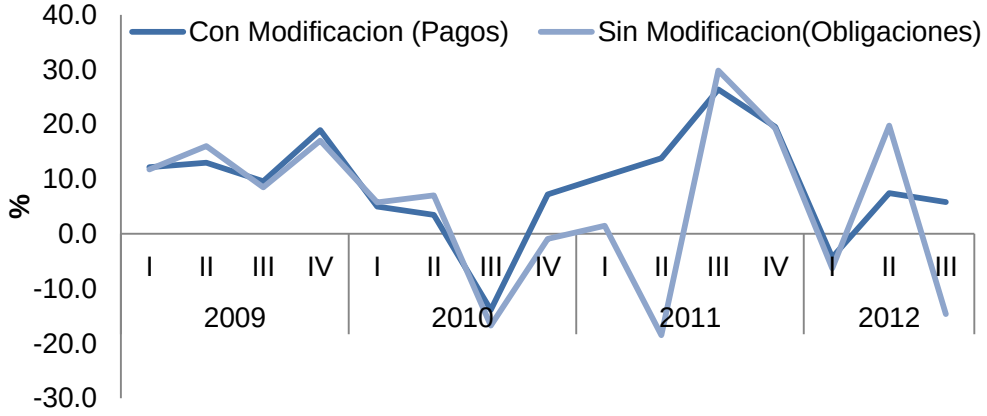
El sector construcción es uno de los sectores más sensibles al comportamiento del Producto Interno Bruto. Si la economía crece la demanda por vivienda aumenta, pero si la economía decrece el consumo y la producción de vivienda se estanca. El subsector de edificaciones creció 5,0% y aportó 2.3 pp. Esto se debió a una mayor construcción en edificaciones residenciales.

Gráfico 1.19: Crecimiento del Sector Construcción 2012



Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

Gráfico 1.20: Evolución del subsector Obras Civiles medido con Obligaciones y con Pagos



Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

El subsector de obras civiles en el 2012 tuvo un cambio metodológico de medición. El indicador de obras civiles antes del IV trimestre del 2012 era medido a través de las obligaciones financieras de las empresas del sector en los proyectos de ingeniería. Lo que se buscaba medir era el valor o parte del presupuesto definitivo de un proyecto que ha sido pactado para ser ejecutado por la empresa en los proyectos de obras civiles.

No obstante, el indicador se reformó para tener en cuenta los pagos de las empresas por los bienes finales. De esta forma, el indicador no tiene en cuenta el compromiso por el bien final, sino los desembolsos de dinero que las empresas hacen cuando se entrega el producto final de los contratos de obras de ingeniería civil. El cambio trata de medir el sector dado que los compromisos no implican tener el bien, pero los pagos o desembolsos sí.

En el Gráfico 1.20, se compara la evolución del subsector de obras civiles medido a través de las dos metodologías. Este cambio implicó una variación en la medición no sólo del PIB de la construcción, sino del PIB total.

Cuadro 1.4: Comparación del crecimiento del PIB

MEDICION DEL SECTOR CONSTRUCCION METODOLOGIA OBLIGACIONES							
	2010	2011	2012-I	2012-II	2012-III	2012 (Pr)	
Construcción	**-1.7**	**5.5**	**-2.0**	**18.7**	**-12.3**	**1.5**	
Edificaciones	*-2.1*	*4.8*	*3.4*	*15.8*	*-10.5*	*2.9*	
Obras civiles	*-1.3*	*6.2*	*-6.3*	*19.8*	*-14.6*	*-0.4*	
PIB	**4.0**	**5.9**	**4.8**	**4.9**	**2.1**	**3.9**	
MEDICION DEL SECTOR CONSTRUCCION METODOLOGIA PAGOS							
	2010	2011	2012-I	2012-II	2012-III	2012-IV	2012
Construcción	**-0.1**	**10.0**	**-0.5**	**12.2**	**-2.3**	**5.0**	**3.6**
Edificaciones	*-0.3*	*3.3*	*3.2*	*16.1*	*-10.2*	*11.8*	*5.0*
Obras civiles	*0.1*	*17.4*	*-4.3*	*7.4*	*5.8*	*-0.5*	*2.2*
PIB	**4.0**	**6.6**	**5.3**	**5.0**	**2.7**	**3.1**	**4.0**

Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

La modificación del indicador en términos generales mantuvo la tendencia del sector, pero la revisión fue hacía arriba. En el 2010 el efecto no cambió el crecimiento del PIB, pero en 2011 el incremento de alrededor de 5.0pp en el sector, incrementó el PIB del año en 0.7pp.

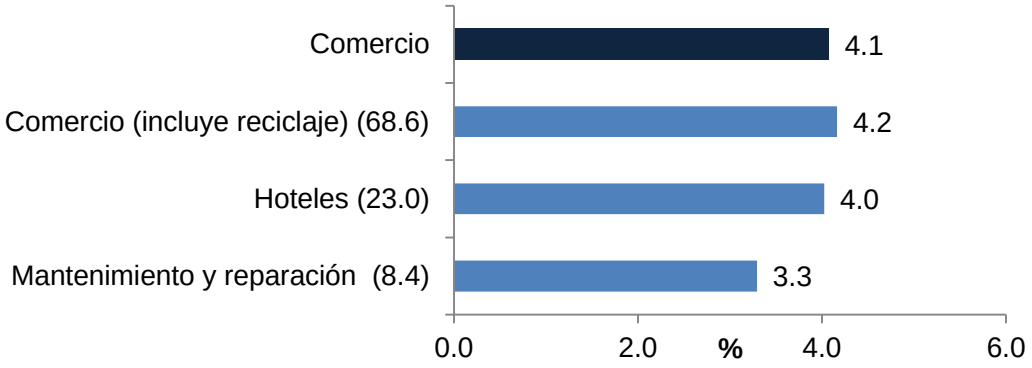
Por otro lado, en el 2012 el indicador recogió de mejor manera el comportamiento del sector, teniendo un efecto positivo en el comportamiento del PIB. Tal como se ha mencionado antes, la inversión pública fue un motor para el crecimiento, y el indicador de obras civiles es una muestra de la ejecución pública.

- **Sector Comercio**

El sector Comercio, reparación, restaurantes y hoteles fue el tercer sector que más aportó para el crecimiento de la economía en el 2012. Entre el 2011 y el 2012 el comercio creció 4,1% y aportó 0.5pp al crecimiento total.

La confianza de los consumidores en el mercado fue la razón del buen desempeño del sector. Las ventas del comercio minorista aportaron 2.9pp a este crecimiento. El 2012 fue un año de mayor apertura de establecimientos, promociones, eventos y venta de productos durables y semi-durables.

Gráfico 1.21: Crecimiento del Sector Comercio 2012

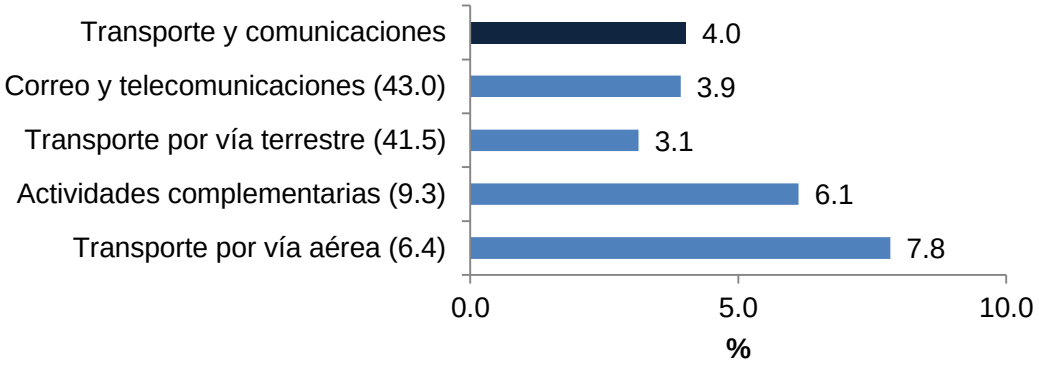


Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

- **Sector Transporte**

El sector Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones creció 4,0% en el 2012 y aportó 0.3pp al crecimiento total de la economía. Esto se debe a una mayor demanda de transporte por vía aérea. En el 2012 hubo mayor inversión en aeropuertos, lo cual posibilitó una mayor oferta de vuelos.

Gráfico 1.22: Crecimiento del Sector Transporte 2012

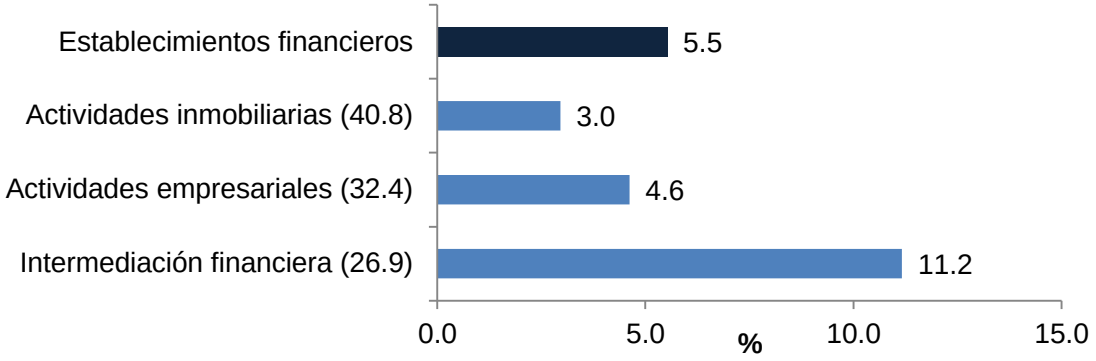


Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

Asimismo, la expansión de las redes de internet y de telefonía celular explica el crecimiento del sector. Para 2012 el subsector de Correo y Telecomunicaciones creció 3,9% y aportó 1.7pp al sector.

- **Sector Financiero**

Gráfico 1.23: Crecimiento del Sector Financiero 2012



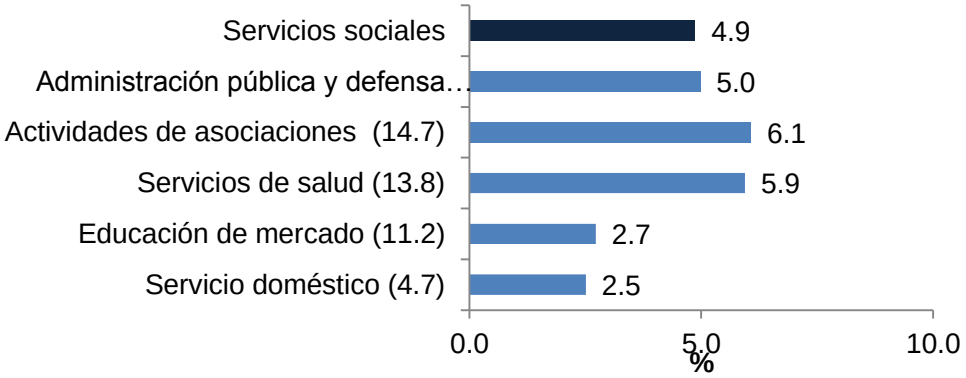
Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

El sector de Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas creció 5,5% en el 2012 y aportó 1.1pp al crecimiento de la economía. Las actividades de intermediación financiera explican más del 50% de este crecimiento, aportando 3.0pp a la variación total.

A pesar del contexto internacional, la economía colombiana sentó las bases para que los hogares y las empresas tuvieran buenas expectativas en el mercado, y el reflejo de este comportamiento es la ampliación de las actividades de intermediación financiera y los servicios financieros empresariales.

- **Sector Social**

Gráfico 1.24: Crecimiento del Sector Social 2012

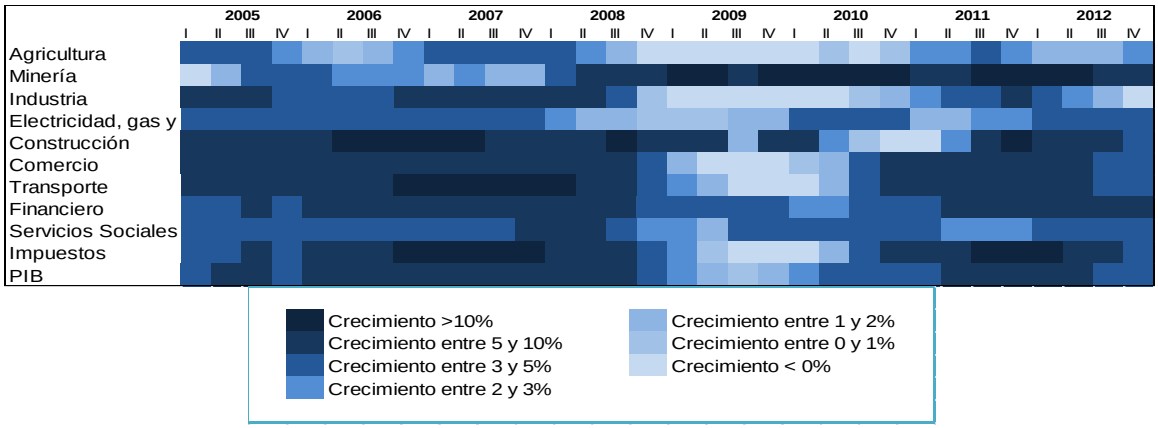


Fuente: DANE. Cálculos DGMP.

El sector de Actividades de servicios sociales, comunales y personales creció 4,9% para el 2012 y aportó 0.7pp al crecimiento del PIB. Este sector fue clave para el desempeño de la economía en el 2012 debido a la mayor inversión pública. El subsector de Administración Pública y Defensa creció 5,0% y aportó 2.8pp a la variación total del sector.

- **Resumen: Comportamiento de los componentes de la oferta (Variación anual)**

Gráfico 1.25: Desempeño de la economía por el lado de la oferta



Fuente: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.3 Proyección del PIB para 2013

Para 2013 el Gobierno Nacional tiene como pronóstico de crecimiento de la economía colombiana una variación de 4,5%. Varias premisas permiten esperar que la dinámica económica se ubique en este nivel. En primer lugar, se espera que el mejor desempeño de la economía mundial permita una recuperación de nuestra demanda externa. En segundo lugar, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) estimulará al crecimiento de sectores como industria, agricultura y construcción, a través de ramas como vivienda e infraestructura. En tercer lugar, la reducción de tasas por parte del Banco de la República que ya se ha reflejado en menores intereses para los créditos de consumo y vivienda permitirá una contribución importante del consumo de los hogares al crecimiento económico. Y en cuarto lugar, el mayor gasto del sector público también tendrá un papel fundamental en la dinámica económica.

En 2013, hay una disponibilidad de recursos de origen público de varias fuentes. Por una parte, el Gobierno Nacional Central ejecutará el mayor presupuesto de inversión de sus historia ($40 Billones), el Sistema General de Regalías ejecutará alrededor de $14 Billones en programas y proyectos con un alto componente de valor agregado (infraestructura física) y por último, es el segundo año de las administraciones regionales y locales lo que garantiza una ejecución importante de gasto público (como lo muestra el ciclo político regional).

1.3.1 Proyección del PIB por componentes de demanda

Por componentes de demanda, el crecimiento económico estará liderado por el consumo de los hogares y la dinámica de la inversión pública y privada. Varios

factores explican este comportamiento. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la reducción de tasas por parte del Banco de la República se verá reflejada en menores intereses en créditos de consumo. Además el PIPE destinará mayores recursos para subsidiar los créditos para compra de vivienda a través del FRECH, lo que contribuirá a generar una mayor demanda por este tipo de crédito por parte de los hogares.

En segundo lugar, los menores intereses también permitirán un impulso a la inversión del sector privado que gracias a los tratados de libre comercio también tienen acceso a insumos con menor precio. De otro lado, el PIPE también contempla la desgravación más rápida de aranceles sobre materias primas que le permitirán al sector productivo incrementar sus planes de inversión a un menor costo.

En tercer lugar, el Gobierno Nacional Central se encuentra ejecutando su mayor presupuesto de inversión de la historia, lo que unido a los recursos del Sistema General de Regalías y teniendo en cuenta que las administraciones públicas y locales se encuentran en el segundo año de gobierno (donde la ejecución del gasto es más alta), la demanda pública tendrá un impacto importante sobre el crecimiento económico.

En términos de las proyecciones de cada variable, se espera un crecimiento real del consumo de los hogares de 4,6% (esta variable es la que más peso tiene en el PIB) y contribuiría con 3,0 puntos porcentuales al crecimiento económico. El consumo público contribuirá con casi 1,0 punto porcentual la dinámica económica de 2013, mientras que la inversión total presentará un crecimiento de 8,0% y contribuirá con 2,2 puntos porcentuales al crecimiento económico total. Con esta proyección, la tasa de inversión proyectada para la economía sería de 28,6% del PIB, superior a la de 2012 (27,7% del PIB), llevando a este indicador de nuevo a su máximo histórico. (Cuadro 1.5)

Cuadro 1.5: Proyección crecimiento del PIB 2013 por componentes de demanda (Variación % real)

CONCEPTO	Crecimiento anual 2013 (pr)	Participación	Contribución (pp)
PIB	4,5	100,0	4,5
Importaciones totales	**5,5**	**27,0**	**1,5**
Consumo final	**4,7**	**81,6**	**3,8**
Hogares	4,6	65,4	3,0
Gobierno	4,5	16,3	0,7
Formación bruta de capital	**8,0**	**27,7**	**2,2**
Demanda final interna	**5,8**	**109,0**	**6,3**
Exportaciones totales	**4,4**	**17,3**	**0,8**

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La dinámica del consumo de los hogares y de la inversión privada explica el crecimiento de la demanda por importaciones (5,5%), al tiempo que la recuperación del crecimiento económico mundial permitirá un buen comportamiento de nuestra demanda externa. De esta forma, el crecimiento proyectado de las exportaciones se ubicará alrededor de 4,4%.

1.3.2 Proyección del PIB por componentes de oferta

Se espera que en 2013 la economía colombiana muestre una tasa de crecimiento de 4,5%, con una dinámica positiva en todas las ramas de actividad económica. El comercio, la minería, la industria manufacturera y el transporte, liderarán el crecimiento del presente año. Se calcula que éstas 4 actividades aporten 1,7pp al crecimiento de la economía.

Cuadro 1.6:
Pronósticos del PIB para 2013 por rama de actividad

Ramas de actividad	2013	Participación (%)	Contribución (pp)
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	4,8	19,8	1,0
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	5,0	15,1	0,8
Industrias manufactureras	3,5	12,0	0,4
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	4,5	11,9	0,5
Impuestos	3,8	9,6	0,4
Explotación de minas y canteras	4,7	7,7	0,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,5	7,4	0,4
Construcción	4,1	6,4	0,3
Agropecario, caza y pesca	4,3	6,2	0,3
Electricidad, gas y agua	3,8	3,6	0,1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	**4,5**		

Fuente: Cálculos DGPM

Igualmente, el crecimiento del 2013 dependerá del comportamiento de los sectores de servicios sociales y establecimientos financieros. Para este año el PIPE, la ejecución del mayor presupuesto en inversión por parte del Gobierno Nacional, el Sistema Nacional de Regalías, y la evolución de los proyectos puestos en marcha son la apuesta para que las actividades de servicios sociales crezcan 5,0% y aporten 0.8 pp al crecimiento total del año.

1.4 Comportamiento del mercado laboral

A pesar de la moderación en el crecimiento económico en 2012, los indicadores del mercado laboral presentaron una mejora respecto a los registrados en 2011. Por una parte, la tasa de desempleo mantuvo una tendencia decreciente, como resultado de un aumento de la tasa de ocupación, la cual empezó a registrar menores incrementos hacia finales del año, así como por un crecimiento menos

acentuado de la participación laboral. Adicionalmente, la tasa de desempleo alcanzó niveles de un dígito en la segunda parte del año, desde el mes de agosto, lo cual se anticipó a lo registrado en 2011 cuando se ubicó en niveles de un dígito desde el mes de septiembre.

A nivel nacional, en 2012 la tasa de desempleo se ubicó en promedio en 10,4%, menor que la registrada en 2011 (10,8%). Dicho resultado se explicó por un aumento de la tasa de ocupación la cual pasó de 56,8% en 2011 a 57,8% en 2012. Por su parte, la participación laboral registró un aumento, ya que se ubicó en 64,5% en 2012 frente a 63,7% en 2011, un incremento menor que en 2011 cuando fue de un (1.0) punto porcentual.

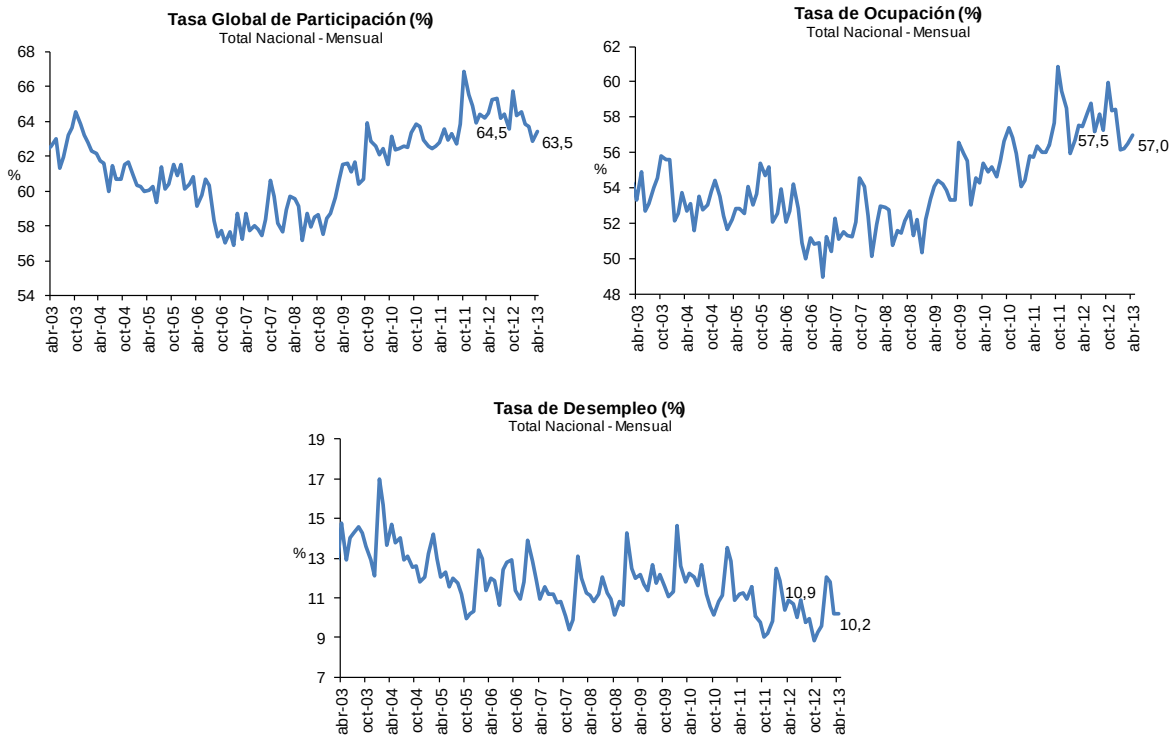
En trece ciudades, los resultados mantuvieron la misma tendencia que a nivel nacional. En efecto, la tasa de desempleo disminuyó, al pasar de 11,5% en 2011 a 11,2% en 2012, en especial por un aumento de la ocupación que fue mayor al incremento de la participación laboral. En particular, la tasa de ocupación pasó de 59,1% en 2011 a 60,1% en 2012, mientras que la participación laboral pasó de 66,7% en 2011 a 67,6% en 2012, ubicándose en sus máximos niveles históricos.

Es importante considerar que los aumentos en la ocupación laboral estuvieron liderados por incrementos en el empleo asalariado, asociado especialmente con empleo formal, mientras que el empleo cuenta propia presentó una reducción en el transcurso del año. Adicionalmente, la participación laboral ha empezado a registrar menores incrementos en la medida en que las condiciones económicas empiezan a mejorar y la presión adicional que registró la oferta laboral en la desaceleración de los años 2008-2009 empieza a revertirse gradualmente.

Los resultados en lo transcurrido de 2013 siguen registrando disminuciones en la tasa de desempleo, especialmente a nivel nacional. En particular, la reducción de la participación laboral ha contribuido en la reducción de la tasa de desempleo, pero el menor dinamismo del empleo, ha impedido mayores disminuciones en el desempleo.

La tasa de desempleo a nivel nacional en abril de 2013 se ubicó en 10,2%, menor que la observada en igual mes de 2012 (10,9%), explicado principalmente por una reducción de la participación laboral, la cual pasó de 64,5% en abril de 2012 a 63,5% en abril de 2013, mientras que la tasa de ocupación disminuyó al pasar de 57,5% a 57,0% en igual período (Gráfico 1.26). De hecho, la disminución anual de la tasa de desempleo en abril de 2013 es la más alta que se registra en el transcurso de 2013 (-0,7 pp), y es la mayor reducción anual desde agosto de 2012.

Gráfico 1.26: Principales indicadores del mercado laboral – Total nacional

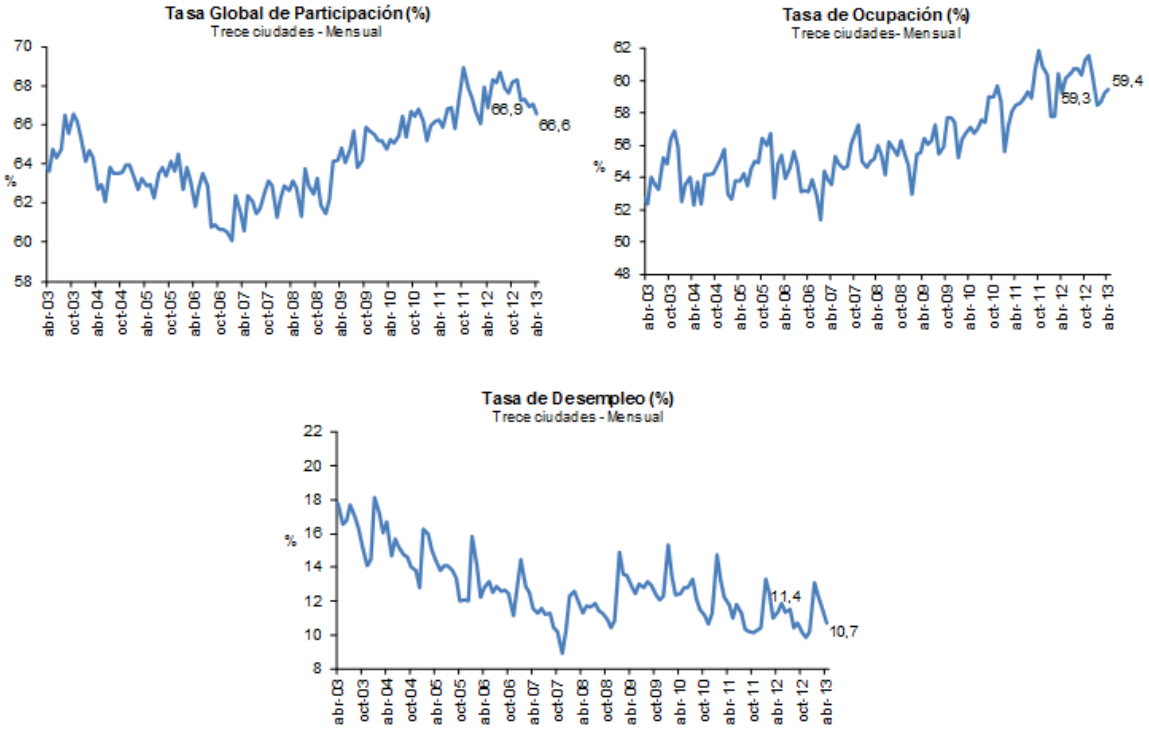


Fuente: DANE.

Por su parte, en trece ciudades, la tasa de desempleo en abril de 2013 se ubicó en 10,7%, menor que la observada en abril de 2012 (11,4%). Este resultado se explica por un leve aumento en la tasa de ocupación, ya que pasó de 59,3% en abril de 2012 a 59,4% en abril de 2013, y por una menor participación laboral, que se ubicó en 66,6% en abril de 2013 frente a 66,9% en abril de 2012 (Gráfico 1.27).

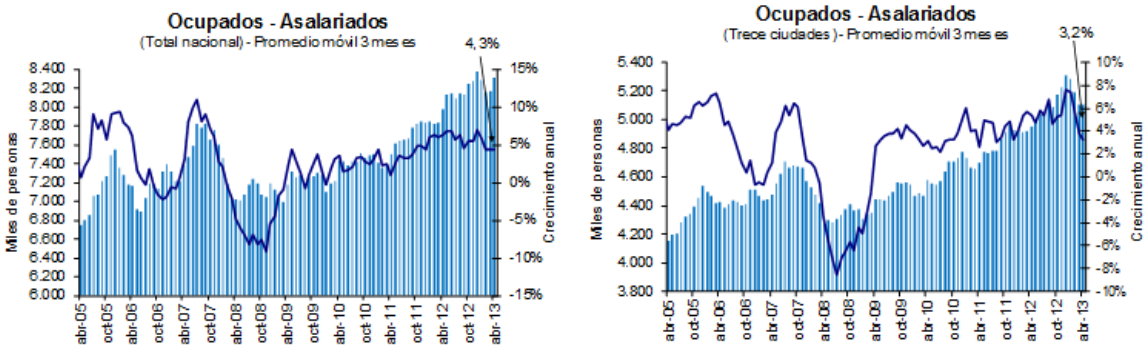
Aunque la tasa de ocupación registra un menor dinamismo tanto a nivel nacional como en trece ciudades, se observa un hecho generalizado en términos de la composición del empleo. En efecto, el empleo asalariado registra un crecimiento favorable, con incrementos de 4,3% anual en abril de 2013 a nivel nacional y de 3,2% en trece ciudades, en igual período, lo cual muestra esfuerzos en formalización laboral (Gráfico 1.28). Por el contrario, el empleo cuenta propia y de patronos presenta una reducción a nivel nacional (--1,1%) y un leve aumento en trece ciudades (0,1%) (Gráfico 1.29).

Gráfico 1.27: Principales indicadores del mercado laboral – Trece ciudades



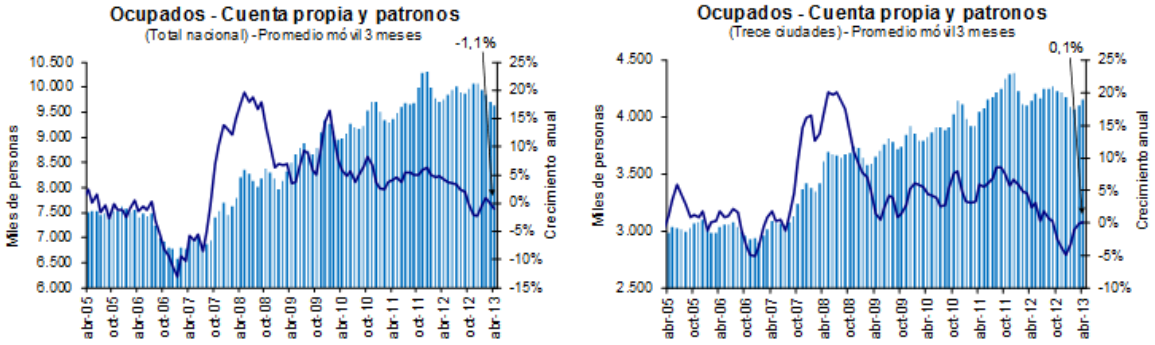
Fuente: DANE.

Gráfico 1.28: Empleo asalariado



Fuente: DANE. Cálculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 1.29: Empleo cuenta propia



Fuente: DANE. Cálculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Teniendo en cuenta las tendencias recientes del mercado laboral, es posible que se registren reducciones en la tasa de desempleo, en especial proveniente de los menores incrementos de la participación laboral. Igualmente, en la medida que la economía empiece a registrar un mayor dinamismo, especialmente que se prevén hacia el segundo semestre de 2013, se registrarían mayores contribuciones de la ocupación a la reducción de la tasa de desempleo.

Adicionalmente, los avances en las mejoras en las condiciones laborales, particularmente con aumentos del empleo asalariado pueden consolidarse, con base en los efectos esperados de la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) que eliminó el pago de parafiscales (solamente los aportes al ICBF y al SENA), salud y pensión por parte de los empleadores, lo cual se reflejaría en condiciones favorables para la contratación de empleo formal.

1.5 Inflación y política monetaria

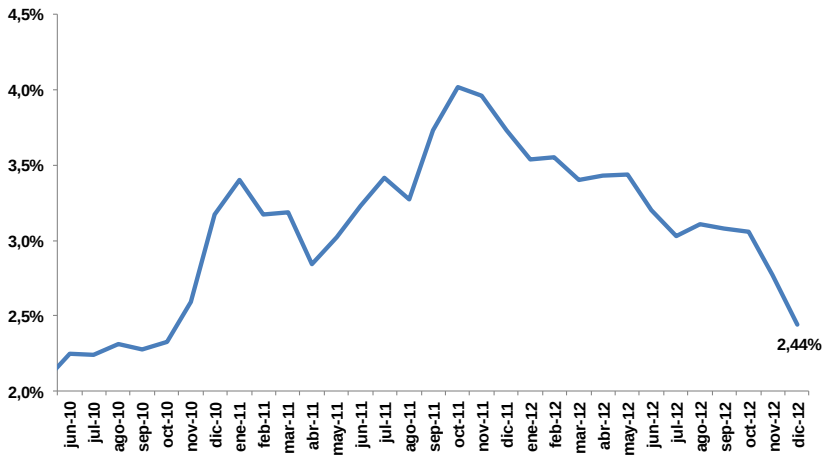
1.5.1 Inflación

Desde enero de 2012 (3,54%), el IPC comenzó una senda continua de caídas, que finalmente llevaron a que la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en 2012 fuera de 2,44%, resultado que fue inferior al pronóstico por el mercado (2,6% para 2012) y menor al cierre de 2011 (3,73%). Durante el primer semestre de 2012, la inflación total pasó de 3,54% a 3,20% entre enero y junio respectivamente, siendo el grupo de regulados (servicios públicos, combustibles y transporte público) el que mayor aporte tuvo a esta reducción al pasar de 5,27% a 3,92% para el mismo período.

En la segunda mitad del año, la inflación total registró una caída de 76 puntos básicos al pasar de 3,20% a 2,44% entre julio y diciembre de 2012; durante este período, tanto la reducción de la inflación de alimentos (4,22% en julio a 2,52% en

diciembre) como la caída en la inflación de regulados (3,92% en julio a 1,91% en diciembre), fueron los componentes que mayor incidencia tuvieron en esta reducción de la inflación total (Gráfico 1.10).

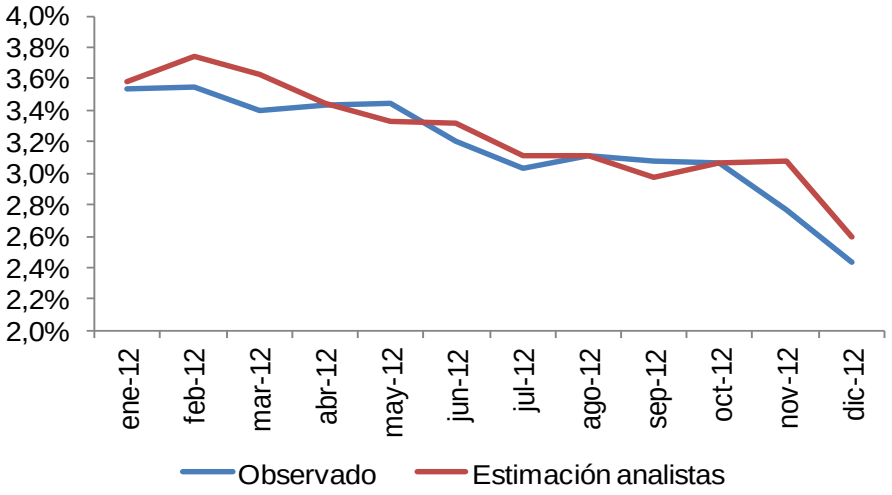
Gráfico 1.10: Índice de Precios al Consumidor – IPC (variación anual)



Fuente: DANE.

Es importante destacar que la inflación en 2012 se mantuvo dentro del rango meta de inflación (entre 2% y 4%) a lo largo de todo el año, así como también el dato observado de inflación fue menor a las expectativas del mercado en lo corrido del año, lo cual confirma la efectividad de la política monetaria (Gráfico 1.31). Así mismo, la estabilidad en el precio internacional del petróleo que no sufrió mayores fluctuaciones en 2012, contribuyó notablemente a que no se presentará un fuerte incremento en la inflación de regulados. Por su parte, la revaluación de la tasa de cambio también ayudo a mantener la inflación de transables en niveles bajos con lo cual no se generaron presiones inflacionarias.

Gráfico 1.31: IPC vs Expectativas



Fuente: DANE y Bloomberg.

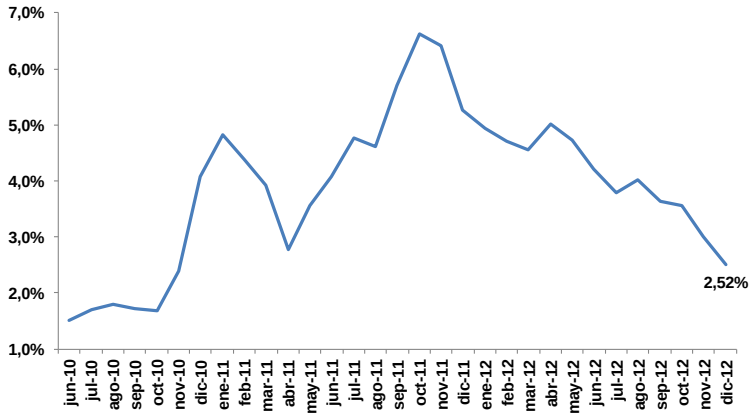
La inflación de alimentos también registró una importante reducción en 2012 al pasar de 4,94% a 1,69% entre enero y diciembre, respectivamente. A diferencia de 2011, cuando las pérdidas causadas por la emergencia invernal ocasionaron que muchas cosechas se perdieran incrementando el precio de los alimentos, en 2012 no se presentaron estos eventos, lo que permitió que los precios se mantuvieran estables a lo largo del año (Gráfico 1.32).

Dentro de los alimentos que presentaron las mayores caídas en 2012 se encuentran; hortalizas, legumbres y algunos tubérculos como la papa. Por su parte, los indicadores de inflación básica mantuvieron un comportamiento estable y acorde con la meta de inflación en 2012. La inflación sin alimentos paso de 3,01% a 2,41% entre enero y diciembre de 2012, ubicándose siempre en el rango meta de inflación; este indicador de inflación básica, que refleja eventuales presiones de demanda en la economía, no presentó mayores incrementos a lo largo del período y cerró el año con niveles acordes al cierre observado de la inflación total.

Por su parte, la inflación de transables presentó un comportamiento mixto en 2012. Por un lado, durante el primer trimestre de 2012 presentó una caída frente al cierre de 2011, este resultado obedeció principalmente a la reducción en los precios de productos de aseo, vehículos y tiquetes aéreos. Sin embargo, a partir de abril la inflación de transables registró un incremento que se mantuvo hasta septiembre de 2012 como resultado de alzas en los precios de productos de aseo, medicinas, tiquetes aéreos y productos de higiene personal.

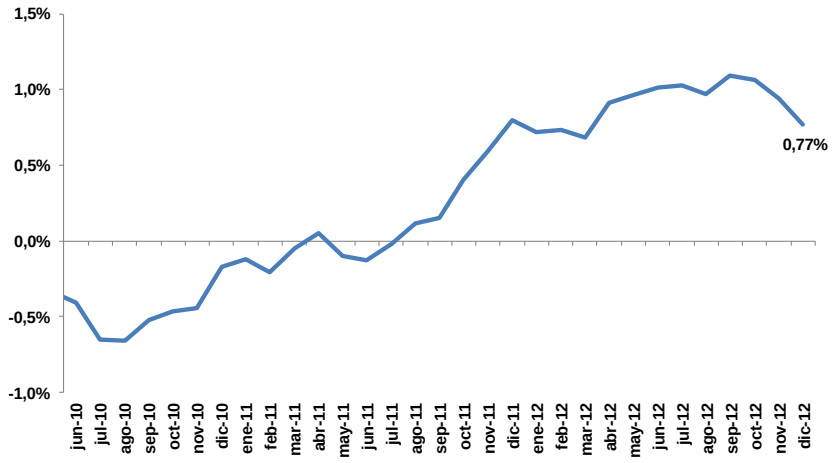
En el último trimestre de 2012 la inflación de transables mantuvo una tendencia a la baja producto de unos moderados crecimientos en los precios de los componentes que causaron presiones al alza en los dos trimestres anteriores, así como una caída en el precio de los vehículos. Finalmente, al cierre de 2012 la inflación de transables registró una caída en su variación anual frente al cierre de 2011 (0,80%), ubicándose en 0,77% (Gráfico 1.33).

Gráfico 1.32: IPC de alimentos



Fuente: DANE.

Gráfico 1.33: IPC de transables

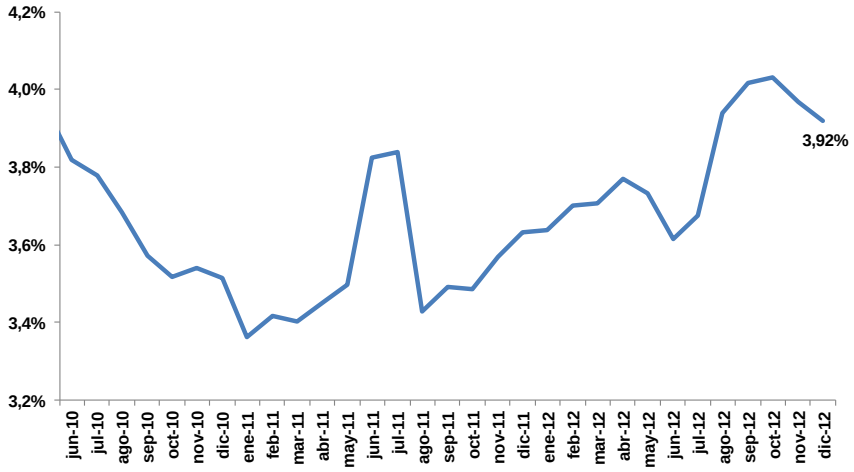


Fuente: DANE.

De otro lado, la inflación de no transables mantuvo una tendencia al alza en 2012 causada principalmente por el incremento de los rubros de arriendos, pensiones y matriculas. Entre enero y diciembre de 2012 la inflación de no transables presentó un incremento de 28 puntos básicos al pasar de 3,64% a 3,92% (Gráfico 1.34) respectivamente, sin embargo, la mayor aceleración de la inflación de no transables se observó en la segunda mitad de 2012.

Entre junio y octubre de 2012 la inflación de no transables paso de una variación anual de 3,61% a 4,03%, este resultado obedeció principalmente al incremento en el precio de los arriendos; no obstante, para los últimos dos meses de 2012 el componente inflacionario de no transables registró una caída ocasionada por la moderación de los precios de rubros distintos a arrendamientos como servicios de turismo y culturales.

Gráfico 1.34: IPC de no transables

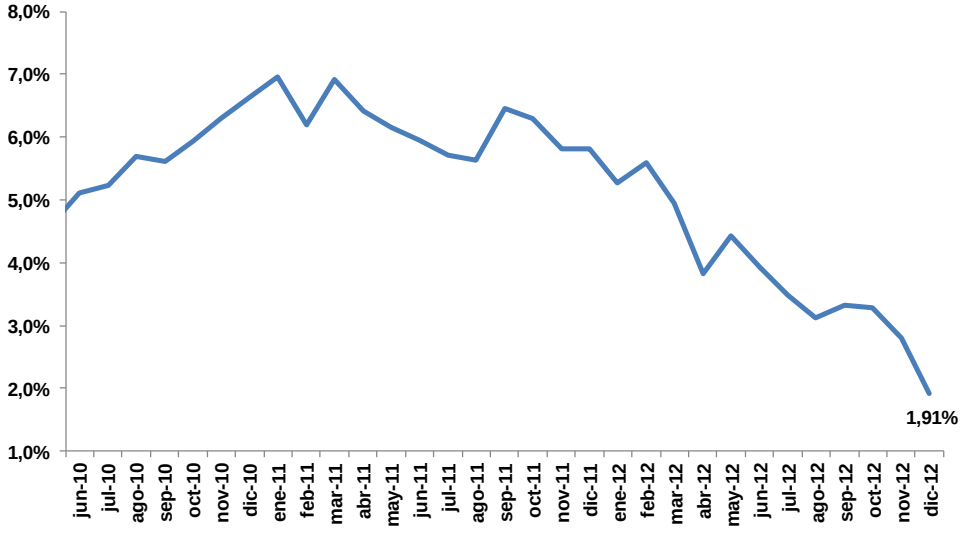


Fuente: DANE.

Al igual que la inflación total, la inflación de regulados mantuvo una tendencia decreciente a lo largo de 2012. Al cierre de 2012, la variación anual del IPC de regulados fue de 1,91%, presentando una importante reducción de 335 puntos básicos al pasar de una variación anual de 5,27% a 1,91% entre enero y diciembre de 2012 (Gráfico 1.35).

El componente que mayor contribución generó a la reducción de la inflación total de regulados fue el de servicios públicos al pasar de una variación anual de 7,05% a 0,96% entre enero y diciembre de 2012, respectivamente. Por el lado del componente de combustibles, se presentó una reducción en el primer semestre del año de 275 puntos básicos al pasar de registrar una variación anual de 4,58% a 1,84% entre y junio. Sin embargo, entre agosto y octubre la inflación del componente de combustibles se aceleró al pasar de registrar una variación anual de 1,10% a 4,36% respectivamente, resultado que se explicó por el mayor ajuste en el precio de los combustibles por efecto del incremento en el precio internacional de petróleo.

Gráfico 1.35: IPC de regulados

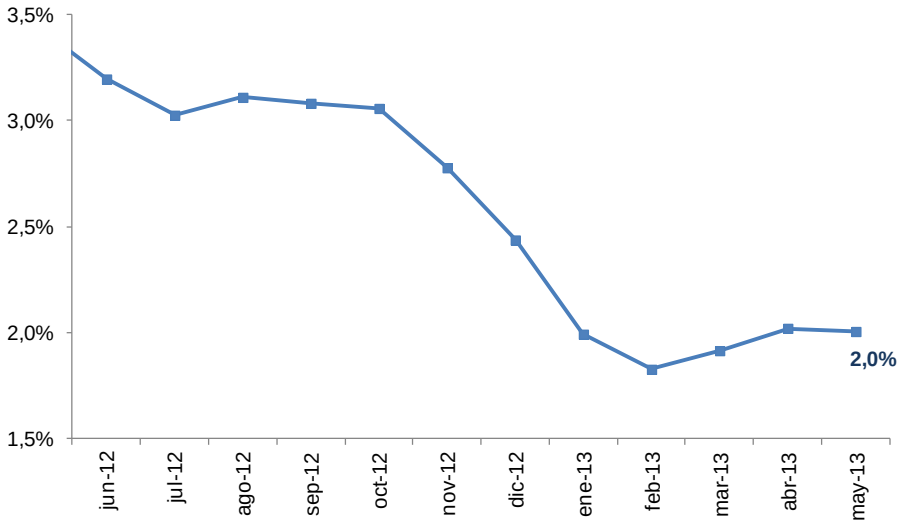


Fuente: DANE.

- **Comportamiento de la inflación en 2013**

En 2012 la Junta Directiva del Banco de la República implementó una política monetaria expansionista para impulsar el dinamismo de la economía. Dicha decisión se tomó bajo un marco de una inflación controlada que ha permitido el relajamiento de la política monetaria. Así, entre junio de 2012 (5,25%) y mayo de 2013 (3,25%), la tasa de intervención ha presentado una reducción de 200 puntos básicos sin comprometer la meta de inflación objetivo. A mayo de 2013, la inflación total ha registrado una caída de 43 puntos básicos frente al cierre de 2012, así mismo, y frente al mismo mes de 2012, la variación del IPC total a mayo de 2013 fue de 2,0% (Gráfico 1.36).

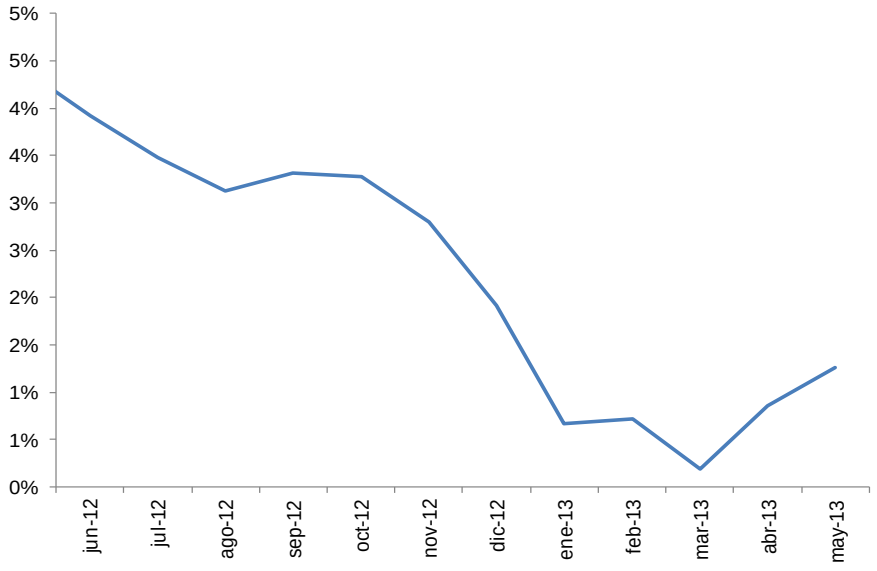
Gráfico 1.36: IPC total



Fuente: DANE.

El componente inflacionario que ha presentado los mayores incrementos en lo corrido de 2013 ha sido el de regulados, que pasó de una variación anual de 0,67% a 1,25% entre enero y mayo de 2013, respectivamente (Gráfico 1.37). Este resultado obedeció principalmente a un incremento en el rubro de servicios públicos y transporte.

Gráfico 1.37: IPC de regulados

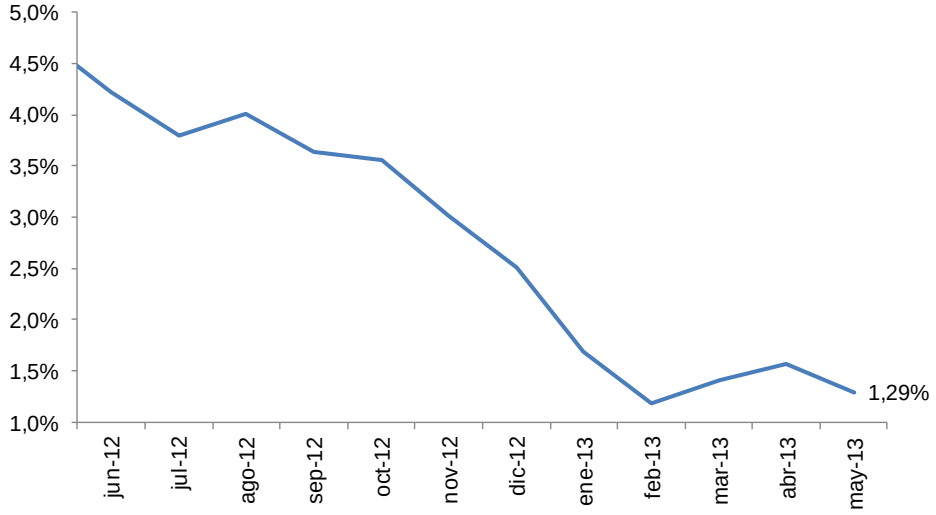


Fuente: DANE.

Por el contrario, la mayor reducción se ha presentado en el rubro de alimentos. A mayo de 2013 la variación anual de este grupo de gasto fue de 1,29%, lo que representa una reducción de 110 puntos básicos frente al cierre de 2012 (Gráfico 1.38). Vale la pena destacar que el comportamiento de la inflación de alimentos en lo corrido de 2013, mantiene la senda decreciente que se observó a lo largo de 2012. Así mismo, entre los alimentos que mayor contribución han tenido en la reducción de la inflación de alimentos se destacan los tubérculos y las hortalizas.

Finalmente, es importante mencionar que el nivel observado de inflación total en los primeros meses de 2013, se mantiene por debajo de las expectativas del mercado, lo cual sugiere que la postura de política monetaria expansionista continúa estimulando la economía sin comprometer la meta de inflación para este año que se mantiene en un rango entre el 2% y el 4%.

Gráfico 1.38: IPC de alimentos (Variación anual, %)

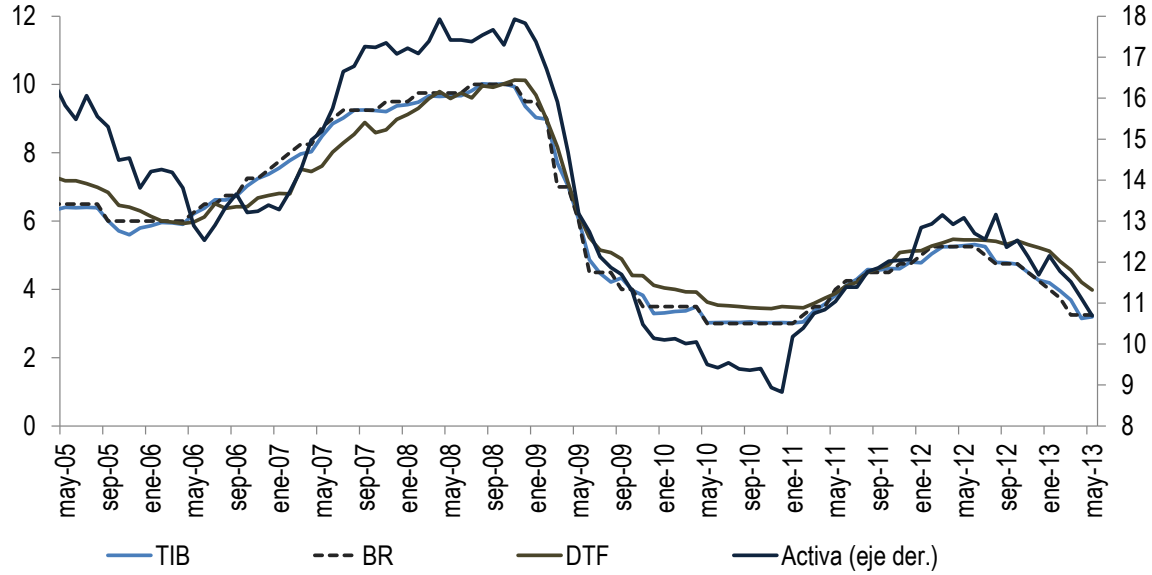


Fuente: DANE.

1.5.2 Política Monetaria

Durante el inicio de 2012 la política monetaria en Colombia continuó con su tendencia contractiva, la cual había iniciado a comienzos de 2011 como consecuencia de la fuerte expansión del crédito y de la solidez que registró la economía durante ese periodo. Entre febrero de 2011 y febrero de 2012, cuando alcanzó su nivel máximo de 5,25%, la tasa de intervención aumentó en 225 puntos básicos (pbs), y permaneció en este nivel durante los siguientes cuatro meses.

Gráfico 1.39. Tasas de interés (porcentaje)



Fuente: Banco de la República, Cálculos DGPM.

En julio de 2012 la autoridad monetaria decidió reducir la tasa en 25 pbs, teniendo en cuenta el bajo crecimiento de la economía mundial y la desaceleración de la inflación local. La política monetaria continuó siendo expansiva durante la segunda mitad de 2012 y los primeros meses del presente año, registrando una reducción de 200 pbs entre julio de 2012 y mayo de 2013.

Actualmente, la tasa de intervención se ubica en un nivel de 3,25% (mayo de 2013). Esta tendencia continúa respondiendo a la desaceleración de la economía mundial, que afecta la demanda externa y por esta vía las exportaciones y la producción en Colombia, a la desaceleración de los créditos de consumo, comercial e hipotecario y a las bajas presiones inflacionarias que permiten continuar utilizando la política monetaria para impulsar la economía colombiana.

La tasa interbancaria cerró el 2012 en un nivel de 4,3%, cayendo 50 pbs frente al nivel observado en 2011. En lo corrido de 2013, esta tasa se ha reducido 100 pbs adicionales, y en mayo de 2013 se ubicaba en 3,2%. De la misma forma, la DTF ha registrado una disminución de 150 pbs desde junio de 2012, ubicándose en un nivel de 3,98% en mayo de 2013.

La reducción en la tasa de intervención aún no se ha traducido completamente a todas las tasas de colocación de créditos. El Cuadro 1.7 compara la reducción en puntos porcentuales en las tasas de interés entre el episodio de política monetaria expansiva del año 2008 y el actual (julio 2012). De la misma forma, muestra el porcentaje de transmisión de la reducción en la tasa de intervención a las demás tasas de la economía. Se evidencia que la transmisión de la política monetaria a

las tasas de la economía ha sido más moderada en el episodio actual; mientras que la tasa de intervención se ha reducido en 200 pbs en los últimos once meses, en el mismo periodo la tasa de los créditos de consumo se redujo en apenas 90 puntos básicos y la ordinaria en 160 pbs. De la misma forma, el porcentaje de transmisión de la tasa de política monetaria a las demás tasas de la economía es mucho menor en este caso.

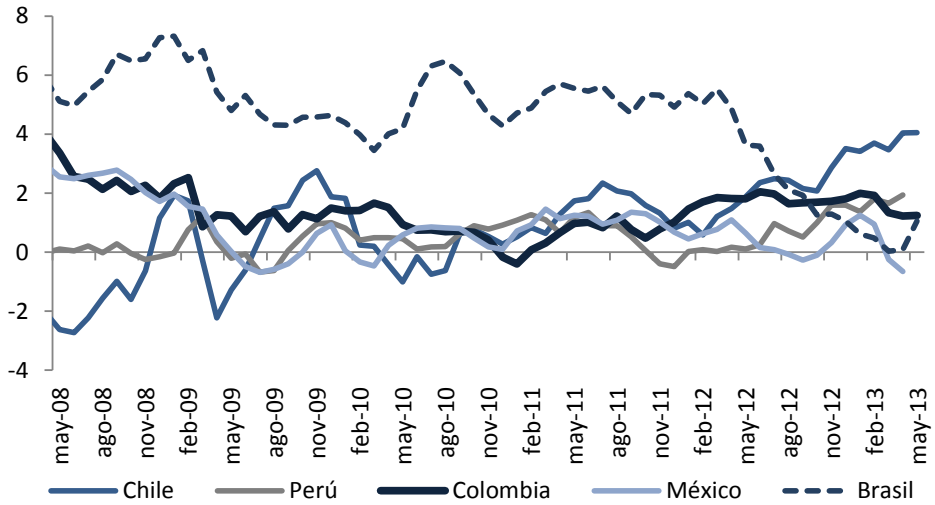
Cuadro 1.7: Tasas de interés por tipo vs. Tasa de intervención – disminución en puntos porcentuales

	Tasa BR	TIB	Consumo	Ordinario	Preferencial
Reducción 11 meses vs pico (nov-08)	600	600	403	670	780
% de transmisión		100%	67%	112%	130%
Reducción 11 meses vs pico (jun-12)	200	210	90	160	240
% de transmisión		105%	45%	80%	120%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Cálculos DGPM.

El comportamiento de la política monetaria en Colombia ha estado en línea con la región, como se puede apreciar en el Gráfico 1.40 la tasa de intervención real se ubicó en un nivel de 1,3% en mayo de 2013, ocupando el tercer lugar luego de México y Brasil y a pesar de la baja inflación que se ha registrado en lo corrido del año. Actualmente Chile exhibe la tasa de interés real más alta de la región, seguida por Perú. Por su parte, la tasa de intervención real de Brasil experimentó una caída drástica, como consecuencia de una reducción importante en la tasa de interés de intervención nominal (-325 pbs) y de un aumento en la inflación.

Gráfico 1.40: Tasas de interés reales – América Latina (porcentaje)



Fuente: Bloomberg, Cálculos DGPM.

1.6 Sector externo

El contexto internacional actual se encuentra bajo un escenario de incertidumbre producto del impacto en el dinamismo de la economía mundial de la crisis de deuda en los países de la zona euro, así como la lenta recuperación de la economía estadounidense; lo anterior genera grandes desafíos para los países emergentes, entre ellos Colombia. En este sentido, las diferentes medidas que están tomando los países afectados por los problemas de deuda de la zona euro, serán determinantes en la recuperación de la confianza de los mercados internacionales.

Ante un posible escenario de desaceleración mundial, el dinamismo del comercio exterior colombiano se vería afectado al igual que se presentaría una moderación en las expectativas de los consumidores e industriales, todo lo anterior llevaría posteriormente a un menor ritmo de crecimiento de la economía. No obstante, la economía colombiana aprendió de las lecciones de la crisis asiática de finales de los años noventa, y ahora se muestra más sólida y capaz de enfrentar una desaceleración mundial como la que se viene evidenciando desde 2009. Después de las reformas aprobadas en los últimos años (regla fiscal, ley de sostenibilidad fiscal, reforma tributaria y acto legislativo de regalías), el país cuenta con un nuevo marco fiscal institucional que le permite afrontar periodos de turbulencia internacional apoyando el dinamismo del crecimiento económico.

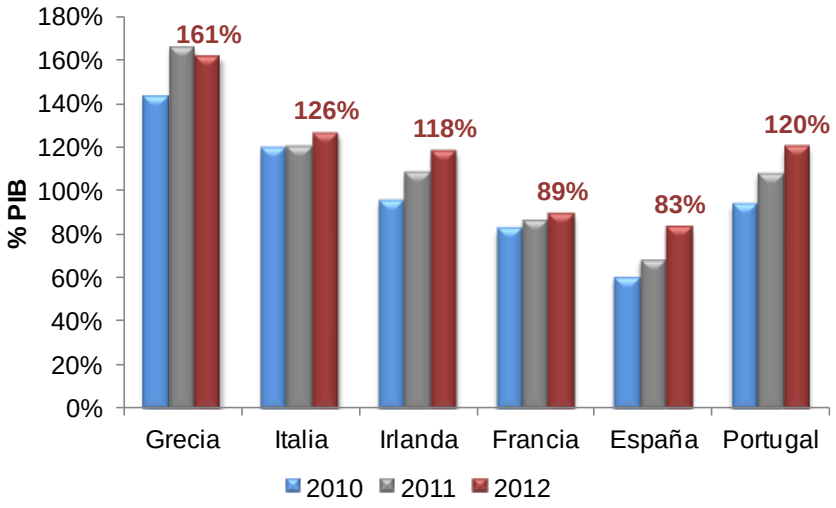
La economía colombiana no es una economía aislada, y por ende a pesar de presentar mejores fundamentales macroeconómicos, la crisis financiera internacional así como un menor ritmo en la actividad económica interna, pueden llegar finalmente a moderar el crecimiento económico, por lo cual se hace necesario que tanto el Gobierno como el Banco Central actúen con anticipación al ciclo de forma que permitan que se mantenga el dinamismo económico.

1.6.1 Contexto internacional

La gran incertidumbre que enfrentan los mercados internacionales, producto de las noticias que llegan desde las economías de Europa y Estados Unidos, han generado temor en los diferentes agentes económicos mundiales, todo por un eventual recrudecimiento de la crisis financiera mundial.

En la actualidad, el panorama internacional está determinado por la credibilidad de las diferentes políticas que han ido tomando los países en crisis económica, así, el mundo este cada vez más a la expectativa de la efectividad de las mencionadas políticas. Los paquetes de salvamento y las medidas adoptadas en las economías más avanzadas de tipo fiscal y monetario para enfrentar dicha crisis y evitar el colapso de la economía mundial, están evidenciando la importancia de analizar a fondo las políticas económicas en cada país de forma que se garantice la estabilidad macroeconómica y fiscal.

Gráfico 1.41: **Unión Europea, deuda pública (% del PIB)**



Fuente: *Bloomberg.*

Por una parte, la Unión Europea (UE) enfrenta el problema de deuda de algunos de los países que la componen: Grecia, Irlanda, Portugal, España, Italia y ahora Chipre. Sin embargo, el mayor problema hasta ahora presentado ha sido el de Grecia, donde se llegó incluso a poner en riesgo la continuidad de la UE como grupo (Gráfico 1.41). El 2011 se caracterizó por la agudización de la crisis de deuda de la zona euro que impactó drásticamente los mercados internacionales, en especial después de que las agencias calificadoras Standard and Poor's y Moody's rebajaron la calificación de la deuda soberana de Grecia a "bono basura", a comienzos de agosto. Lo anterior generó pánico en las principales bolsas de valores del mundo, provocando que descendieran entre 15% y 25% durante el año.

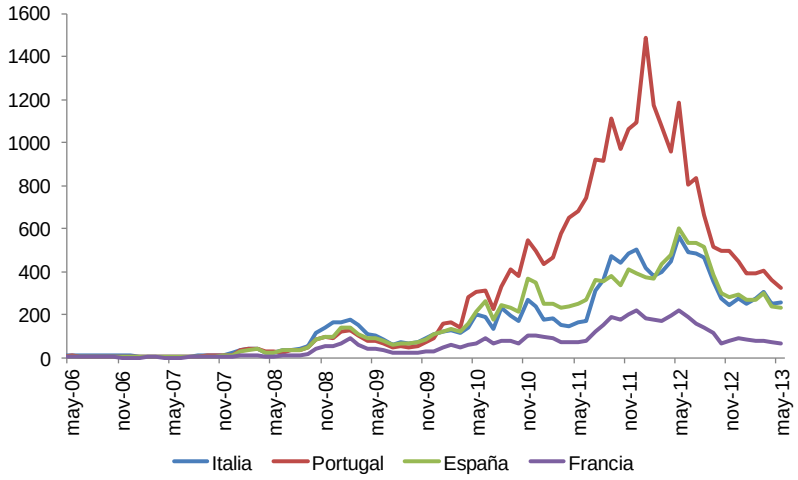
Para 2012, el panorama internacional no presentó mayores cambios frente a lo observado en 2011, por el contrario muchos otros países entraron en recesión. Por ejemplo, en marzo de 2012, la incertidumbre sobre el agudizamiento de la crisis en la UE era el factor que más influencia ejerció en la volatilidad y preocupación de los mercados internacionales. Así, el 12 de marzo de 2012, la economía mundial se tranquilizó ante la noticia de la aprobación del segundo plan de rescate a Grecia por un valor de 130.000 millones de euros; inmediatamente las primas de riesgo de Grecia registraron fuertes caídas, con lo cual retornó la tranquilidad a los mercados.

A pesar que la economía griega logró aprobar el segundo plan de rescate en marzo de 2012, el panorama de crisis en la zona euro se mantuvo en constante riesgo, esta vez por cuenta de las desalentadoras noticias de la economía española. En efecto, el elevado nivel de déficit fiscal que se registró hacia finales de 2011 en la economía española (8,5% del PIB), llevo a que el Gobierno Español tomará la decisión de adoptar una serie de medidas de ajuste fiscal que

nuevamente causaron incertidumbre y nerviosismo en los mercados internacionales. Entre estas reformas, se cuentan la reforma laboral anunciada en febrero de 2012, que incluía la flexibilización de los costos por despido, así como la reducción de la planta de personal en el sector oficial. Específicamente, en marzo de 2012 la comisión europea aprueba modificar los objetivos de déficit fiscal de España para 2012, de tal forma que el déficit esperado se fijó en 5,8% en vez del 4,4% exigido inicialmente por la *troika*.

En respuesta a las medidas adoptadas por el Gobierno español, los sindicatos más importantes de España anunciaron huelgas laborales como respuesta a la reforma laboral. Finalmente, a finales de marzo de 2012, el Banco Central de España declaró oficialmente que la economía entró en recesión, luego de una caída del PIB de 0,3% para el primer trimestre de 2012. Por lo anterior, las primas de riesgo para la zona euro, se mantuvieron en niveles elevados a pesar del rescate financiero de Grecia (Gráfico 1.42).

Gráfico 1.42: **CDS 5Y, países de la zona euro**

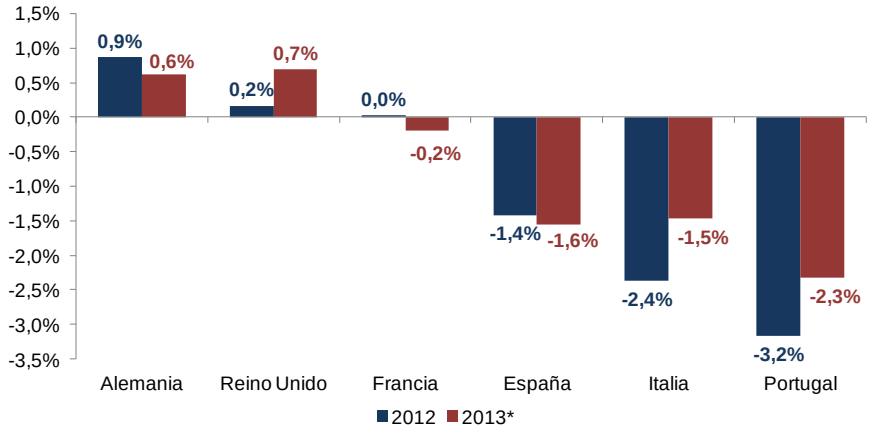


Fuente: Bloomberg

En lo corrido de 2013, las noticias no son favorables en torno al desempeño de la economía europea. Por un lado, el crecimiento económico se deterioró en 2012, solo Alemania y Reino Unido registraron crecimientos positivos mientras que los demás países presentaron una caída del producto (Gráfico 1.43). Lo anterior significa que la UE continua en recesión técnica aumentando la desconfianza e incertidumbre de los inversionistas internacionales. Por otra parte, en marzo de 2013, nuevamente el temor y la desconfianza en la pronta recuperación económica de la UE vuelven a hacer protagonistas en los mercados internacionales. Chipre, país miembro de la UE enfrenta serios problemas de deuda al tiempo que su economía continúa con una marcada desaceleración. Sin embargo, el 25 de marzo de 2013, los países de la zona euro, junto con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI, alcanzan un acuerdo para

enfrentar las dificultades económicas que afronta Chipre y restablecer la viabilidad del sector financiero.

Gráfico 1.43: **Crecimiento del PIB (Variación % anual)**



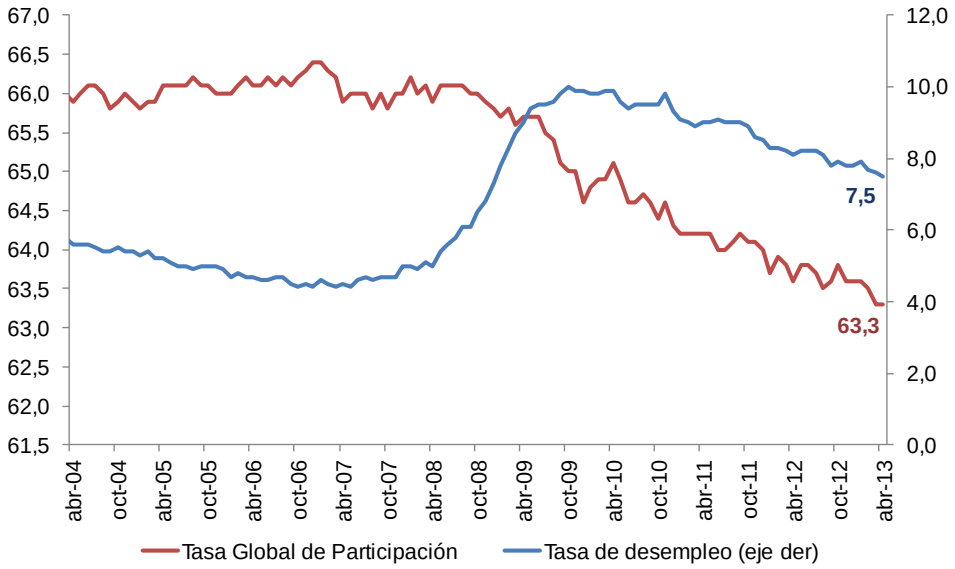
Fuente: Bloomberg
*Proyección

1.6.1.1 Estados Unidos

En Estados Unidos el panorama económico no es mejor que en la UE. La economía no muestra signos de recuperación sólidos y constantes, por el contrario, algunos de sus principales indicadores se mantienen en niveles preocupantes. Por un lado, el desempleo durante la mayor parte de 2012 se mantuvo por encima del promedio de los últimos 8 años, no obstante, para los primeros meses de 2013, la tasa de desempleo en Estados Unidos ha comenzado a ceder, aunque una de las posibles explicaciones de esta caída es la reducción en la tasa global de participación más no por una mejora en la calidad laboral. (Gráfico 1.44).

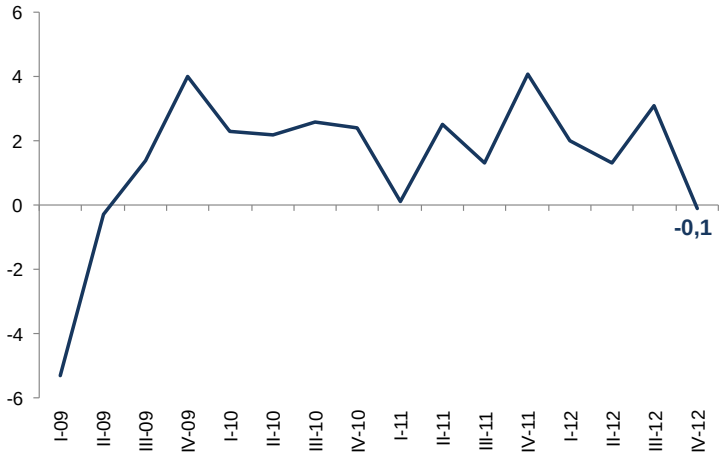
En cuanto al crecimiento económico, luego de que a partir del primer trimestre de 2009 el PIB creciera de nuevo a tasas positivas y alcanzara un máximo de 4% en el tercer trimestre del mismo año, la recuperación se desaceleró y llegó a un mínimo de 0,1% en el primer trimestre de 2011. Lo más preocupante, es que luego de registrar un crecimiento en el tercer trimestre de 2012 de 3,1%, para el cuarto trimestre la economía se desaceleró nuevamente y se ubicó en -0,1%, con lo cual el crecimiento de 2012 cerró en 2,2% (Gráfico 1.45).

Gráfico 1.44: E.E.U.U Tasa de desempleo y tasa global de participación (%)



Fuente: *Bureau of Labor Statistics*, Estados Unidos.

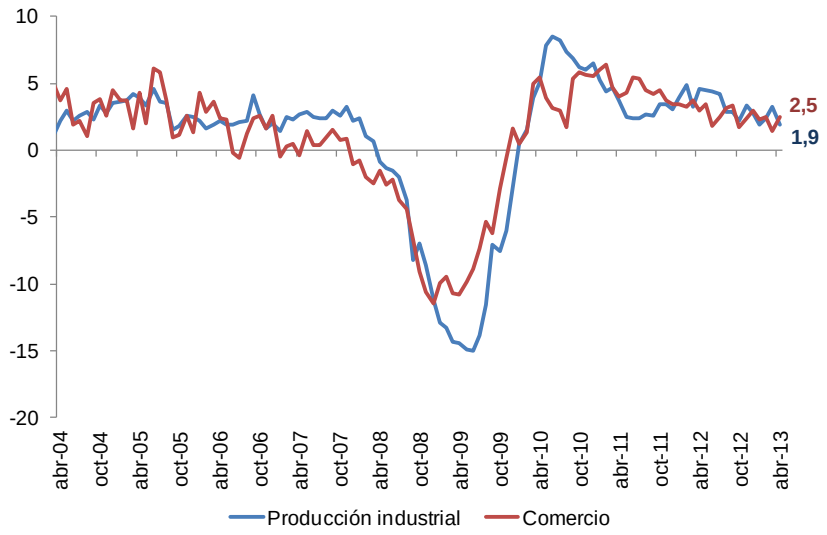
Gráfico 1.45: E.E.U.U Crecimiento del PIB (%)



Fuente: *Bureau of EconomicAnalysis*, Estados Unidos.

La industria y el comercio, importantes sectores en el dinamismo de la economía estadounidense, siguen sin encontrar una senda óptima de recuperación. Desde junio de 2010, la producción industrial ha disminuido 650 puntos básicos pasando de una variación anual de 8,5% a 2% en abril de 2013. Por su parte, el comercio ha registrado una caída de 390 puntos básicos entre febrero de 2011 y el cuarto mes de 2013 (2,5%) (Gráfico 1.46). Según fuentes oficiales, la desaceleración observada en la industria obedece a una caída en la producción fabril, en el sector minero y en la producción automotriz en los últimos meses.

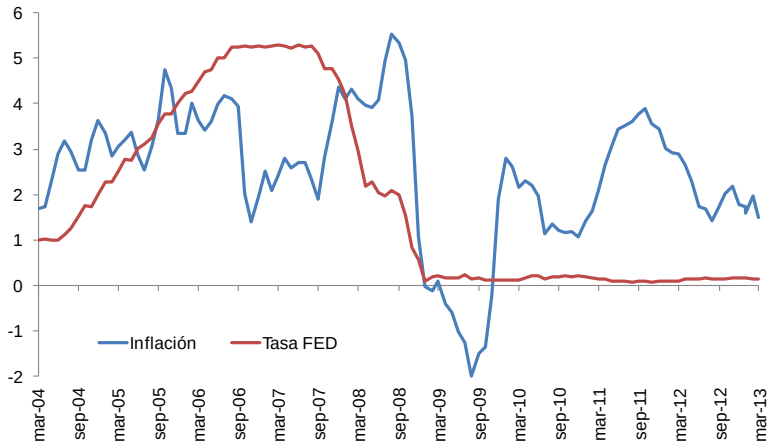
Gráfico 1.46: **Índice de producción industrial y ventas al por menor (Variación anual, %)**



Fuente: *Bureau of EconomicAnalysis*, Estados Unidos.

Por su parte y al igual que otras economías a nivel mundial, la economía estadounidense ha mantenido una postura de estímulo monetario desde finales de 2007. Entre el segundo semestre de 2007 y enero de 2013, la tasa de intervención de la FED ha registrado una caída de aproximadamente 5%, ubicándose actualmente en niveles cercanos al 0,1%. Como forma de mantener el estímulo monetario y permitir que la economía encuentre una senda de recuperación al tiempo se ha buscado proteger el empleo, por lo anterior, la FED ha anunciado que solo volverá a aumentar su tasa de intervención hasta cuando el desempleo alcance una cifra de 6,5% (Gráfico 1.47).

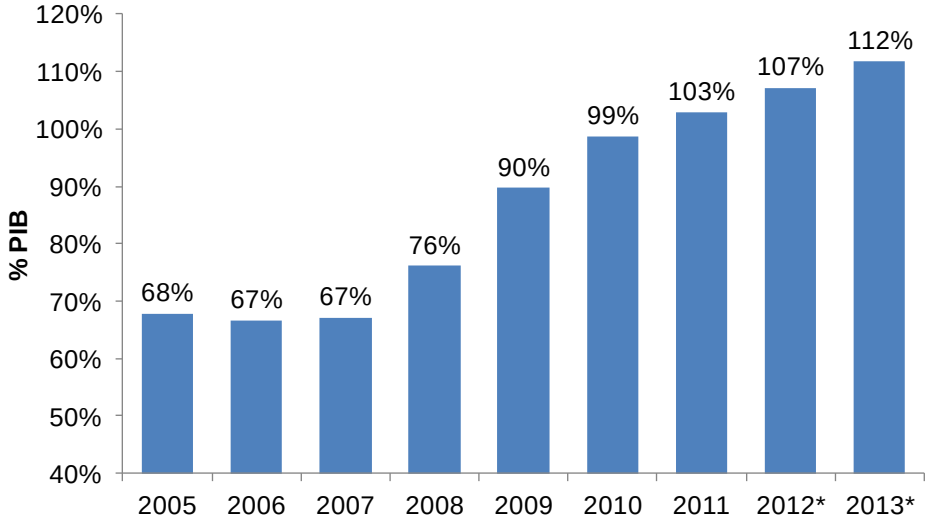
Gráfico 1.47: **Inflación y tasa de intervención de la FED (%)**



Fuente: Reserva Federal.

Finalmente, luego de llegar a tener nivel de deuda pública de 100% del PIB en 2011, en enero de 2013 (Gráfico 1.48), el presidente Barack Obama y el Congreso de los Estados Unidos llegaron a un acuerdo para evitar el llamado "*Fiscal Cliff*", de esta forma, entre lo que se acordó se encuentran: (i) Se paralizaron los recortes de gasto por un período de dos meses; (ii) se aumentó el impuesto a los dividendos y al patrimonio un 20% para personas con ingresos superiores a los US$450.000.

Gráfico 1.48: E.E.U.U deuda pública bruta (% PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional-Bloomberg.

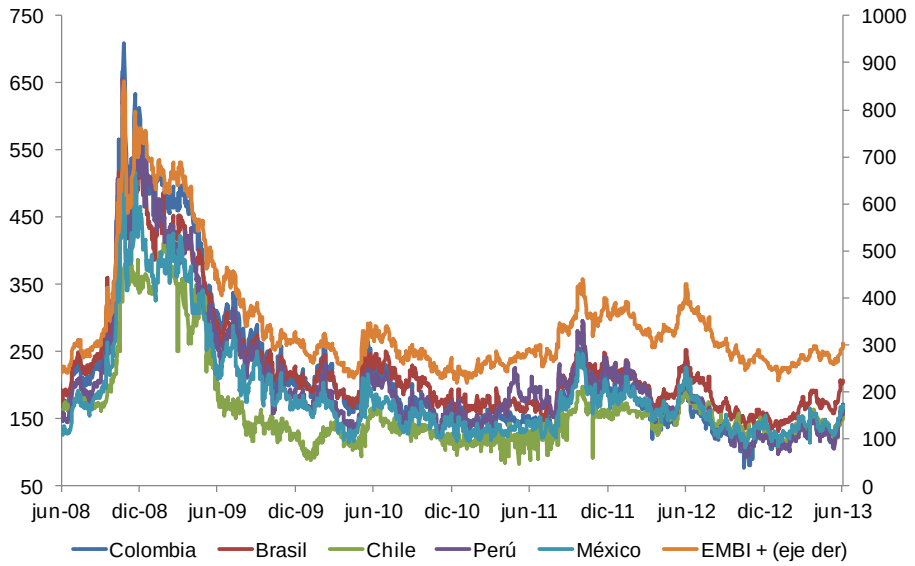
1.6.1.2 América Latina

La región aprendió de los errores cometidos en la crisis de finales de los años noventa y ahora es una de las regiones que mejores indicadores económicos presenta de cara a la crisis económica internacional. En términos de percepción de riesgo, actualmente los países de la región se encuentran en niveles relativamente bajos frente al incremento en las primas de riesgo que se observaron en los primeros meses de 2008, año en el cual se comenzaron a evidenciar los primeros síntomas de crisis internacional. Es importante destacar que aún cuando se enfrentan turbulencias y noticias desalentadoras de las economías desarrolladas, el costo de endeudamiento de los países de América Latina se ubican en niveles bajos frente a los países de la zona euro (Gráfico 1.49).

En 2012, los países de la región registraron crecimientos positivos, destacándose el crecimiento de Perú y de Chile de 6,3% y 5,5%, respectivamente. Por su parte, Colombia registró un crecimiento acorde al dinamismo económico observado a lo largo del año, mientras que Brasil presentó un moderado crecimiento frente a las demás economías de América Latina. El crecimiento observado en 2012 por los

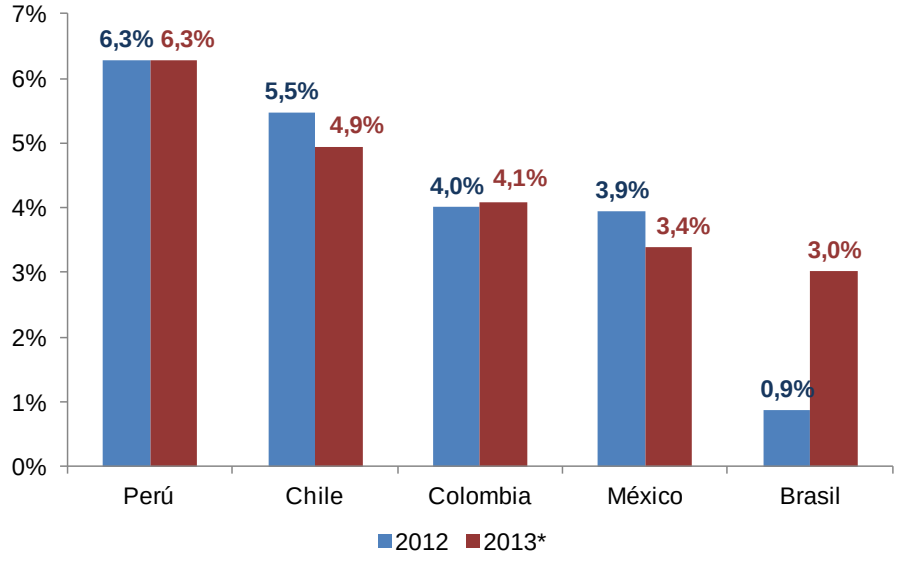
países de América Latina es en promedio mayor al crecimiento presentado por los países de la UE y Estados Unidos. Es importante destacar que las proyecciones de crecimiento para 2013, son favorables para Colombia y Brasil, mientras que el pronóstico para Chile y México no es optimista. (Gráfico 1.10).

Gráfico 1.49: EMBI LATAM



Fuente: Bloomberg.

Gráfico 1.10: Crecimiento del PIB LATAM (variación anual, %)



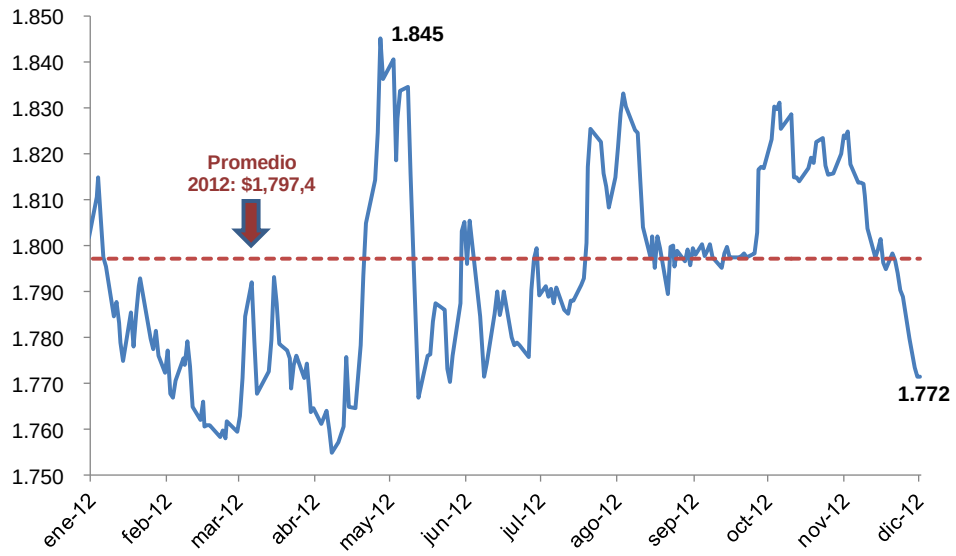
Fuente: Bancos Centrales.
*Proyectado

1.6.2 Comportamiento de la tasa de cambio

La tasa de cambio nominal con respecto al dólar, se mantuvo estable durante 2012. Las fluctuaciones en la tasa de cambio en lo corrido del año fueron producto principalmente del agitado contexto internacional, en particular en las economías de la zona Euro y de Estados Unidos. Así, la tasa de cambio nominal en 2012 cerró con una apreciación promedio de 2,7% con respecto a 2011, manteniéndose en promedio en niveles cercanos a los $1.798 pesos por dólar (Gráfico 1.511). Como se mencionó anteriormente, la tasa de cambio nominal fluctuó en 2012 principalmente por el contexto internacional, por lo anterior el nivel más bajo de la tasa de cambio se observó en los primeros meses del año.

Entre enero y abril de 2012, la tasa de cambio registró una apreciación promedio de 3,62% frente al mismo período de 2011, entre los factores que incidieron en este comportamiento se destacan las buenas noticias para las economías de la zona Euro, especialmente la aprobación del segundo paquete de ayuda financiera a Grecia por 130 billones de euros, el pacto fiscal firmado por los líderes europeos que busca establecer una mayor disciplina fiscal y presupuestaria y, las buenas noticias de la economía de Estados Unidos. A nivel interno, el anunció del crecimiento del PIB para 2011 en las últimas semanas de marzo de 2012, también generó mayor confianza en la economía colombiana y por ende una mayor entrada de capitales presionando la tasa de cambio a la baja.

Gráfico 1.511: Tasa Representativa del Mercado (TRM)-pesos por dólar



Fuente: Banco de la República, cálculos DGPM.

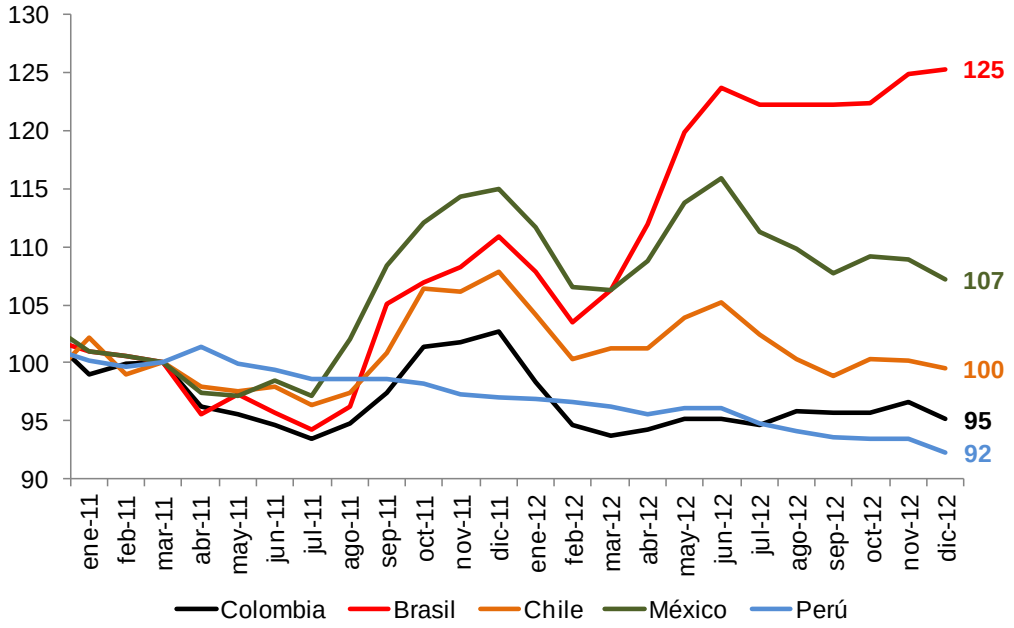
Posteriormente, la tasa de cambio paso de un nivel promedio mensual de $1.775 en abril de 2013, a una tasa de cambio promedio entre mayo y noviembre de $1.801, lo que representa una devaluación de 1,45%. Este resultado obedeció

principalmente a la incertidumbre que generó entre los mercados internacionales la noticia de la petición de ayuda financiera por parte de España y Chipre en junio de 2012, así como también a las medidas en contra de la revaluación tomadas por la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) como la continuación del mecanismo de acumulación de reservas internacionales.

Finalmente, hacia el cierre de 2012 la tasa de cambio volvió a presentar una tendencia a la baja como consecuencia de que el Banco Central Europeo restableció la admisibilidad de los bonos griegos como activos de garantía de deuda, lo que llevó a que el mercado mantuviera una relativa calma al final de 2012.

Es importante mencionar que el comportamiento de la tasa de cambio en Colombia no ha sido un fenómeno exclusivo del país, la mayoría de países alrededor del mundo experimentaron una apreciación en sus respectivas tasas de cambio frente al dólar a lo largo de 2012. Por ejemplo, en América Latina la mayoría de países de la región experimentaron el mismo comportamiento que la economía colombiana (
Gráfico 1.512).

Gráfico 1.512: LATAM, Índice de tasa de cambio nominal (me/dólar) (marzo 2011=100)



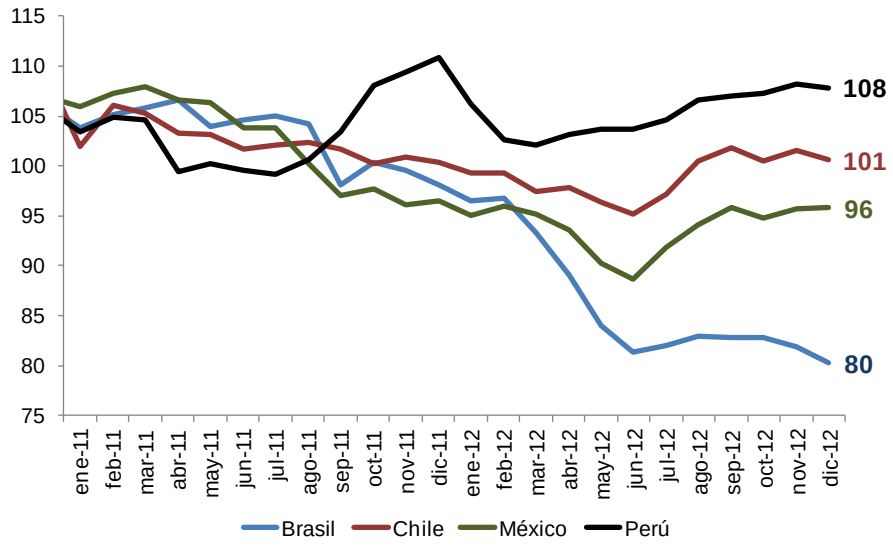
Fuente: Bancos Centrales, Bloomberg. Cálculos DGPM.

Adicionalmente, la crisis de deuda en Europa ha generado incrementos en la aversión al riesgo por parte de los agentes, situación que se ha reflejado en la apreciación del dólar frente a sus principales cruces. Al comparar el comportamiento del peso con el de las monedas de países de características similares, se puede observar que en 2012, el peso (95) fue la segunda moneda

más revaluada de la muestra seleccionada de LATAM después del sol peruano (92). Por el contrario, el real brasileño fue la moneda de la región que mayor nivel de depreciación registró al cierre de 2012 (125).

Por otra parte, al analizar el índice de las tasas de cambio bilaterales cruzadas (COP/moneda extranjera), se observó que para el primer semestre de 2012, el peso se apreció frente a la mayoría de monedas de la región, sin embargo, se evidenció una clara tendencia al alza del peso colombiano frente a sus pares para el segundo semestre de 2012, a excepción del real brasileño con el cual mantuvo una tendencia a la baja durante el año (Gráfico 1.513).

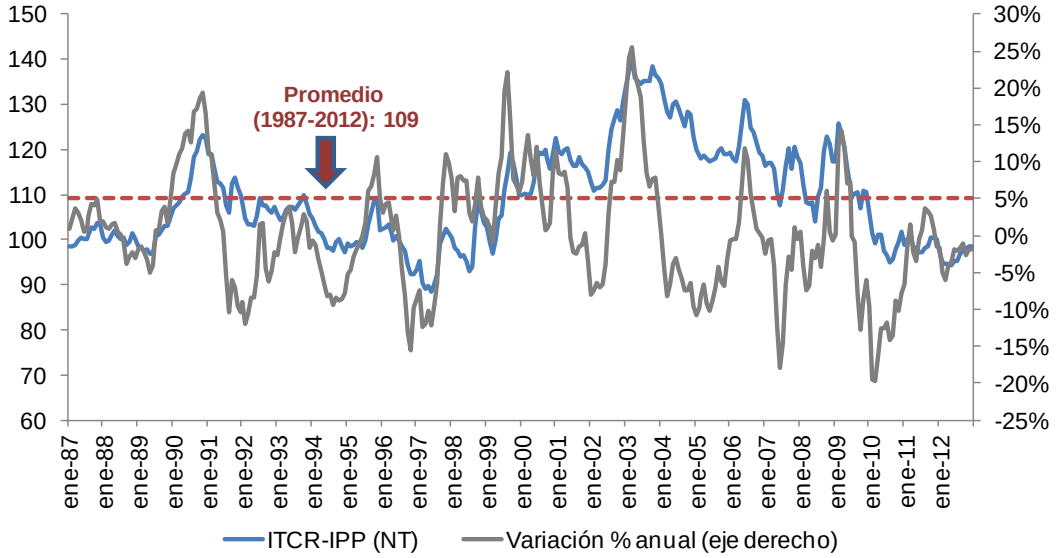
Gráfico 1.513: LATAM, Índice de tasa de cambio nominal (COP/me) (octubre 2010=100)



Fuente: Bancos Centrales, Bloomberg. Cálculos DGPM.

En términos reales, el índice de la tasa de cambio real multilateral (ITCR) deflactado con el índice de precios al productor (IPP) para el comercio no tradicional, cerró 2012 en un nivel cercano a 98, ubicándose por debajo de su promedio histórico (1987-2012, 109,1) (Gráfico 1.5.14). Lo anterior sugiere que la tendencia revaluacionista observada desde finales de 2008 se mantiene.

Gráfico 1.514: Índice de tasa de cambio real multilateral (IPP-NT, 1994=100)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM.

1.6.2.1 Comportamiento de la tasa de cambio en 2013

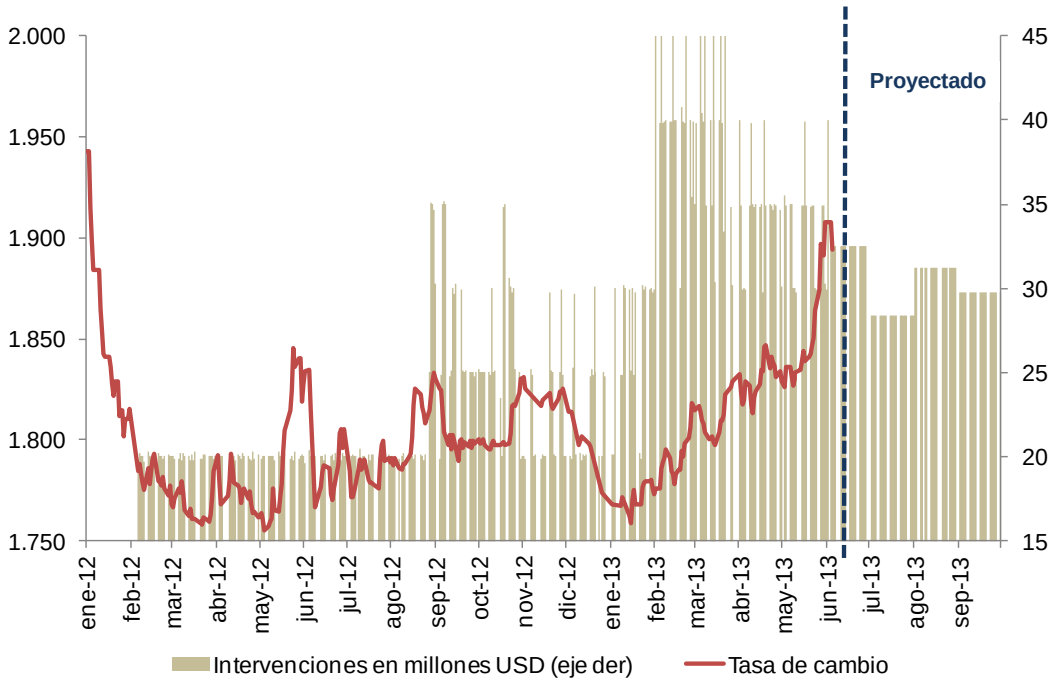
En lo corrido de 2013, la tasa de cambio nominal ha registrado una devaluación promedio 2,4% frente al cierre de 2012. Este comportamiento es explicado en gran medida por las medidas para hacer frente a la revaluación implementadas por el Gobierno en conjunto con el Banco de la República. Entre ellas se destacan la decisión de la JDBR de continuar con el proceso de acumulación de reservas internacionales, la cual consiste en la acumulación de reservas por un orden de US$3.000 millones entre febrero y mayo de 2013, y de US$2.500 millones entre junio y septiembre de este año. Así mismo, el Gobierno consciente de las consecuencias que la revaluación puede tener sobre los diversos sectores de la economía, ha tomado una serie de medidas, conducentes a contener las presiones revaluacionistas, entre ellas se destacan el anuncio que el 13 de febrero de este año hizo el Ministro de Hacienda con respecto a un ajuste del Plan Financiero 2013, que disminuye las necesidades de endeudamiento en el 2013, a través de un menor endeudamiento de fuentes externas en U$1.000 millones. Esto resultará en que la Tesorería General de la Nación realizará compras de dólares en el mercado público por este monto para atender los pagos de deuda externa.

Así mismo, el pasado 15 de abril de 2013, el Gobierno anunció una serie de medidas encaminadas a impulsar la productividad y el empleo que buscan mantener el dinamismo de la economía. El Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), tiene un paquete de medidas tanto transversales como sectoriales. En las medidas transversales se incluyeron dos medidas cambiarias tendientes a combatir la apreciación de la tasa de cambio: (i) inversión en moneda

extranjera de los recursos provenientes de regalías y, (ii) diversificación de portafolio por parte de los fondos de pensiones.

Las medidas anteriormente mencionadas y las tomadas en años anteriores, ha ocasionado que la tasa de cambio se encuentre actualmente en niveles superiores a los $1.800 pesos por dólar (Gráfico 1.515), con lo cual se confirma el compromiso del Gobierno por mantener una tasa de cambio competitiva que beneficie a todos los sectores económicos del país.

Gráfico 1.515: Tasa de cambio e intervenciones en el mercado cambiario (US$ millones)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM.

1.6.3 Resultados balanza de pagos 2012 y proyecciones 2013

De acuerdo con los cálculos preliminares se prevé que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se ubique en 3,2% del PIB para 2013, lo cual es explicable en un contexto externo que aún presenta una gran volatilidad. Se proyecta un crecimiento de las exportaciones en línea con lo observado en 2012, que se explica principalmente por una mayor producción esperada de hidrocarburos, carbón y ferroníquel, que permitirá mayores ventas externas. Además, los precios de los principales *commodities* continúan en niveles similares al año anterior.

La gran incertidumbre presente en los últimos años sobre el comportamiento de la economía en Estados Unidos y la Unión Europea ha permitido que los flujos de

capital se trasladen a las economías emergentes, las cuales han liderado el crecimiento económico mundial. De esta forma, nuestro país se ha convertido en un destino importante para estos flujos de capital, gracias también al buen comportamiento macroeconómico y la consolidación fiscal. En este contexto, se proyecta que la Inversión Extranjera Directa hacía Colombia se mantendrá en los niveles de 2012, ya que el país continúa siendo atractivo para los inversionistas. Esto implica que el déficit en cuenta corriente estará financiado principalmente con esta fuente de recursos de largo plazo, lo cual garantiza su sostenibilidad.

Se esperan recursos de Inversión Extranjera Directa que alcanzarían un monto equivalente a 4,2% del PIB (US$16.000 millones), similar a lo observado en 2012, (US$15.823 millones). La consolidación del equilibrio macroeconómico y fiscal del país, que se vio reflejada en la recuperación del grado de inversión por parte de las tres principales calificadoras (*Standard and Poors, Moody´s y Fitch*), han convertido al país en un destino atractivo para las empresas internacionales. Un gran componente de recursos de IED ha estado destinado a proyectos de infraestructura, un activo fundamental para el desarrollo económico colombiano.

Bajo este escenario de financiamiento, el déficit en cuenta corriente se incrementaría a alrededor de US$12.350 millones (3,2% del PIB). Este resultado se explica principalmente por una reducción en el superávit de balanza comercial (US$114 millones), inferior al observado en 2012 (US$667 millones). Las exportaciones de bienes se ubicarían en niveles de US$62.00 millones, mientras que las importaciones terminarían el año alrededor de los US$56.000 millones. Sin embargo, se espera que el comportamiento de las exportaciones en 2013 se vea afectado positivamente por varios factores: en primer lugar, la implementación total del TLC con Estados Unidos, en segundo lugar, la recuperación de la demanda externa y en tercer lugar, los precios de bienes básicos como el petróleo, carbón y café se encuentran todavía en niveles históricamente altos. De otra parte, la dinámica de la demanda interna contribuirá al crecimiento de las importaciones de bienes de consumo para los hogares y de bienes de capital para el sector empresarial en 2013.

Cuadro 1.8: Balanza de Pagos: resultados 2012 y proyecciones 2013

Concepto	Millones de Dólares		% del PIB	
	2012	2013*	2012	2013*
I. CUENTA CORRIENTE	**-11.415**	**-12.350**	**-3,1**	**-3,2**
***A.* Bienes y servicios no factoriales**	**667**	**114**	**0,2**	**0,0**
1. Bienes	6.004	5.508	1,6	1,4
Exportaciones	59.962	62.063	16,2	16,1
Importaciones	53.773	56.386	14,6	14,6
2. Servicios no factoriales	-5.337	-5.394	-1,4	-1,4
Ingresos	5.240	5.607	1,4	1,5
Egresos	10.577	11.000	2,9	2,8
***B.* Renta de los Factores**	**-16.682**	**-17.096**	**-4,5**	**-4,4**
***C.* Transferencias**	**4.599**	**4.632**	**1,2**	**1,2**
II. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA	**16.840**	**16.670**	**4,6**	**4,3**
***A.* IED Neta**	**16.071**	**13.785**	**4,3**	**3,6**
1. IED en Colombia	15.823	16.285	4,3	4,2
2. Inversión colombiana en el exterior	-248	2.500	-0,1	0,6
III. VARIACION RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS	**5.425**	**4.320**	**1,5**	**1,1**

Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*Cifras proyectadas.

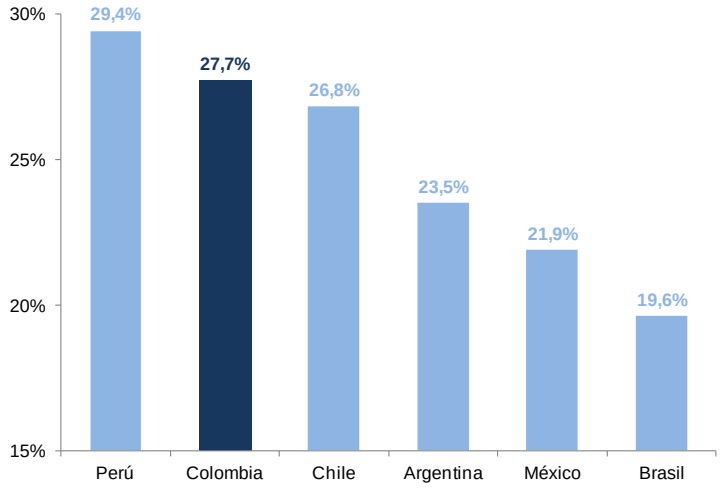
Los servicios no factoriales mostrarían un similar desbalance que el observado en 2012, ubicándose en 1,4% del PIB en 2013. Las proyecciones indican que este año se observarán mayores egresos por renta de factores que los del año anterior (alrededor de US$17.000 millones), debido a que estos están asociados con los mayores flujos de inversión extranjera directa. Adicionalmente, en términos del PIB los ingresos netos por transferencias se mantendrían en los niveles observados en de 2012 y se ubicarían en 1,2% del PIB. Aun no se esperan flujos importantes por remesas debido a que países como España continúan con un alto desempleo que afecta a los inmigrantes, entre ellos a los colombianos, de donde proviene un importante monto de éstos recursos.

1.7 Balance Macroeconómico

En términos de agregados macroeconómicos, el crecimiento económico del año 2012 estuvo liderado por la demanda interna y en mayor medida por la demanda privada. El crecimiento de 4,0% es destacable en un ambiente internacional de gran incertidumbre económica, lo que evidencia la solidez de los fundamentales macroeconómicos y fiscales del país.

El crecimiento económico se reflejó en un aumento de la tasa de inversión y ahorro que nos ubica en niveles superiores a otras economías de la región. En efecto, para 2012 la tasa de inversión en Colombia fue de 27,7% del PIB (superior en 0,6 puntos porcentuales al observado en 2011), por encima de la de países como Chile, México y Brasil (Gráfico 1.56).

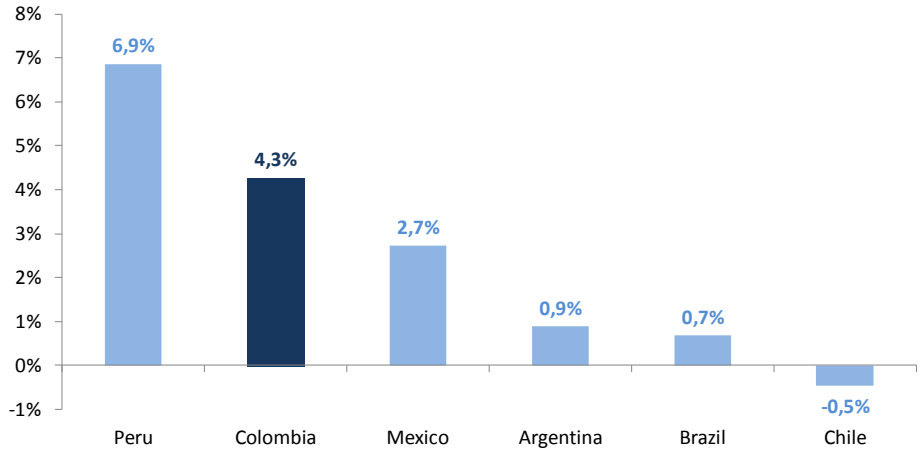
Gráfico 1.56: Tasa de Inversión 2012(Puntos porcentuales en términos del PIB)



Fuente: Bancos Centrales, Institutos de Estadística y Cuentas Nacionales.

Por otra parte, en 2012 la tasa de ahorro se ubicó en 24,6% del PIB superior a la de 2011 (24,4% del PIB), ya que el mayor crecimiento económico estuvo acompañado por un menor déficit del sector público y por ende un aumento en su tasa de ahorro. Se destaca que este nivel se encuentra por encima del promedio histórico del país (18% del PIB). Además, la tasa de ahorro de la economía colombiana presentó un incremento al mismo tiempo que la tasa de inversión se encuentra en un nivel importante, situación que difiere de la de los años noventa, cuando la tasa de ahorro de la economía disminuía fuertemente mientras que la inversión crecía. En comparación con América Latina, para el período 2002-2012 Colombia presentó un incremento en su tasa de ahorro superior a México, Argentina y Brasil (Gráfico 1.57).

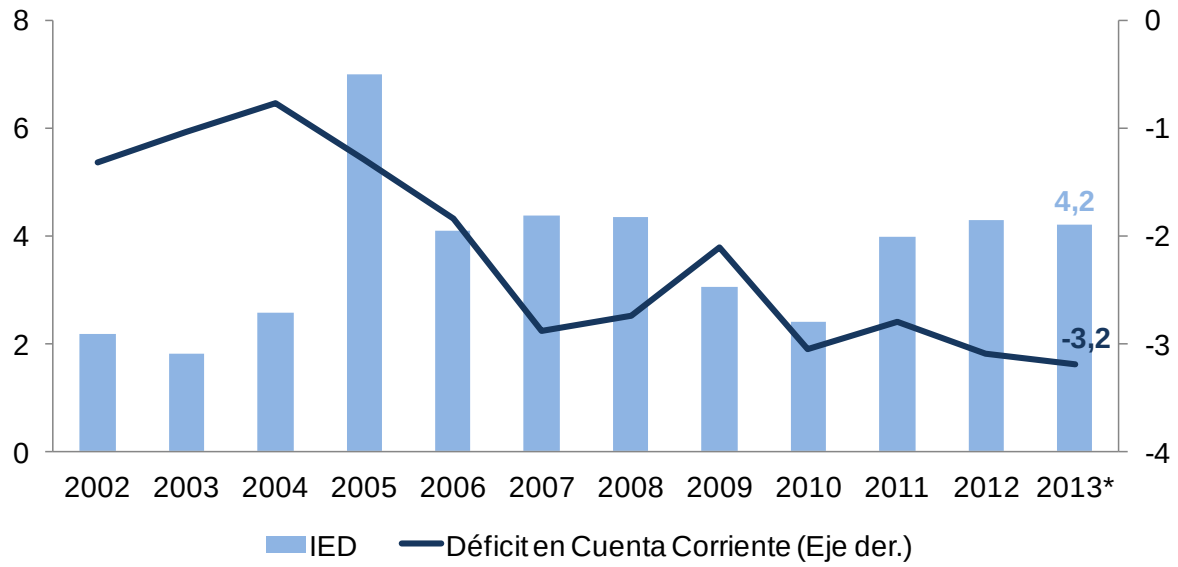
Gráfico 1.57: Variación en la tasa de Ahorro 2002-2012(Puntos del PIB)



Fuente: FMI.
Cálculos: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para 2013 se proyecta un crecimiento económico de 4,5%, que continuará siendo liderado por la demanda del sector privado, ya que el sector público continuará manteniendo estable su déficit y por ende su demanda por bienes y servicios. En este sentido, se proyecta una mayor demanda del sector privado sobre su ahorro, lo que ubicaría el déficit en cuenta corriente en 3,2% del PIB, levemente inferior al de 2012. La principal fuente de recursos para financiar este déficit continuará siendo la Inversión Extranjera Directa, que como se mencionó anteriormente, son recursos más sostenibles en el tiempo lo que garantiza la sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos (Gráfico 1.58).

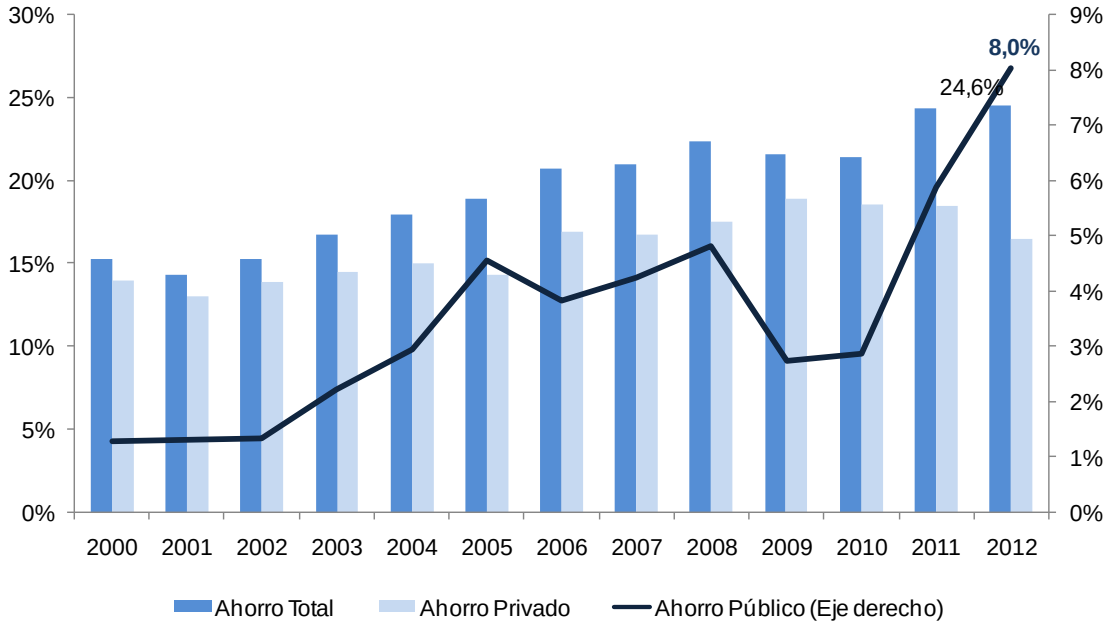
Gráfico 1.58: Déficit en cuenta corriente e IED (% del PIB)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP.*Cifras proyectadas.

Las reformas fiscales aprobadas en el año 2011 (sostenibilidad fiscal, regalías y regla fiscal) que conforman el nuevo marco fiscal institucional, le permitirán al gobierno continuar en la senda de la disciplina fiscal y de esta forma incrementar la tasa de ahorro público. De esta forma, en 2012 la tasa de ahorro público se ubicó en 8,0% del PIB, superior en 2,1pp a lo observado en 2011, mientras que el ahorro privado pasó de 18,5% del PIB en 2011 a 16,5% del PIB en 2012. (Gráfico 1.59).

Gráfico 1.59: Tasa de Ahorro (% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

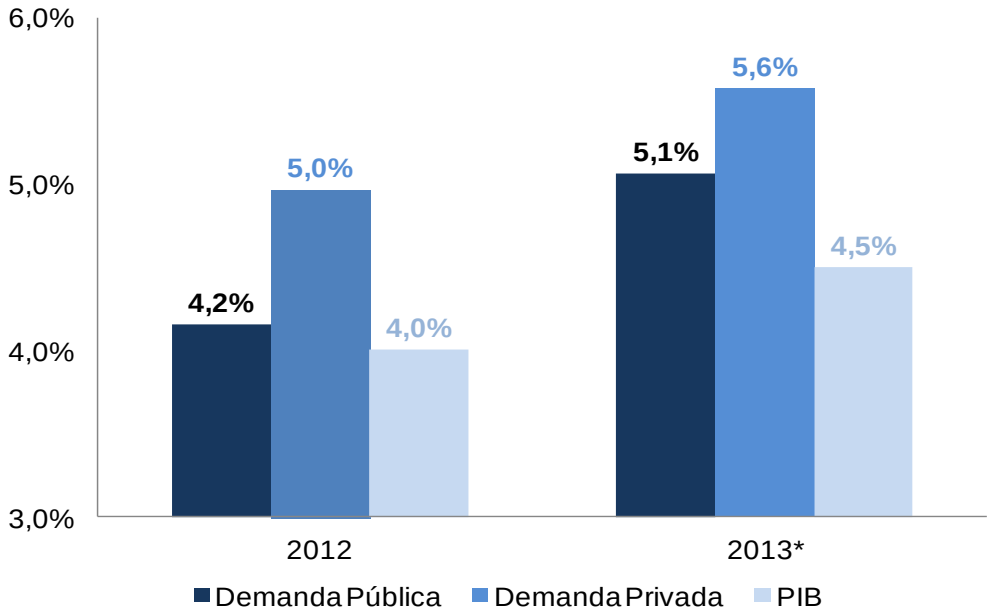
En el año 2012, la demanda pública creció 4,2%, inferior a lo observado en 2011 (12,7%) debido principalmente a que era el primer año de las administraciones regionales y locales, cuando la ejecución del gasto público es más baja. La inversión pública (asociada con las inversiones en obras civiles) presentó un crecimiento de 2,2%, cuando en 2011 había crecido un 22,8%, mientras que la inversión privada presentó un crecimiento de 7,6%. En total la demanda del sector privado aumentó 5,0% en términos reales, como se mencionó antes, sustento del crecimiento económico en 2012 (Gráfico 1.61).

En términos de balances macroeconómicos, el sector público presentó un superávit de 0,3% del PIB en 2012, resultado superior al déficit observado en 2011 (2,0% del PIB) explicado principalmente por el menor desbalance del Gobierno Nacional Central y el superávit en el sector de regionales y locales. Por su parte, el sector privado presentó un déficit de 3,4% del PIB, consecuencia del proceso de aumento en la inversión productiva. Esto permite concluir que el déficit en cuenta corriente del país en 2012, por un valor equivalente a 3,1% del PIB, fue el reflejo del aumento en términos de inversión sobre ahorro que registró el sector privado, teniendo en cuenta el aumento de la demanda privada de 5,0% en 2012.

Para 2013 se espera que el crecimiento económico de 4,5% siga siendo liderado por el sector privado ya que las condiciones para una recuperación del crecimiento se mantienen (tasas de interés reales en niveles bajos, baja inflación acceso al crédito). De otra parte, la demanda pública tendrá un papel fundamental para sustentar el crecimiento, a través de la inversión del Gobierno Nacional Central y de las administraciones públicas y locales (con el Sistema General de Regalías).

De esta forma se espera que el crecimiento de la demanda privada sea del 5,6% real, y el de la demanda pública de 5,1%. (Gráfico 1.60).

Gráfico 1.60: Crecimiento real de la demanda 2012 y 2013*



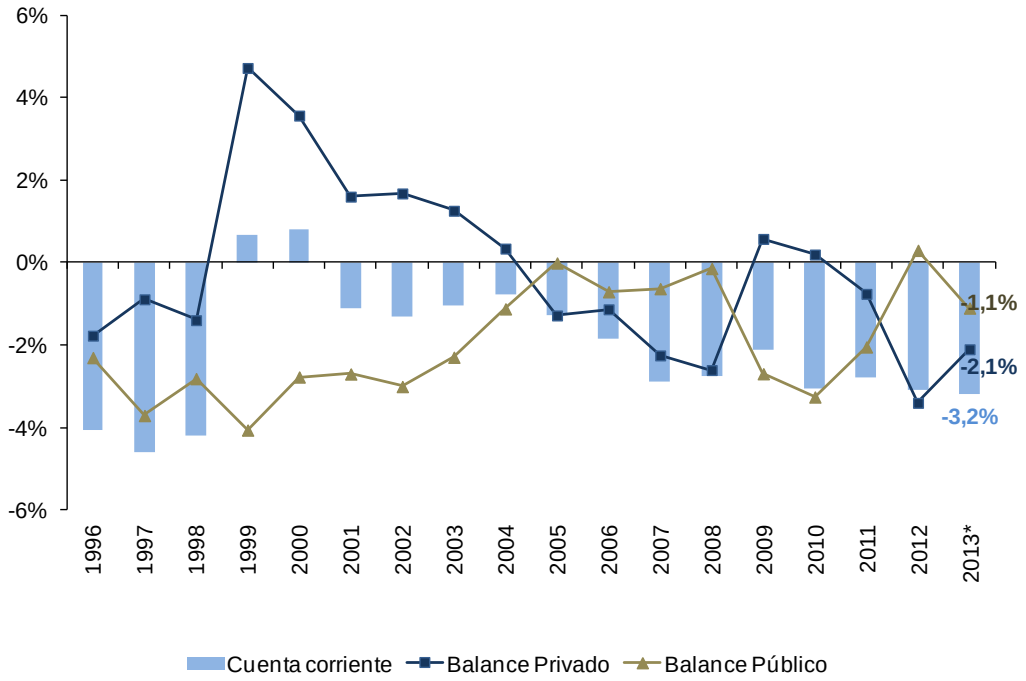
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*Proyectado.

Se proyecta que para este año el consumo de las administraciones públicas presente un incremento real cercano a 5,1%, superior al observado para 2012 (4,2%), y que el consumo del sector privado crezca 4,6%. El escenario actual proyecta que la tasa de inversión de la economía aumente a un nivel cercano al 28,6% del PIB en 2013, lo cual mantiene a este indicador en niveles históricamente altos, liderado por la dinámica del sector privado.

En cuanto al sector externo, se proyecta para 2013 un déficit en cuenta corriente de 3,2% del PIB, leventemente inferior a 2012. Como ya se dijo, el incremento en el déficit se explica principalmente por la mayor demanda del sector privado reflejada en un crecimiento de las importaciones de bienes de consumo y de capital frente al año anterior.

En términos de balances, el sector público consolidado presentará un déficit de 1,1% del PIB, mientras que el sector privado presentaría un déficit de 2,1% del PIB. El desbalance del sector privado es el que por tanto, explica en mayor medida el déficit en cuenta corriente para 2013 (Gráfico 1.61).

Gráfico 1.61: Balance Macroeconómico (% del PIB)



Fuente: Banco de la República, DANE.
Cálculos: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
*Proyectado.

1.8 Sector financiero

En el año 2012 el sector financiero continuó mostrando resultados positivos, aunque se evidenció una desaceleración frente a lo observado en 2011. El crédito continuó creciendo a tasas saludables, pero exhibió una moderación si se compara con años anteriores. De igual manera, los resultados financieros del sector continúan en terreno positivo.

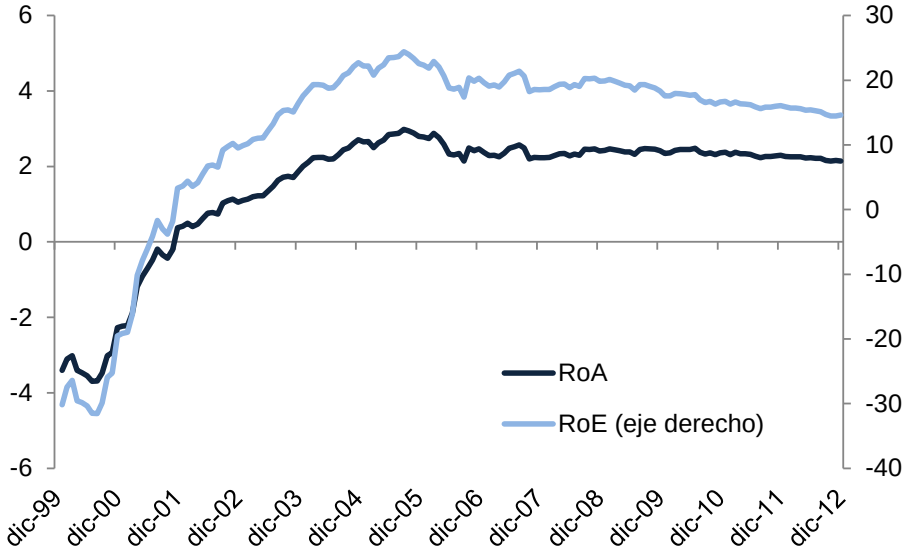
Durante el 2012 los ingresos del sistema financiero continuaron creciendo a tasas elevadas, a pesar de la leve desaceleración en el crecimiento de la cartera de crédito. Los ingresos por intereses aumentaron 29% frente a 2011, cerrando el año en un nivel de $28,1 billones de pesos. Los ingresos por intereses de la cartera comercial registraron el mayor crecimiento (31,4%) seguidos por la cartera de consumo (22%), microcrédito (22%) y vivienda (21,3%).

Por su parte, las utilidades del sistema exhibieron una moderación en la tasa de crecimiento durante el 2012, aumentando 7,4% en términos anuales, cuando en el año 2011 habían alcanzado un crecimiento anual de cerca de 17%. Con esto las utilidades del sector financiero ascendieron a $ 7,3 billones en 2012 frente a un nivel de $6,8 billones en 2011.

Por otra parte, los activos de los establecimientos de crédito se ubicaron en un nivel de $370 billones de pesos, aumentando 14,4% frente al año anterior. Nuevamente, el crecimiento se moderó frente a los resultados observados en 2011, cuando los activos aumentaron en cifras récord cercanas al 21%. Los pasivos, por su parte, crecieron 13,8% frente al año anterior, ubicándose en un nivel de $317 billones.

Como consecuencia de lo anterior, los indicadores de rentabilidad del sistema continuaron ubicándose en niveles favorables, aunque registraron una leve disminución frente a lo observado en 2011. De esta manera, el indicador de retorno sobre los activos (RoA) del sector financiero cerró el 2012 en un nivel de 2,1%, frente a un 2,3% registrado en 2011 (Gráfico 1.62). Por su parte, el indicador que mide el retorno sobre el patrimonio (RoE) se ubicó en 14,6% al finalizar el 2012, bajando 1,4 puntos porcentuales con respecto al nivel observado en 2011.

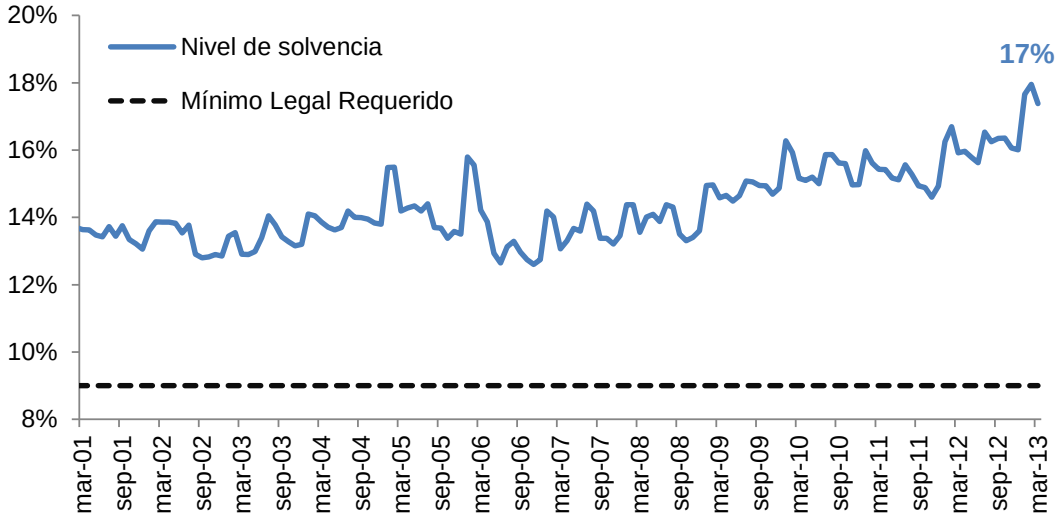
Gráfico 1.62: Indicadores de rentabilidad del sistema financiero



RoA: Rentabilidad sobre el activo.
RoE: Rentabilidad sobre el patrimonio.
Fuente: Banco de la República.

El indicador de solvencia continuó revelando la salud del sistema financiero, como se muestra en el Gráfico 1.63. En 2012 este indicador se ubicó en un nivel de 16%, 1 punto porcentual por encima del observado en 2011, y considerablemente por encima del mínimo legal requerido de 9%, y en marzo de 2013 se ubicaba en un nivel de 17%.

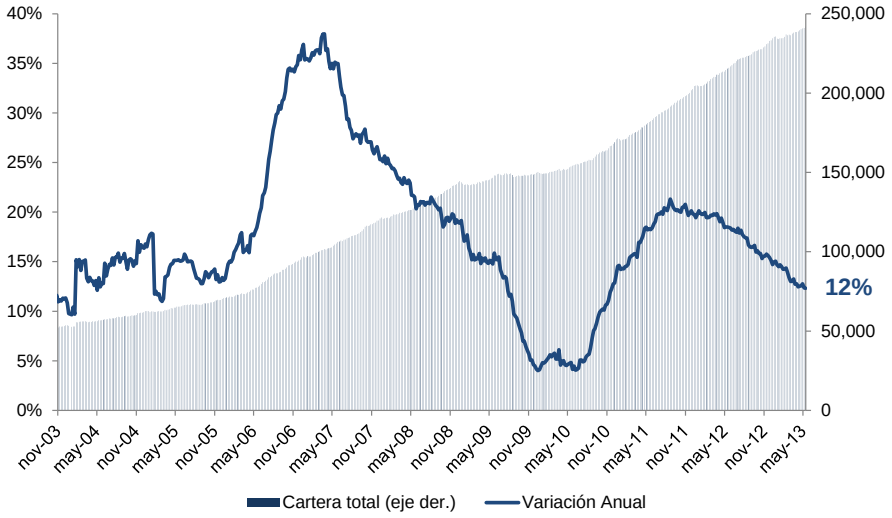
Gráfico 1.63: Indicador de solvencia

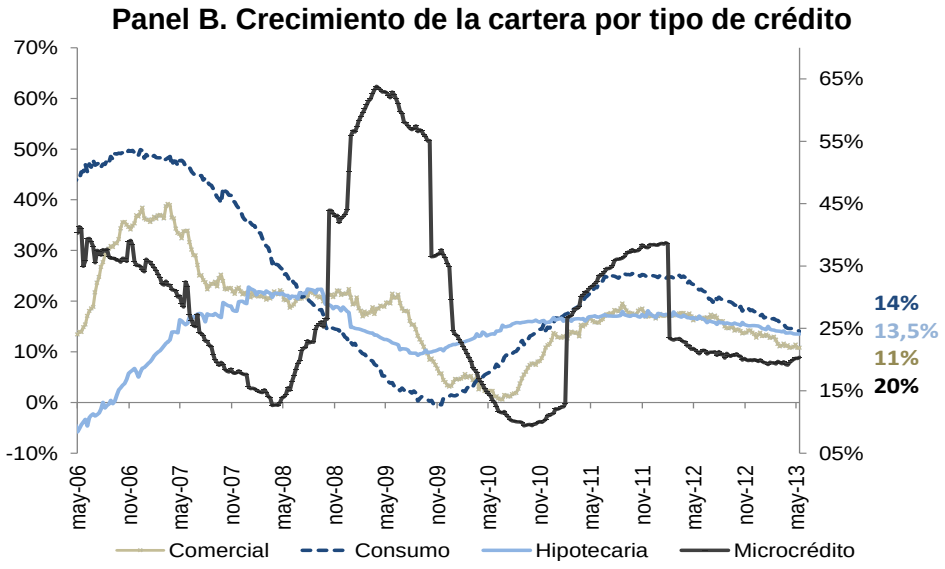


Fuente: Banco de la República.

En 2012 la cartera de crédito continuó exhibiendo la tendencia de desaceleración que venía presentando desde mediados de 2011. Con esto, la cartera total de crédito cerró el 2012 con un crecimiento de 15,5%, ascendiendo a $235 billones de pesos. En mayo de 2013 la cartera registró un crecimiento anual de 12%. Esta desaceleración de la cartera de crédito le ha permitido al Banco de la República hacer uso de la política monetaria expansiva con el fin de incentivar la economía.

Gráfico 1.64: Evolución de la cartera de crédito
Panel A. Cartera total ($ miles de millones) vs. Crecimiento anual (%)



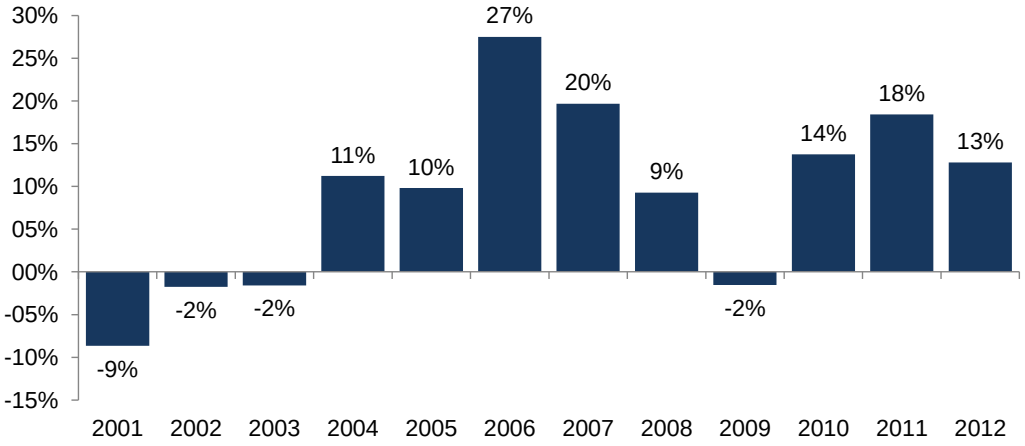


Fuente: Banco de la República, Cálculos DGPM.

La cartera de microcrédito exhibió el mayor crecimiento, aumentando 20% en términos anuales durante 2012, seguida por la cartera de consumo (17%) y la cartera hipotecaria (15%). Por su parte, la cartera comercial, que representa el 56% de la cartera total, registró el menor crecimiento anual (14%). En lo corrido de 2013 estas modalidades de crédito continuaron desacelerándose, como se observa en el **Panel B** del Gráfico 1.64.

En términos reales el crecimiento de la cartera total fue de 12,8% en 2012, 5,6 puntos porcentuales por debajo del resultado observado en 2011 (Gráfico 1.65). La desaceleración de la cartera responde en parte a la política monetaria contractiva implementada por las autoridades en 2011 y durante la primera mitad del 2012. Desde julio de 2012 el Banco de la República ha reducido la tasa de interés de intervención en 200 pbs. Esto debería tener un impacto positivo sobre el crecimiento de la cartera en 2013.

Gráfico 1.65: Crecimiento real anual del crédito



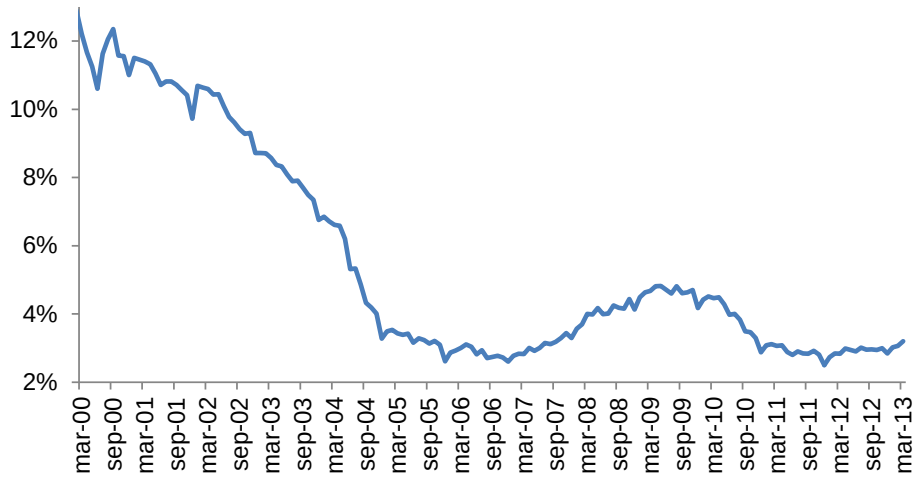
Fuente: Banco de la República, Cálculos DGPM.

Durante el 2012 los indicadores de calidad de la cartera se deterioraron frente al año anterior. Por una parte, la cartera vencida del sistema registró un crecimiento de 30,7% en 2012, con lo cual el indicador de calidad de cartera, que mide la proporción de la cartera vencida respecto a la cartera total, se ubicó en un nivel de 2,8%, 0,3 puntos porcentuales por encima del resultado de 2011.

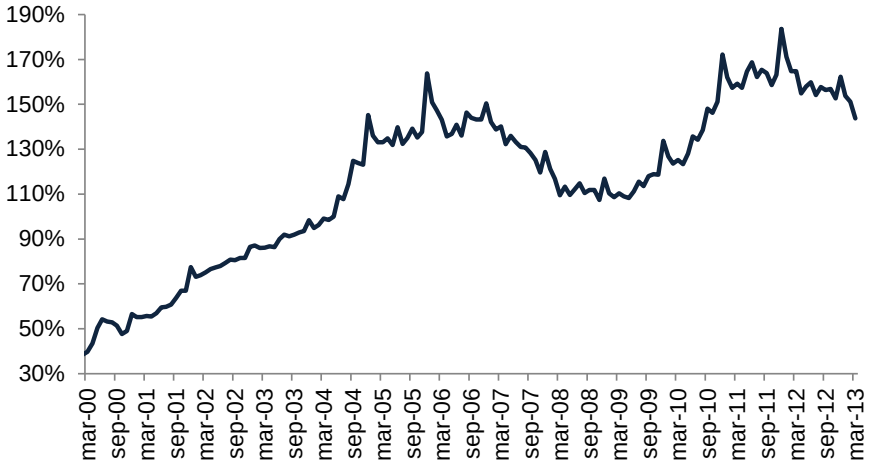
Por otra parte, el indicador de cubrimiento, que mide la razón entre las provisiones de los bancos y la cartera vencida se ubicó en un nivel de 162%, bajando 21 puntos porcentuales frente a lo observado en 2011 (183%).

Gráfico 1.66: Indicadores de la cartera de crédito

Panel A. Calidad de la cartera de crédito



Panel B. Cubrimiento de la cartera de crédito



Indicador de calidad: Cartera vencida/cartera bruta total.
Indicador de cubrimiento: Provisiones/cartera vencida.
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

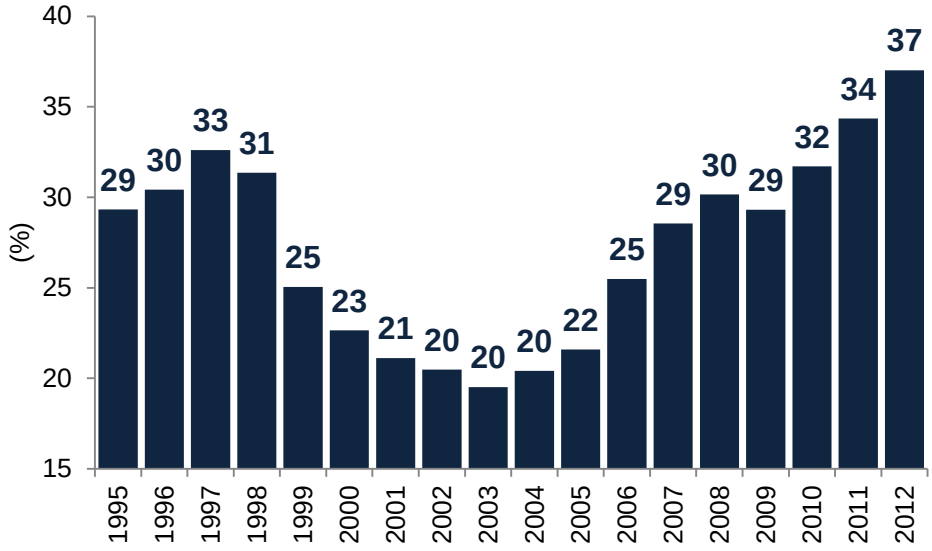
A pesar de la desaceleración, en 2012 el crecimiento del crédito fue más de tres veces mayor al crecimiento de la economía. Como consecuencia de lo anterior, la profundización financiera (medida como el crédito total/PIB) continuó mejorando durante el año, ubicándose en un nivel de 37%, 3 puntos porcentuales por encima del resultado de 2011 (Panel A, Gráfico 1.66).

No obstante, es importante mencionar que se debe continuar trabajando en aumentar la profundización financiera en Colombia. El **Panel B** del Gráfico 1.67 muestra el nivel de profundización financiera para varios países de América Latina. Actualmente Colombia se ubica ligeramente por debajo del promedio de la región (40%), sustancialmente por debajo de países como Chile y Brasil (72% y 56%, respectivamente) y en línea con el resultado observado para países como Ecuador (38%) y Venezuela (37%).

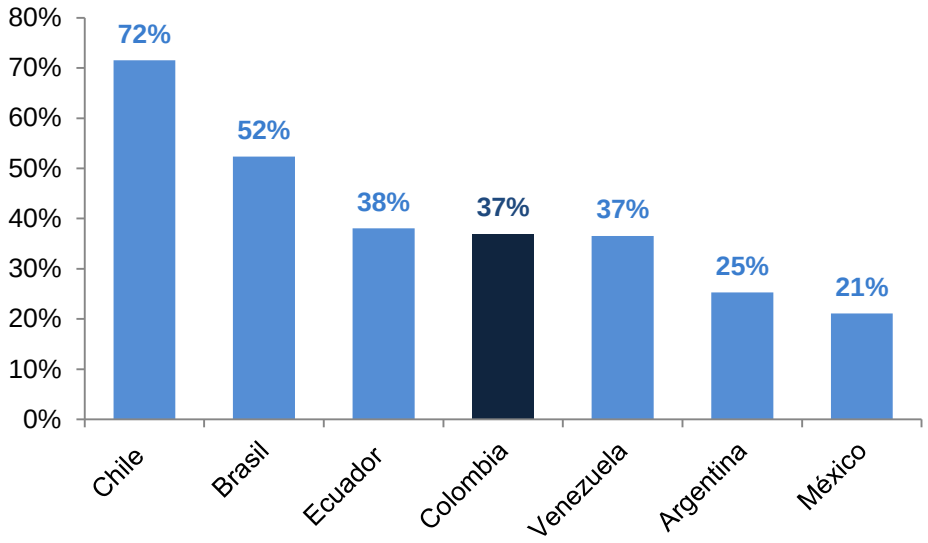
Como fue mencionado anteriormente, la moderación en el crecimiento del crédito durante 2012 puede ser atribuida a la postura de la política monetaria, que había sido contractiva durante la primera mitad del año. A medida que las tasas del mercado respondan a la disminución en la tasa de interés de referencia, el crédito comenzará a recuperarse.

Gráfico 1.67: Indicadores de profundización financiera

Panel A. Colombia (cartera de crédito/PIB)



Panel B. América Latina 2012 (cartera de crédito/PIB)



Fuente: Banco de la República, Banco Interamericano de Desarrollo – Latin Macro Watch.

El Cuadro 1.9 muestra las tasas de interés por tipo de crédito en 2011 y 2012. Como se puede evidenciar, las tasas comenzaron a responder a la disminución en la tasa de referencia, aunque en una menor magnitud. La tasa de los créditos de consumo se redujo en 71 puntos básicos entre diciembre de 2011 y finales de 2012. Por su parte, las tasas para el crédito comercial han caído en una proporción mucho menor, especialmente si se tiene en cuenta que la reducción en las tasa de referencia fue de 100 pbs entre julio y diciembre de 2012. En esta modalidad solo la tasa preferencial registró una disminución de 39 puntos básicos, mientras que las tasas para el crédito ordinario y de tesorería registraron un aumento de 3 pbs y 13 pbs, respectivamente. Por su parte, la tasa de los créditos hipotecarios se redujo en 28 pbs durante el mismo periodo.

Cuadro 1.9: Tasa de interés por tipo de crédito

Tasa	Dic. 2011	Dic. 2012	Variación (pb)
Consumo	**19.0**	**18.3**	**-71**
Comercial	**10.2**	**10.1**	**-14**
Ordinario	11.8	11.9	3
Preferencial	9.0	8.6	-39
Tesoreria	8.2	8.3	13
Hipotecario	**11.4**	**11.1**	**-28**
Microcrédito	**35.6**	**25.7**	**-989**

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos DGPM.

Recuadro 1A
LA ESTRATEGIA FRENTE A LA REVALUACIÓN Y EL NIVEL ÓPTIMO DE RESERVAS INTERNACIONALES

En este recuadro se presenta un análisis del fenómeno de la revaluación en nuestro país y se divide en cuatro partes. En la primera parte se analizan sus causas internas y externas; en la segunda, se muestran las medidas que el Gobierno ha adoptado para atenuar el impacto de éste fenómeno sobre la actividad productiva; en la tercera, se presenta el impacto de estas medidas sobre el comportamiento de la tasa de cambio y en la sección final, se realiza un análisis del nivel óptimo de reservas internacionales del país.

1. Revaluación en Colombia: perspectivas

El análisis del comportamiento en la última década de la tasa de cambio en Colombia se traduce en dos esferas. En primer lugar, el contexto interno de la economía colombiana, y en segundo lugar, el contexto externo, con varios factores que afectan el comportamiento de nuestro mercado cambiario.

1.1 Contexto interno

Hacia finales de la década de los noventa, la economía colombiana atravesó su crisis más fuerte en los últimos cien años. La actividad económica decreció un 4%, con grandes consecuencias sobre la inversión productiva y el ingreso de los hogares. En esta década el esquema cambiario que estaba implícito en el manejo de la política económica era el de una banda cambiara, esquema que combinaba el tipo de cambio fijo (el límite superior e inferior) y flexible (ya que podía fluctuar dentro de dicho límite). Este esquema no fue sostenible en un contexto internacional difícil como el de 1998-1999, que requería un rápido ajuste en precios relativos.

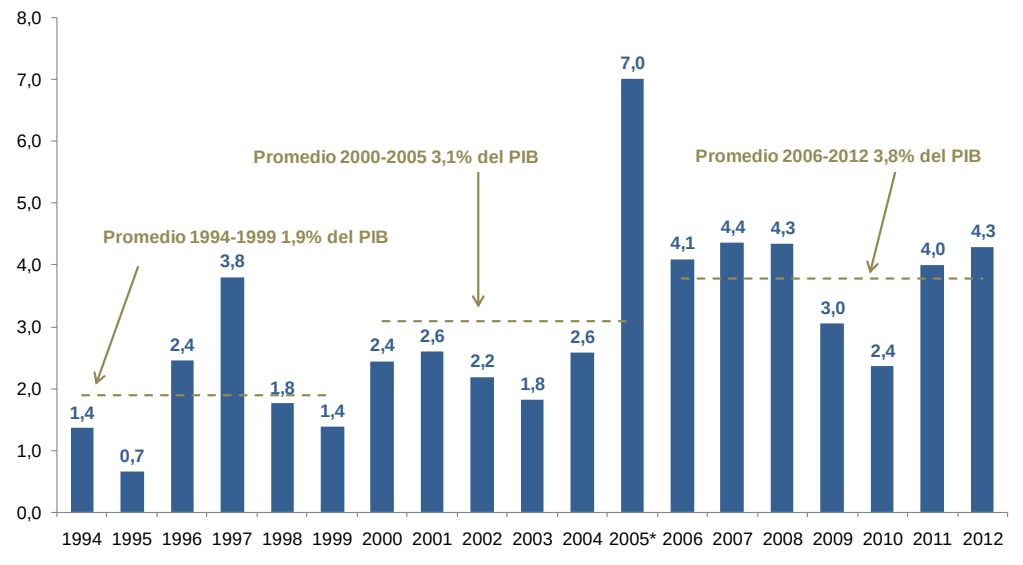
De esta forma, hacia finales de 1999 la autoridad monetaria abandonó el esquema de banda cambiaria y adoptó el esquema de tipo de cambio flexible. Bajo este nuevo régimen se observó un proceso de depreciación, explicado en gran parte por el desequilibrio interno y externo que presentaba el país. En el año 2000, el país comenzó una serie de reformas importantes de tipo macroprudencial, como la adopción del esquema de inflación objetivo combinado con una tasa de cambio flexible, un plan de ajuste fiscal bajo el apoyo del FMI y el fortalecimiento de la regulación del sistema financiero.

En este contexto la economía colombiana recuperó la senda crecimiento sostenible, que le permitió alcanzar tasas de crecimiento por encima de 5% durante varios años. En este proceso de dinámica económica, el tipo de cambio comenzó su proceso de apreciación continua, reflejando una valorización de los activos de nuestra economía, entre ellos la moneda. En la medida en que las reformas estructurales permitieron que la economía alcanzara mayores tasas de

crecimiento, y que el país mejorara sustancialmente en seguridad, la inversión extranjera directa comenzó a retornar al país, lo que implicó un desafío en términos del manejo cambiario de esos recursos provenientes del exterior (Gráfico A.1).

De otra parte, en este mismo período, la productividad del aparato económico no logró crecer al ritmo necesario para compensar la apreciación del tipo de cambio, por lo que la reducción del precio del dólar ha afectado la competitividad de nuestros productos de exportación.

Gráfico A.1: Inversión Extranjera Directa (% del PIB)

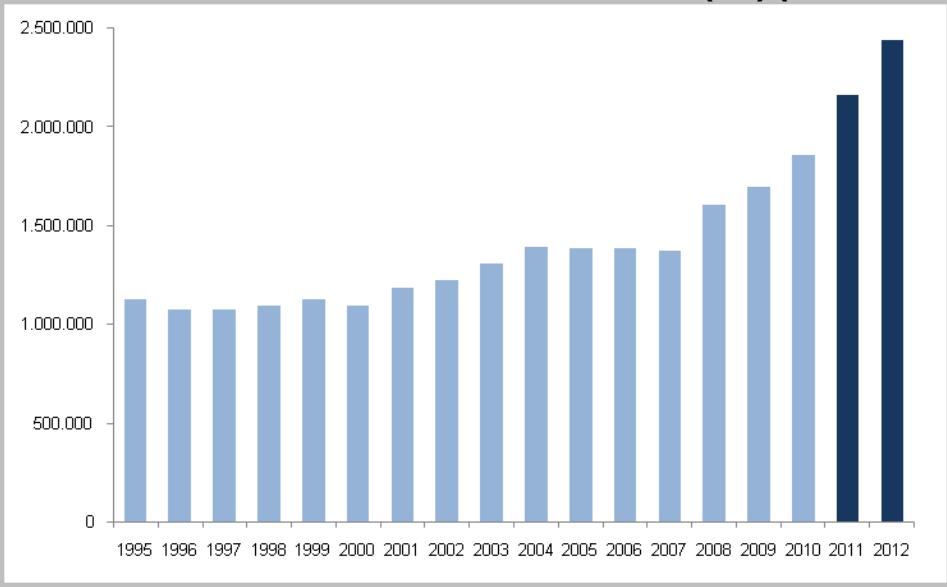


Fuente: Banco de la República.

1.2 Contexto externo

La crisis financiera internacional del período 2008-2009 llevó a los Bancos Centrales de las principales economías a utilizar la política monetaria como un instrumento de apoyo a la recuperación del crecimiento económico. De otra parte, países como China también relajaron su política monetaria con el fin de mantener la dinámica económica en el corto plazo (Gráfico A.2). En este sentido, los últimos años el contexto internacional ha estado dominado por la "guerra de monedas", con el consecuente aumento de liquidez que deben enfrentar las economías, entre ellas, la colombiana, llevando a presiones cambiarias dado este exceso de liquidez.

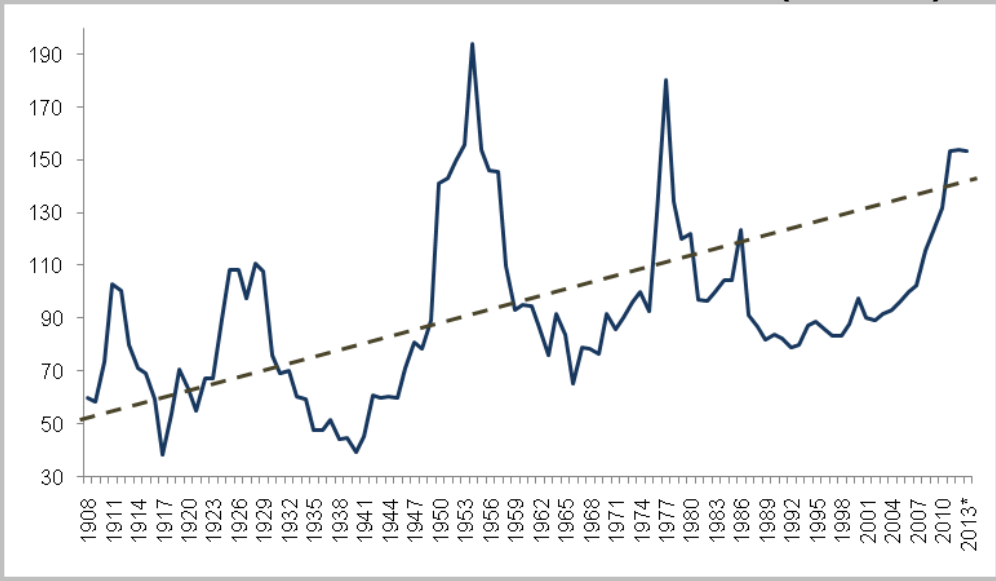
Gráfico A.2: Oferta monetaria de Estados Unidos (M1) (US$ Millones)



Fuente: Banco Mundial.

De otra parte, en los últimos años los precios de nuestros productos básicos de exportación como petróleo, carbón y café presentaron un crecimiento sostenido, lo que se vio reflejado en un aumento de los términos de intercambio (Gráfico A.3).

Gráfico A.3: Índice de Términos de Intercambio (2006=100)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda.

Esta dinámica también generó una mayor liquidez de moneda extranjera en nuestro país, por vía exportaciones, a la vez que la IED continuó llegando a los sectores con mejoras en precios internacionales.

La apreciación del tipo de cambio ha tenido un impacto fuerte sobre sectores productivos como la industria y la agricultura, que han venido perdiendo importancia relativa debido a una fuerte desaceleración en su actividad económica. A esto se suma la preocupación porque estos sectores son altamente intensivos en mano de obra. Por lo anterior, el gobierno implementó una serie de medidas para controlar el impacto de la revaluación en los sectores productivos y reducir su volatilidad en el corto plazo.

2. Medidas para atenuar el impacto de la apreciación sobre la economía

Desde el comienzo de la administración del presidente Santos (agosto de 2010) se ha trabajado en un conjunto de medidas para atenuar el impacto de la apreciación sobre el sector productivo de la economía, política que se estructuró en dos direcciones: (1) reducir la oferta de dólares en la economía y (2) mejorar la competitividad de costos directos (mano de obra, transporte, energía, etc.) e indirectos (financieros) de las firmas.

2.1 Reducción de oferta de dólares

- Ahorro, financiamiento externo y medidas tributarias:

En 2011 la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional creó un fondo en el exterior de US$1.200 millones para compras de dólares en el mercado de divisas.

En octubre de 2012 se realizó una reasignación de fuente de financiamiento pasando la meta de financiamiento externo a través de bonos de US$ 2.000 millones a US$ 1.650 millones. Además, en febrero de 2013, el Ministerio de Hacienda anunció un ajuste del Plan Financiero 2013, disminuyendo las necesidades de endeudamiento a través de un menor endeudamiento de fuentes externas en U$1.000 millones.

En cuanto al impuesto de renta, se eliminó la exención al pago de intereses de créditos contratados con entidades del exterior. Se eximió aquellos obtenidos por los establecimientos de crédito colombianos, de corto plazo, y originados en sobregiros o descubiertos bancarios, y aquellos destinados a la actividad de comercio exterior.

- Coordinación con el Banco de la República y Ecopetrol:

De febrero a noviembre de 2012, la Junta Directiva del Banco de la República efectuó compras diarias de US$20 millones mediante el sistema de subastas competitivas a fin de contrarrestar la volatilidad de la tasa de cambio y aumentar el nivel de reservas internacionales.

En enero de 2013, la Junta Directiva decidió continuar con el proceso de acumulación de reservas internacionales, extendiendo el programa de subastas diarias para la compra de divisas, acumulando al menos US 3.000 millones entre febrero y mayo de este año, con compras diarias no inferiores a US$ 30 millones. Igualmente, en mayo de 2013 la Junta Directiva decidió extender el plan de compras entre junio y septiembre por un monto de US$2.500 millones.

Por otra parte, en abril de 2012 se tomó la decisión de recibir US$1.000 millones como parte del pago de dividendos de Ecopetrol, permitiendo a esta empresa disminuir sus ventas de divisas. Ecopetrol dará prioridad a su endeudamiento en pesos, dado que en años anteriores su endeudamiento en dólares presionó aún más la revaluación del peso.

- Medidas contempladas en el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE)

Los recursos provenientes de regalías que alimentan el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) deberán ser invertidos en activos en moneda extranjera. Esta medida busca disminuir la presión que sobre el mercado local impone el ingreso de los recursos de regalías que por su naturaleza se generan en dólares. Además, se pretende que estás medidas se traduzcan en una mayor demanda por activos externos por cerca de US$5.000 millones.

Se incentivó la diversificación de los portafolios de las Administradoras de Fondos de Pensiones hacia activos externos. Su desempeño como gestoras de portafolio dejará de ser evaluado con un criterio exclusivamente de rentabilidad, como sucede hoy en día, y se pasa a una metodología que induce además una mayor diversificación y mejor gestión del riesgo. Considerando la vocación de largo plazo de este ahorro, una excesiva concentración en activos locales no resulta deseable ni para los afiliados ni para los agentes de un mercado de capitales que aún no es lo suficientemente profundo frente al tamaño de estos agentes.

2.2 Reducción de costos de producción

- Directos

La Ley 1430 de 2010 permitió una reducción del 20% en la contribución especial sobre el servicio de energía para los usuarios industriales y comerciales.

La reforma arancelaria de 2010 permitió la reducción de la tarifa de cinco mil partidas arancelarias, bajando el arancel promedio de 12,4% a 6%. Así mismo, se aprobó la ley de primer empleo, con menores costos laborales para nuevos empleados jóvenes.

La reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) sustituyó los impuestos al empleo por impuestos a las utilidades para incentivar la creación de empleo

formal. De esta manera, los costos laborales de empresas colombianas de pequeños y microempresarios se redujeron un 13,5%.

- Costos financieros en el PIPE

Instituciones como Bancoldex y el Banco Agrario han generado mecanismos de complemento para el desembolso de los créditos como las garantías del Fondo Nacional de Garantías y Finagro, con lo cual se reduce el riesgo para la institución de crédito. De esta forma, se generan incentivos de respaldo y se facilita el otorgamiento de créditos a las Mipymes.

Bancoldex cuenta con centros empresariales en donde los micro, pequeños y medianos empresarios pueden acceder a un crédito bajo condiciones preferenciales en materia de tasas y plazos. De la misma forma, estos centros empresariales proveen asesorías gratuitas en temas financieros, legales y empresariales y capacitación en temas relacionados con la creación, formalización, fortalecimiento y crecimiento de la empresa. Esto se convierte en un apoyo importante para que las Mipymes tengan acceso a asesoría para exportar productos y servicios, así como para enfrentar los desafíos de la puesta en marcha del TLC con Estados Unidos.

- Medidas contempladas en el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE)

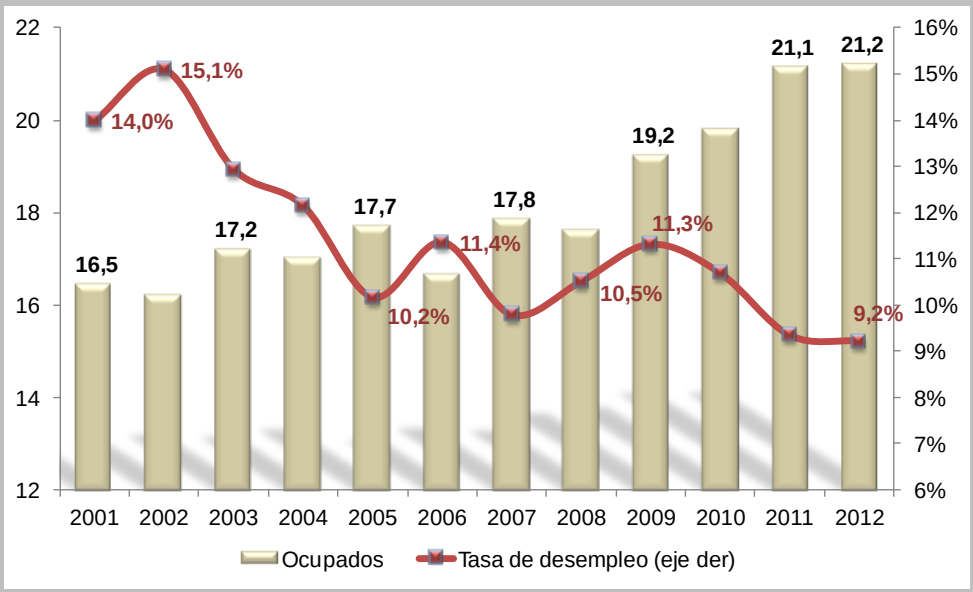
Se eliminó la sobretasa de 8,9% del gas para el sector industrial que se suma a la reducción del 20% en el precio de la energía eléctrica correspondiente a la sobretasa industrial.

En logística, se implementará a partir de este año el programa de chatarrización, para mejorar el parque automotor de carga en el país, con una inversión inicial de $100 mil millones a fin de chatarrizar cerca de 20 mil camiones. En defensa y seguridad se invertirán $187 mil millones para incrementar el pie de fuerza de la Policía Nacional en 2.500 nuevos efectivos.

3. Implicaciones de las medidas frente a la revaluación

Desde el inicio de la administración del Presidente Santos y hasta el primer trimestre de 2013, se crearon más de 1.600.000 empleos a pesar de la tendencia revaluacionista de la tasa de cambio (Gráfico A.4). Así mismo, es importante resaltar que aunque sectores no transables como el comercio y la construcción son los que mayor contribución tienen en la generación de empleo, otros sectores transables que son los que más se afectan por el tipo de cambio, como la industria y el sector agrícola, han registrado crecimientos a pesar de la apreciación del peso frente al dólar. En promedio, desde el segundo semestre de 2010 al último trimestre de 2012, la generación anual de empleo para la industria y para el sector agrícola fue de 3,8% y 1,4% respectivamente.

Gráfico A.4: Total de ocupados a nivel nacional (Millones de personas)
(Dato anual del último trimestre móvil)

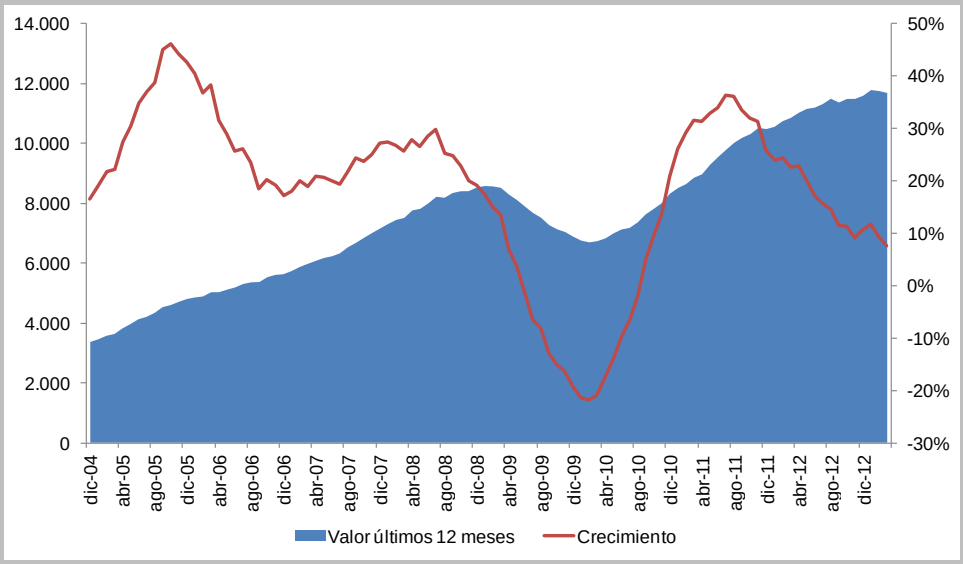


Fuente: DANE.

A pesar de la revaluación de la tasa de cambio no hay un proceso de sustitución de la producción nacional por bienes importados. La revaluación de la moneda y las medidas de reducción de aranceles han permitido una mayor adquisición de bienes importados por parte de los industriales. Lo anterior se demuestra en las cifras de importaciones de bienes de capital para la industria, los cuales pasaron de US$10.491 millones en 2011 a US$11.603 millones en 2012 (
Gráfico A.**5**), lo cual indica un proceso de cambio tecnológico y de modernización de la actividad industrial permitiéndole mayor competitividad. Reflejo de ello son las cifras de crecimiento de las exportaciones de bienes industriales que para 2012 presentaron un crecimiento anual de 5,7% al pasar de US$9.855 millones a US$10.416 millones.

Asimismo, es importante destacar que la inversión total de la economía colombiana alcanzó una cifra récord para 2012 de 27,7% del PIB. Al mismo tiempo, la demanda interna creció 4,6% en 2012, lo que refleja un mayor nivel de consumo de las familias y un mayor nivel de inversión por parte del sector público y privado.

Gráfico A.5: Importación de bienes de capital para la industria (Acumulado 12 meses)



Fuente: DANE.

Finalmente, en lo corrido de 2013 la tasa de cambio registra niveles superiores a los $1.800 pesos por dólar, con lo cual se evidencia que las medidas tomadas por el Gobierno en conjunto con el Banco de la República están dando resultado (Gráfico A.6).

Gráfico A.6: TRM e intervenciones (Timeline)

Fuente: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM.

4. Reservas Internacionales óptimas

En la Nota Fiscal: "¿Se encuentran las reservas internacionales en un nivel óptimo?" (Luis Fernando Mejía, 2012), se presenta una calibración del modelo de Jeanne (1997) sobre reservas internacionales. El modelo enfatiza los costos y beneficios asociados con las reservas, que se vinculan asegurar la economía contra los efectos de un *sudden stop* sobre la deuda de corto plazo y el nivel de actividad económica, así como el costo de oportunidad de mantener reservas en instrumentos de corta duración y alta liquidez. Bajo ciertos supuestos, el balance de estos costos y beneficios arroja la siguiente fórmula sencilla para el nivel óptimo de reservas:

$$R^* = L + \Delta Y - \left[1 - \left(1 + \frac{\delta}{\pi}\right)^{-\frac{1}{\sigma}}\right],$$

en donde R^* es el nivel óptimo de reservas, L es el tamaño del *sudden stop*, ΔY es el tamaño de la pérdida en el producto, π es la probabilidad de ocurrencia de un *sudden stop*, δ es el costo de oportunidad de mantener reservas y σ es el coeficiente de aversión al riesgo.

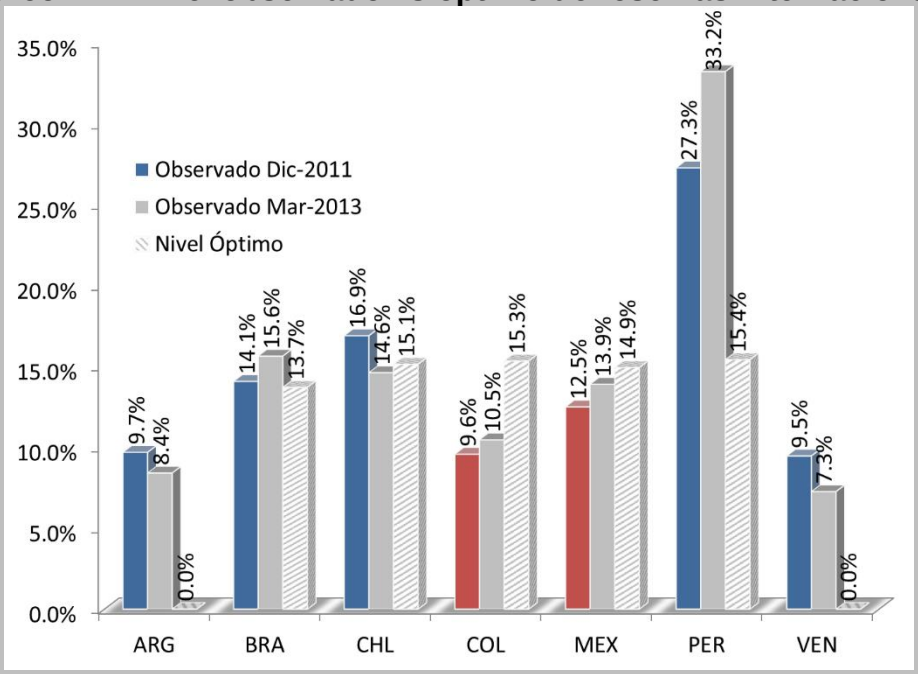
Manteniendo los mismos parámetros de la calibración sugerida en ese documento (véase la sección 3 del mismo) y actualizando el spread del EMBI observado (como medida del costo de oportunidad de mantener reservas) es posible actualizar el nivel óptimo de reservas predicho por el modelo. Como los spreads observados no han variado sustancialmente entre julio de 2012 y marzo de 2013, los valores de reservas óptimas como % del PIB para cada país permanecen prácticamente inmodificados.

En este sentido, el Gráfico A.7 muestra el nivel de reservas como % del PIB observado al cierre del 2011, el observado en marzo de 2013 y el óptimo según el modelo de Jeanne (1997) para LAC-7.Al igual que en el documento original, sólo Colombia y México se encuentran sustancialmente por debajo del nivel de reservas óptimas que predice el modelo. En el caso de México, en diciembre de 2011 la diferencia entre el nivel óptimo y el observado era de 2,5% del PIB. Esa brecha se cerró a marzo de 2013 a 1% del PIB. En el caso de Colombia, la brecha que en diciembre de 2011 era de 4,9% del PIB se redujo tan sólo a 4,8% del PIB. Esto se debe a que si bien el Banco de la República compró alrededor de 7.500 millones de dólares en reservas en el período enero 2012 - marzo 2013, en ese mismo período el PIB en dólares pasó de 333 mil millones de dólares a 376 mil millones de dólares, disminuyendo considerablemente el impacto del plan de compras sobre el indicador reservas / PIB.

Este hecho resalta la necesidad de implementar un plan más agresivo de compras de reservas que conduzca rápidamente al país a un nivel de reservas consistente con su creciente tamaño y que pueda ser colchón efectivo ante eventuales choques externos. Según el modelo de Jeanne (1997), este nivel está alrededor

de 57 mil millones de dólares. Esta necesidad se hace más urgente ante los continuos llamados del directorio del FMI para que el país tenga una estrategia clara de salida de la Línea de Crédito Flexible (LCF), que actualmente le provee al país un seguro de 6 mil millones de dólares a un bajo costo, pero que muy probablemente no estará disponible en el mediano plazo.

Gráfico A.7: Nivel observado vs óptimo de reservas internacionales



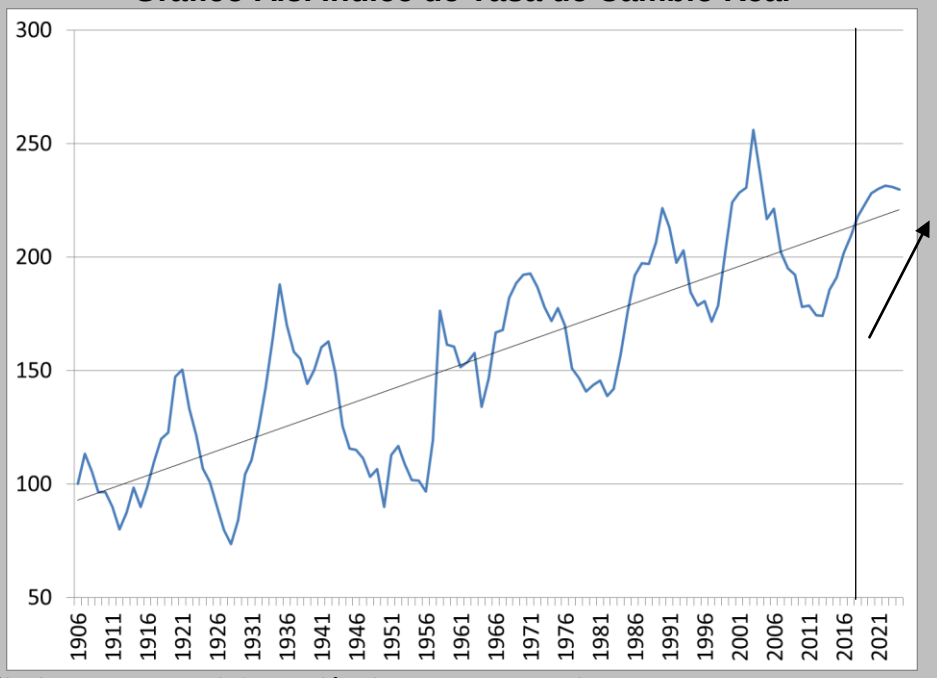
Fuente: Cálculos DGPM con información de Bancos Centrales y Bloomberg.

4.1 Ciclos de Precios Relativos

En su historia moderna, Colombia se ha caracterizado por una estrecha asociación entre los ciclos económicos y los ciclos de precios relativos. Es así como períodos de boom económico han estado acompañados por una apreciación real sostenida del tipo de cambio, seguidos por rápidas depreciaciones ante choques internos o externos que impactan negativamente la demanda agregada. Como se muestra en el Gráfico A.8, el caso más reciente es el período de apreciación-expansión de 1991 a 1997 que llegó a su fin con el *sudden stop* de 1998-99, el cual generó la mayor contracción de la actividad económica de la que se tenga registro desde principios del siglo XX. Otro período similar fue el de apreciación-expansión de 1920-1928, que llegó a su fin con la crisis mundial de finales de los 20's y que condujo a una acelerada depreciación real que continuaría hasta mediados de la siguiente década.

Actualmente, Colombia experimenta un período de apreciación real que completa 10 años, contados desde el pico de depreciación observado en 2003. Si la historia es acertada en pronosticar los movimientos de precios relativos, el Gráfico A.8 sugiere una corrección en los precios relativos en el mediano plazo para retomar a su tendencia. Es posible que esta corrección esté asociada al cambio de postura de la política monetaria en Estados Unidos que iniciaría a finales de este año o principios del próximo.

Gráfico A.8. Índice de Tasa de Cambio Real



Fuente: Cálculos DGPM con información de Bancos Centrales.

CAPITULO II

2 BALANCE FISCAL 2012 Y PERSPECTIVAS 2013

El objetivo de este capítulo es presentar los resultados del cierre de 2012 y la revisión del Plan Financiero para 2013.

Los resultados observados en 2012, son producto del esfuerzo del Gobierno Nacional Central (GNC) por mantener los avances logrados en términos de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, conservando la trayectoria decreciente de la deuda en el mediano plazo. Evidencia de esto es el nivel histórico de ingresos, superando los $107 billones, de los cuales $95 billones fueron tributarios, lo que se reflejó en un menor déficit del GNC y en un superávit histórico, tanto en el Sector Público Consolidado (SPC) como en el Sector Público No Financiero (SPNF). Este último registró un superávit de 0,45% del PIB, el más alto en los últimos 49 años, lo que evidencia una vez más el esfuerzo del sector público por consolidar sus finanzas.

Estos resultados se presentaron a pesar de la desaceleración en el crecimiento, el PIB observado fue de 4%, inferior en 2,6 puntos porcentuales al de 2011, sin embargo, la brecha de producto; diferencia porcentual entre el PIB observado y esperado, fue levemente negativa (-0.1%), lo que impidió que la desaceleración de la producción impactara negativamente en el recaudo GNC.

En esta presentación de la revisión del Plan Financiero 2013, se incorporan los recursos que el GNC obtendrá como resultado de la Reforma Tributaria, y por otra parte, la aceleración del gasto de las regiones y el nuevo esquema de regalías que impactan el resultado del SPNF.

Se estima que los balances fiscales del SPC y del SPNF pasen de un superávit de 2012 de 0,3% y 0,45% del PIB respectivamente, a un déficit de 1,0% del PIB 2013 en ambos casos. Igualmente, Esta revisión del Plan Financiero presenta una proyección de déficit fiscal del GNC de 2,4% del PIB, consistente con un balance primario positivo de 0,1% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 33,6% del PIB para ese nivel.

Por último, es importante destacar que el deterioro de la situación fiscal del SPNF no afectará la deuda neta de activos financieros, dado que se proyecta un superávit primario de 1,7% del PIB, consistente con un nivel de deuda de 24,7% del PIB, menor en 0,4 puntos , al observado en 2012 (25,1% del PIB).

2.1 Cierre Fiscal 2012[1]

Al cierre de 2012, el SPC registró un superávit fiscal de 0,3% del PIB ($1.826 mm), siendo superior a lo estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2012 que proyectaba un déficit de $8.168 mm (1,2% del PIB). Este resultado se produce gracias al superávit del SPNF y el equilibrio fiscal del Sector Público Financiero (SPF).

Frente al déficit observado en 2011 (2,0% del PIB), el balance de 2012 mostró una mejora de 2,3 puntos porcentuales del PIB como consecuencia de un buen resultado del SPNF, que pasó de un déficit de 1,8% del PIB ($11.318 mm) a un superávit de 0,4% ($2.989 mm) del PIB, y del SPF (Banco de la República y Fogafin) que pasó de un superávit de 31 mm en 2011 a uno de 238 mm este año. (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1: Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2012 vs 2011)

BALANCES POR PERIODO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2011	2012	2011	2012
1. Sector Público No Financiero	**-11.318**	**2.989**	**-1,8**	**0,4**
Gobierno Nacional Central	**-17.507**	**-15.440**	**-2,8**	**-2,3**
Sector Descentralizado	**6.189**	**18.429**	**1,0**	**2,8**
Seguridad Social	6.840	9.626	1,1	1,4
Empresas del nivel nacional	-340	-1.737	-0,1	-0,3
Empresas del nivel local	169	546	0,0	0,1
Regionales y Locales	-481	9.995	-0,1	1,5
Del cual SGR	0	6.340	0,0	1,0
Del cual FAE	0	1.481	0,0	0,2
2. Balance cuasifiscal del Banrep	**-45**	**-608**	**0,0**	**-0,1**
3. Balance de Fogafín	**76**	**846**	**0,0**	**0,1**
4. Discrepancia Estadística	**-1.019**	**-1.316**	**-0,2**	**-0,2**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO*	**-12.585**	**1.826**	**-2,0**	**0,3**

* El cálculo del balance del SPC incluye el Costo de la Reestructuración Financiera (CRF), para 2011 y 2012 fue de $279 mm y $86 mm, respectivamente.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como explica en detalle en el documento Asesores 004/2013, el resultado fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2012 mejoró 0,5 puntos porcentuales respecto al 2011, explicado por el positivo comportamiento de los ingresos. El recaudo tributario creció 13,5% en respuesta a la dinámica de la economía y con los ingresos provenientes de la minería como su partida más importante mientras que los ingresos de capital aumentaron en 7,7%.

Por su parte, el gasto del GNC registró un crecimiento de 9,6% frente al observado en 2011, éste comportamiento se determina por la dinámica presentada en la mayoría de los rubros de gasto. El gasto corriente registró un incremento de 9,3% y

[1] El detalle del Cierre Fiscal del Sector Público Consolidado fue publicado el de 2013, como Documento Asesores 004/2013.

el de inversión un crecimiento de 12,3% durante el mismo periodo. Es de resaltar que del total de programas de inversión ejecutados, más del 65% estuvieron concentrados en cinco sectores y que el aumento de la inversión fue superior al planteado en el MFMP 2012 en respuesta al traslado presupuestal realizado durante la vigencia.

Por su parte, el sector descentralizado obtuvo un superávit de 2,8% del PIB, 1,8 puntos porcentuales del PIB por encima del observado en 2011, explicado por el mejor resultado del Sector de Seguridad Social y del sector de Regionales y Locales. Ambos presentaron superávit para 2012 por valor de 1,4% y 1,5% del PIB respectivamente.

El mejor resultado del sector de Seguridad Social (que obtuvo un superávit de $8.825 mm equivalente a 1,3% del PIB) obedeció principalmente a los rendimientos del área de pensiones y cesantías. Se destaca principalmente el Fonpet, que representa más del 65% del superávit y que lo generó a partir del proceso de ahorro que está realizando el Fondo para pago de las pensiones futuras de las entidades territoriales. Por su parte, durante la vigencia 2012, el área de salud presentó un superávit por $800 mm, el cual fue inferior al obtenido en 2011 que registró $1.115 mm.

El sector de Regionales y Locales, presentó un superávit de 1,5% del PIB (cerca de $10 billones). El resultado observado para la vigencia 2012 es 1,6 puntos porcentuales superior al de 2011 dado el déficit de 0,1% del PIB obtenido en esa vigencia. Este buen resultado proviene principalmente de las administraciones centrales, municipales y departamentales, así como de los recursos acumulados del Sistema General de Regalías (SGR), cuyos superávit ascendieron a $5.146 mm y $6.340 mm, respectivamente. Esta situación fue compensada en parte, por el déficit del Fondo Nacional de Regalías (FNR), que ascendió $1.884 mm (0,3% del PIB).

Las empresas de nivel nacional generaron un déficit fiscal de 0,3% del PIB ($1.737 mm) el cual es explicado por un deterioro en el balance del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), atribuible a la persistencia del precio del crudo y sus derivados en niveles altos durante este año. Para la vigencia 2012 el FEPC presentó un déficit por $1.272 mm, el cual fue inferior en $524 mm al observado en 2011. Por otro lado, el sector eléctrico y los establecimientos públicos también presentaron déficit fiscal para 2012. El primero tuvo un déficit por $94 mm determinado principalmente por el deterioro fiscal de las empresas ICEL y Urrá, mientras que en el segundo presentó un déficit por valor de $257 mm al cierre del año, generado por una mayor ejecución del gasto de inversión.

Las empresas del Nivel Local registraron un equilibrio fiscal en términos del PIB al generar un superávit de $546 mm, el cual fue superior en $377 mm al observado en 2011. El buen desempeño del sector obedece principalmente al resultado superavitario de las empresas locales Metro de Medellín, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB). Las

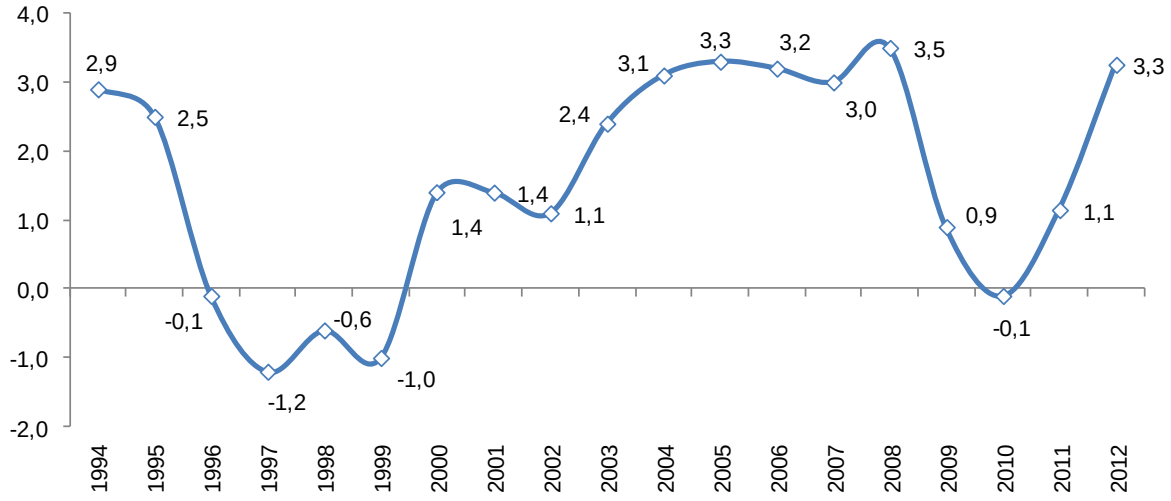
tres obtuvieron un superávit por $588 mm para la vigencia 2012, 67% de lo cual se concentró en el resultado de la EAAB. Por su parte, las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) y Empresas Públicas de Medellín (EPM) presentaron un déficit por valor de $42 mm durante la vigencia 2012. Es importante resaltar que en cuanto a EPM se ha venido reduciendo el déficit los últimos años, y para 2012 se presentó un mejor resultado fiscal en $250 mm producto de mayores ingresos en exportación bruta.

Por otro lado, el SPF presentó un superávit por valor de $238 mm para la vigencia 2012, siendo superior en $207 mm al observado el año anterior. La mejoría se debe principalmente al buen resultado reportado por Fogafin ($846 mm) que fue superior al registrado en 2012 en $770 mm producto de una reducción significativa en los gastos con respecto a los observados en 2011. Por su parte, el Banco de la República presentó un deterioro en su resultado fiscal por valor de $563 mm causado principalmente por la caída en la rentabilidad de las reservas internacionales, en la medida que estas constituyen el principal activo del Banco de la República.

2.1.1. Balance Primario

Para 2012, el SPNF registró un balance primario (BP) de 3,3% del PIB ($21.633 mm) superior en 2,1 puntos porcentuales al observado en 2011 (1,1% del PIB). El BP obtenido en 2012 está asociado a los buenos resultados fiscales registrados por el sector de Seguridad Social y el sector de Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR), este último consistente con el ciclo político de las administraciones (Gráfico 2.1).

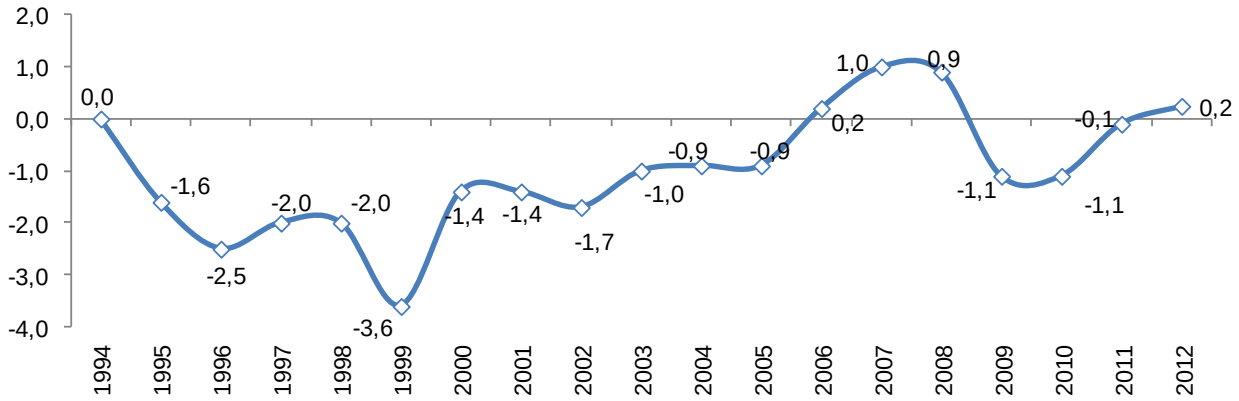
Gráfico 2.1: Balance Primario del SPNF (% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el balance primario del GNC observado al finalizar 2012 ascendió a $1.612 mm (equivalente a 0,2% del PIB). Este superávit es superior a la cifra observada en 2011 (-0,1% del PIB). Como se observa en el Gráfico 2.2, en los últimos tres años se ha presentado una recuperación en los balances primarios, consecuente con una disminución del déficit fiscal del GNC.

Gráfico 2.2 Balance Primario del GNC (% del PIB)



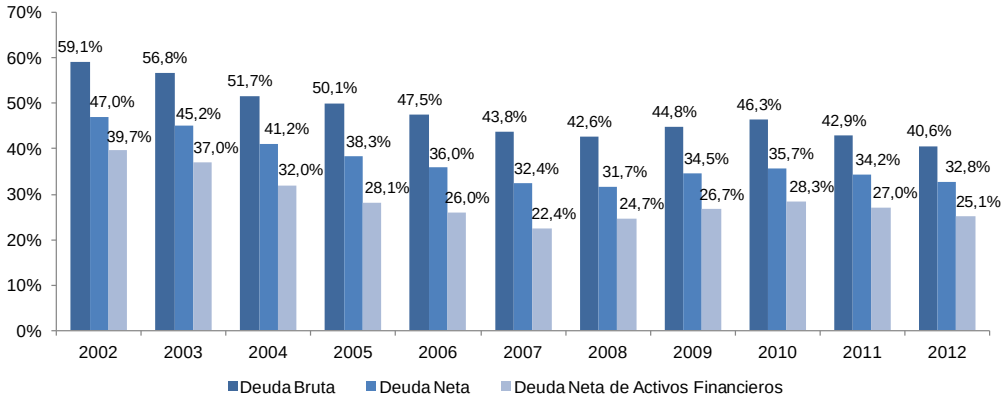
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.1.2. Deuda Pública[2]

El buen resultado fiscal del SPNF, que en 2012 registró el superávit más alto de los últimos 49 años, permitió una reducción en la deuda pública como porcentaje del PIB. La deuda bruta pasó de 42,9% a 40,6% del PIB entre 2011 y 2012, así mismo, la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 27% a 25,1% del PIB respectivamente (Gráfico 2.3). Esta reducción de 1,9 puntos porcentuales se ve reflejada en un descenso de la deuda interna neta que pasó de 15,8% a 15,1% del PIB, y de la misma manera, la deuda externa se redujo 1,2 puntos porcentuales al pasar de 11,2% a 10% del PIB. Esto significa, por un lado, que se presentó una disminución en el endeudamiento por parte de las entidades territoriales y de las empresas públicas con el sistema financiero y por otro lado, se reflejó una disminución en la deuda externa en pesos de estos sectores y de la Nación como resultado de la revaluación del peso del 9% presentada en 2012.

[2]Al margen de las discusiones desarrolladas para adoptar una regla fiscal, se realizaron revisiones metodológicas a algunos indicadores, entre ellos la deuda del Gobierno Central. La nueva definición incorpora dos cambios fundamentales frente a lo presentado anteriormente en documentos Confis: 1. Los pagarés (obligaciones del gobierno con otras entidades públicas cuyos recursos los administra la Tesorería General de la Nación) se contabilizan como mayor deuda del Gobierno, y 2. Los depósitos remunerados de los fondos administrados por la Tesorería de la Nación, que no hacen parte del nivel central, se reclasifican al sector respectivo, y por lo tanto no suman dentro de los activos financieros del Gobierno. Cabe aclarar que la definición de deuda del SPNF no presenta ninguna modificación y que la revisión metodológica de la deuda del GNC se realizó para toda la serie histórica.

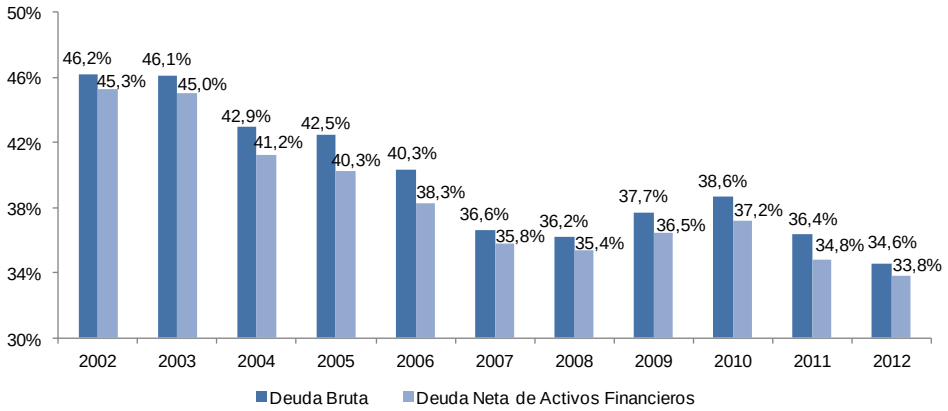
Gráfico 2.3: Deuda del SPNF (% PIB)[3]



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se observa en el Gráfico 2.4, la deuda bruta del GNC pasó de 36,4% del PIB en 2011 a 34,6% del PIB en 2012. Al descontar todos los activos en poder de la Nación la deuda neta se ubicó en 33,8% del PIB, es decir, un punto porcentual por debajo de lo registrado en 2011 (34,8%).

Gráfico 2.4: Deuda del GNC (% del PIB)[4]



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Del total de la deuda bruta del GNC, la deuda interna pasó de 26,1% a 25,7% del PIB, mientras que la deuda externa descendió en 1,4 puntos porcentuales ubicándose en 10,4% del PIB a finales de 2012. La disminución en el endeudamiento es consistente con la mejora en el balance del primario (superávit de 0,2% del PIB). Lo anterior, porque en la medida en que se generen resultados primarios superavitarios (cuando los ingresos son mayores que los gastos

[3] La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del SPNF más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta es el resultado de descontar la deuda entre el mismo SPNF (deuda intrapública). Y la deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

[4] La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del GNC más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta de activos financieros es aquella que resulta de restarle a la financiera todos los activos que tiene el gobierno en el sistema financiero nacional e internacional.

diferentes al pago de intereses de deuda), las necesidades de endeudamiento de la Nación serán menores.

A mediados de 2012 el Gobierno realizó una operación de manejo de deuda, correspondiente a una redención anticipada de títulos con vencimiento en agosto de 2012 por $2 billones, con lo cual se disminuyó el monto del vencimiento y se generó un ahorro en la cuenta de servicio de deuda por intereses. Esta redención anticipada de TES, disminuyó los activos internos de la Nación, aumentando la deuda neta interna en términos nominales. Sin embargo, como participación del PIB, se mantuvo constante en 25%.

Si bien en el balance fiscal del GNC para el 2012, se registró un aumento por pago de intereses en términos de niveles de $254 mm asociados con los pagos correspondientes a deuda interna, frente a la proyección de pago de intereses presentada en el MFMP 2012, el gasto fue menor en $1,2 billones lo que permitió destinar mayores recursos a inversión.

En 2012, la Nación colocó en total $24 billones en TES, de los cuales $16,3 billones de pesos se hicieron a través del mecanismo de subasta. La meta de colocaciones por este rubro se redujo a mitad de 2012 en $2 billones de pesos, disminuyendo así la demanda de recursos por parte del Gobierno Nacional. Sin embargo, en noviembre de 2012 el Banco de la República solicitó a la Nación la emisión de TES de clase B para regular la liquidez de la economía (según lo establecido en el artículo 268 de la Ley 1450 de 2011). El monto total emitido en 2012 fue de $2 billones y tienen un plazo máximo de 3 años, con vencimiento en enero 2014, noviembre 2014 y noviembre 2015.

Por otra parte, el saldo de las cuentas por pagar, que se contabiliza como parte de la deuda interna del GNC, ascendió a $14 billones (2,1% del PIB) presentando un crecimiento de $1,9 billones frente a lo registrado en el año 2011.

Finalmente, como se mencionó anteriormente, el comportamiento de la tasa de cambio durante todo el 2012, permitió que la deuda externa del GNC descendiera en 1,4 puntos porcentuales del PIB.

2.2 Revisión Plan Financiero 2013

Esta Revisión del Plan Financiero 2013 presenta modificaciones respecto a las metas de balance fiscal que fueron publicadas el mes de febrero en el documento 002 de Actualización del Plan Financiero 2013. El supuesto de crecimiento real del PIB en el documento de actualización fue de 4,8% y para esta revisión se proyecta en 4,5% debido a la desaceleración presentada en el último semestre de 2012 y el primer trimestre de2013.
Por lo tanto, en términos nominales, el balance del SPC que se presenta en esta Revisión difiere del publicado en la Actualización en $320 mm, al pasar de un déficit de $7.276 mm a uno de $7.595 mm, sin embargo, se mantiene en 1,0% del PIB (Cuadro 2.2). Adicionalmente, se estima un resultado fiscal del SPNF de 1,0%

del PIB, consistente con un superávit primario de 1,7% del PIB y un nivel de deuda neta de 24,7%. Por su parte, el balance del SPF, compuesto por el Banco de la República y Fogafin, no presentará ningún cambió en términos del PIB.

Cuadro 2.2: Balance Fiscal Sector Público Consolidado (Actualización vs Revisión al Plan Financiero 2013)

BALANCES POR PERIODO	$ Miles de Millones		% PIB	
	Act. 2013	Rev. 2013*	Act. 2013	Rev. 2013*
1. Sector Público No Financiero	**-7.119**	**-7.377**	**-1,0**	**-1,0**
Gobierno Nacional Central	**-17.666**	**-17.051**	**-2,4**	**-2,4**
Sector Descentralizado	**10.547**	**9.674**	**1,5**	**1,4**
Seguridad Social	5.009	4.701	0,7	0,7
Empresas del Nivel Nacional	999	674	0,1	0,1
Empresas del Nivel Local	37	-55	0,0	0,0
Regionales y Locales	4.501	4.355	0,6	0,6
Del cual SGR	2.655	1.922	0,4	0,3
Del cual FAE	1.825	1.677	0,3	0,2
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	**-715**	**-665**	**-0,1**	**-0,1**
3. Balance de Fogafín	**619**	**788**	**0,1**	**0,1**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**	**-7.276**	**-7.311**	**-1,0**	**-1,0**

* Cifras Preliminares
**El cálculo del balance del SPC incluye el CRF. En el documento de actualización 2013 el costo programado era de $61 mm y en la revisión 2013 es de $57 mm.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al cierre observado en 2012, se prevé un cambio en el balance del SPC al pasar de un superávit de 0,3% del PIB a un déficit de 1,0% del PIB. Esta variación esta explicada por una disminución de 1,4% del PIB del balance del Sector Descentralizado y un incremento de 0,1% del PIB en el déficit del GNC (Cuadro 2.3). Mientras que el SPF presentará un equilibrio fiscal para 2013.

Cuadro 2.3: Balance Fiscal Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2012	2013*	2012	2013*
1. Sector Público No Financiero	**2.989**	**-7.377**	**0,4**	**-1,0**
Gobierno Nacional Central	**-15.440**	**-17.051**	**-2,3**	**-2,4**
Sector Descentralizado	**18.429**	**9.674**	**2,8**	**1,4**
Seguridad Social	9.626	4.701	1,4	0,7
Empresas del Nivel Nacional	-1.737	674	-0,3	0,1
Empresas del Nivel Local	546	-55	0,1	0,0
Regionales y Locales	9.995	4.355	1,5	0,6
Del cual SGR	6.340	1.922	1,0	0,3
Del cual FAE	1.481	1.677	0,2	0,2
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	**-608**	**-665**	**-0,1**	**-0,1**
3. Balance de Fogafín	**846**	**788**	**0,1**	**0,1**
4. Discrepancia Estadística	**-1.316**	**0**	**-0,2**	**0,0**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**	**1.826**	**-7.311**	**0,3**	**-1,0**

*Cifras proyectadas.
** El cálculo del balance del SPC incluye el CRF, para 2012 y 2013 fue de $86 mm y $57 mm, respectivamente.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.1 Sector Público No Financiero (SPNF)

Para 2013 se proyecta un déficit de 1,0% del PIB para el SPNF. Esta cambio, frente al balance observado de 2012 (superávit de 0,4% del PIB) se explica por: i) una disminución de 0,9% del PIB en el resultado fiscal del sector de Regionales y Locales, como resultado de la aceleración en la ejecución de los presupuestos, al ser el 2013 el segundo año de gobierno de gobernadores y alcaldes; ii) una disminución de 0,8% del PIB en el superávit del sector de Seguridad Social debido al incremento en las transferencias a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) para financiar, con excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores, la unificación del plan de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado; y iii) un incremento en el déficit efectivo del Gobierno Nacional Central, proyectado en 2,4% del PIB para 2013 (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

SECTORES	$ Miles de Millones		% PIB	
	2012	2013*	2012	2013*
Seguridad Social	**9.626**	**4.701**	**1,4**	**0,7**
Empresas del Nivel Nacional	**-1.737**	**674**	**-0,3**	**0,1**
FAEP	-176	-252	0,0	0,0
Eléctrico	-94	58	0,0	0,0
Resto Nacional	-1.467	868	-0,2	0,1
Empresas del Nivel Local	**546**	**-55**	**0,1**	**0,0**
EPM	-23	-726	0,0	-0,1
EMCALI	-19	23	0,0	0,0
Resto Local	588	648	0,1	0,1
Regionales y Locales	**9.995**	**4.355**	**1,5**	**0,6**
Del cual SGR	6.340	1.922	1,0	0,3
Del cual FAE	1.481	1.677	0,2	0,2
Sector Descentralizado	**18.429**	**9.674**	**2,8**	**1,4**
Gobierno Nacional Central	**-15.440**	**-17.051**	**-2,3**	**-2,4**
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	**2.989**	**-7.377**	**0,4**	**-1,0**

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.1.1 Gobierno Nacional Central

Esta revisión al Plan Financiero 2013 mantiene la meta de déficit del Gobierno Nacional Central en 2,4% del PIB tal como fue anunciada al cierre de 2012. De esta manera se proyecta que el déficit alcance un valor de $17.051 mm, incluido el efecto de la emergencia invernal, los cambios ocurridos con la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), especialmente, los correspondientes al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
Ingresos Totales	**107.067**	**119.915**	**16,1**	**16,8**	**12,0**
Tributarios	95.140	102.322	14,3	14,3	7,5
No Tributarios	1.195	519	0,2	0,1	-56,6
Fondos Especiales	1.505	1.716	0,2	0,2	14,0
Recursos de Capital	9.227	15.358	1,4	2,1	66,4
Gastos Totales	**122.507**	**136.966**	**18,4**	**19,1**	**11,8**
Intereses	17.052	17.968	2,6	2,5	5,4
Funcionamiento**	85.562	97.868	12,9	13,7	14,4
Inversión**	19.832	21.018	3,0	2,9	6,0
Préstamo neto	61	112	0,0	0,0	83,8
DÉFICIT	**-15.440**	**-17.051**	**-2,3**	**-2,4**	**-**
Balance Primario	**1.612**	**917**	**0,2**	**0,1**	**-**

* Cifras proyectadas.
** Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, al tener en cuenta las obligaciones asociadas con el costo de la reestructuración del sistema financiero ($57 mm), el déficit total a financiar del GNC asciende $17.108 mm (2,4% del PIB). Esta meta de déficit es consistente con un balance primario superavitario de 0,1% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 33,6% del PIB.

a) Ingresos

Se proyecta que los ingresos totales del GNC para el año 2013 ascienden a $119.915 mm (16,8%del PIB). Esto representa un incremento en términos nominales de 12,0% con respecto al cierre registrado en 2012. Del total, $102.322 mm (14,3% del PIB) provienen del recaudo tributario y $15.358 mm (2,1% del PIB) a recursos de capital. Adicionalmente, se espera percibir ingresos de los fondos especiales por $1.716 mm (0,2% del PIB), y no tributarios (multas y contribuciones) por $519 mm (0,1% del PIB) (Cuadro 2.6).

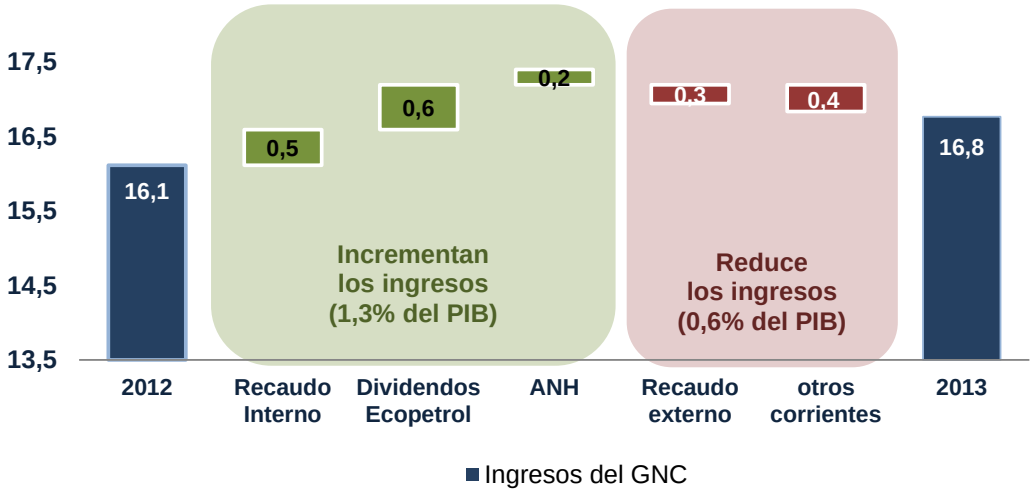
En términos del PIB, el comportamiento de los ingresos entre 2012 y 2013 responde a mayores recursos derivados del recaudo tributario asociado a la actividad interna y al efecto de las medidas de la reforma tributaria. Este impacto positivo al interior de los tributarios se compensa con el deterioro del recaudo externo y de los demás ingresos tributarios que no son administrados por la DIAN. Por su parte, los recursos de capital, que aumentan 0,8 puntos del PIB, responden a mayores excedentes de Ecopetrol trasladados al GNC en la vigencia, y a los recursos del margen de comercialización de la ANH (Gráfico 2.5).

Cuadro 2.6: Ingresos del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
INGRESOS TOTALES	**107.067**	**119.915**	**16,1**	**16,8**	**12,0**
Ingresos Corrientes	**96.335**	**102.841**	**14,5**	**14,4**	**6,8**
Ingresos Tributarios	**95.140**	**102.322**	**14,3**	**14,3**	**7,5**
Admin. por la DIAN - Internos	77.645	87.018	11,7	12,2	12,1
Admin. por la DIAN - Externos	15.585	14.969	2,3	2,1	-4,0
Resto tributarios	1.910	335	0,3	0,0	-82,5
Ingresos No Tributarios	**1.195**	**519**	**0,2**	**0,1**	**-56,6**
Fondos Especiales	**1.505**	**1.716**	**0,2**	**0,2**	**14,0**
Ingresos de Capital	**9.227**	**15.358**	**1,4**	**2,1**	**66,4**
Rendimientos Financieros	1.027	831	0,2	0,1	-19,0
Excedentes Financieros	7.991	12.819	1,2	1,8	60,4
Otros ingresos de capital	209	1.707	0,0	0,2	-

*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 2.5: Evolución de los ingresos del GNC 2012-2013 (% PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Ingresos tributarios**

Los ingresos por concepto del recaudo tributario, una vez descontados los pagos con papeles y las devoluciones en efectivo, se proyectan en $102.322mm (14,3% del PIB), y con un crecimiento nominal del orden de 7,5%, respecto a lo observado en 2012. Es importante tener en cuenta que esta proyección de ingresos incorpora el cambio en la estructura de los impuestos por efecto de la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) (Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7: Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
INGRESOS TRIBUTARIOS	**95.140**	**102.322**	**14,3**	**14,3**	**7,5**
Administrados por la DIAN	**93.231**	**101.987**	**14,0**	**14,3**	**9,4**
Impuestos internos	**77.645**	**87.018**	**11,7**	**12,2**	**12,1**
Renta[1/]	43.631	45.949	6,6	6,4	5,3
IVA[2/]	24.303	22.580	3,7	3,2	-7,1
Timbre	59	61	0,0	0,0	3,8
GMF	5.468	5.677	0,8	0,8	3,8
Patrimonio	4.184	4.155	0,6	0,6	-0,7
Consumo	0	1.030	0,0	0,1	-
Gasolina	0	3.193	0,0	0,4	-
CREE	0	4.373	0,0	0,6	-
Externos	**15.585**	**14.969**	**2,3**	**2,1**	**-4,0**
Gravamen Arancelario	3.523	3.373	0,5	0,5	-4,3
IVA Externo	12.062	11.596	1,8	1,6	-3,9
Otros tributarios	**1.910**	**335**	**0,3**	**0,0**	**-82,5**
Gasolina	1.735	147	0,3	0,0	-91,5
Resto	175	188	0,0	0,0	7,6

*Cifras proyectadas.
1/ Incluye cuotas y retenciones de renta
2/ Incluye declaraciones y retenciones de IVA
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se espera que el recaudo por impuesto de renta[5] en 2013, que constituye cerca del 45% de los ingresos tributarios de la Nación, alcance un valor de $45.949 mm (6,4 del PIB), tras un incremento nominal cercano al 5,3%. En detalle, cuotas de renta ($20.475 mm) para efectos del recaudo en 2013 no se afecta por la reforma, toda vez que la declaración que presenta el contribuyente corresponde al año gravable 2012. Por su parte, las retenciones de renta, practicadas sobre la actividad del año en curso, tiene en cuenta la modificación a la tarifa de retenciones a personas jurídicas y las retenciones a personas naturales que consideran las modificaciones introducidas con el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional –IMAN.

En cuanto a los ingresos provenientes del recaudo por Impuesto al Valor Agregado (IVA)[6], que representan el 22% de los ingresos tributarios, se proyecta que alcancen un valor de $22.580 mm (3,2% del PIB), lo que implica una disminución de 7,1% frente a 2012. Este comportamiento se explica principalmente por la modificación en la tarifa de retención de IVA, que pasa 50% al 15%, medida establecida en la reforma con el fin de mejorar el flujo de caja de las empresas y aumentar su capital de trabajo. Adicionalmente, la Ley simplificó el régimen del impuesto al establecer solo dos tarifas diferenciales (0% y 5%) y la general (16%).

[5] Incluye cuotas de renta y retenciones.
[6] Incluye declaraciones de IVA y retenciones.

Con respecto al GMF (4 por mil), se espera percibir recursos por un monto de $5.677 mm (0,8% del PIB), superior en 3,8% a lo recaudado por este concepto durante el 2012, y de los cuales cerca de $1,4 billones (0,2% del PIB) se destinarán a los proyectos de reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura afectada por la emergencia invernal.

Por su parte, se calcula que los ingresos por concepto de la quinta y sexta cuota del impuesto al patrimonio asciendan a $4.155 mm (0,6% del PIB). Allí también incluye el efecto del recaudo adicional destinado a financiar parte del costo de la emergencia invernal (cerca de $1 billón; 0,1% del PIB)[7].

A partir de este año, con la entrada en vigencia de la reforma tributaria se modificó la estructura impositiva del país al crear tres nuevos tributos: el Impuesto Nacional al Consumo, el Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM y el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).

Por concepto del impuesto al consumo se proyecta un recaudo de $1.030 mm (0,1% del PIB), asociado a la prestación del servicio de telefonía móvil a la tarifa de 4%; la venta de algunos bienes importados o de producción doméstica, vehículos, motocicletas, barcos, entre otros, a las tarifas de 8% y 16%; y el consumo en restaurantes y bares a tarifa del 8%.

Por el impuesto nacional a la gasolina y ACPM, que sustituyó el IVA a los combustibles y el Impuesto Global, cuyo control, para este último, estaba a cargo de la Dirección General de Crédito y Tesoro Nacional, se espera obtener recursos por $3.193 mm (0,4% del PIB). Bajo este nuevo esquema el impuesto es liquidado a $1.050 pesos por galón de gasolina corriente y ACPM, mientras que la gasolina Extra a razón de $1.555 pesos.

En cuanto al recaudo de CREE, cuya destinación es específica, se proyectan ingresos por $4.373 mm (0,6% del PIB), los cuales para 2013 corresponden a la retención en la fuente a título de este impuesto. Las tarifas de retención establecidas mediante el decreto 862 de 2013 son de 0,3%, 0,6% y 1,5%.

Finalmente, el recaudo asociado a la actividad económica externa, que resulta de agregar IVA externo y arancel, y que representa cerca del 15% de los ingresos tributarios estimados para 2013, se proyecta con una caída del orden de 4,0% al pasar de $15.585 mm (2,3% del PIB) a $14.969 mm (2,1% del PIB). Esta proyección asume un crecimiento de las importaciones CIF en dólares de 4,9%, consistente con un crecimiento de la economía de 4,5%. Adicionalmente, se tiene en cuenta la reducción en la tarifa de IVA de algunos bienes importados, que se compensa en parte con el impuesto al consumo y a la gasolina y ACPM.

[7] Mediante la Ley 1370 de 2009 se creó el impuesto al patrimonio a cargo de personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, cuyo patrimonio líquido a 1 de enero de 2011 fuera igual o superior a mil millones de pesos; y se estableció que el pago del impuesto se debía realizar en ocho cuotas iguales durante los años 2011 a 2014.

- **Otros ingresos**

En otros ingresos de la Nación se agrupan los recursos provenientes de ingresos de capital, fondos especiales[8], e ingresos no tributarios[9].

Se prevé que por concepto de recursos de capital, el Gobierno percibirá ingresos por $15.358 mm (2,1% del PIB). Dentro de este rubro, los excedentes que se espera las empresas trasladen a la Nación durante este año, ascenderían a $12.819 mm (1,8% del PIB), superiores en un 60,4% a los observados en 2012. Del total de estos recursos, sobresalen los excedentes provenientes de Ecopetrol por $11.823 mm (1,6% del PIB), que presentan un incremento de 66% con respecto a lo observado en 2012 ($7.000 mm).

Es importante tener en cuenta que parte de los excedentes de Ecopetrol que se reciben en 2013 corresponden a dividendos originados por la actividad de la empresa en 2011 y, que de acuerdo con lo decretado por la Asamblea General de Accionistas realizada en marzo de 2012, se acordó que la última cuota del dividendo 2012 se pagaría a más tardar en enero de 2013, de acuerdo con la disponibilidad de flujo de caja de la Empresa.

Por concepto de excedentes de las demás empresas y establecimientos públicos del orden nacional se programó la transferencia de $996 mm (0,1% del PIB), entre los cuales se destacan los recursos obtenidos por Banagrario ($275 mm), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ($189 mm), Supernotariado ($140 mm), y el sector eléctrico ($216 mm), entre otros.

En cuanto a los ingresos derivados de los fondos especiales, se calcula que durante 2013 alcanzarán un valor de $1.716 mm (0,2% del PIB), manteniendo de esta forma una participación estable como porcentaje del PIB con respecto a 2012. Se espera que en 2013 los recursos provenientes de ingresos no tributarios presenten una disminución frente a lo registrado en la vigencia anterior, toda vez que en 2012 se recibieron recursos extraordinarios por concepto de chatarrización.

En último lugar, el significativo incremento de otros ingresos de capital se debe a la transferencia de márgenes de comercialización por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) al GNC.

---

[8] Los fondos especiales corresponden a ingresos creados y definidos por la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2011)*. Pág. 246.

[9] Los ingresos no tributarios incluye los ingresos del GNC que aunque son obligatorios dependen de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del estado. Este rubro incluye los ingresos originados por las tasas, que son obligatorias pero que por su pago se recibe una contraprestación específica y cuyas tarifas están reguladas por el gobierno; las sanciones pecuniarias impuestas por el estado; entre otras. *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2011)*. Pág. 244.

b) Gastos

Para 2013 se calcula que el gasto del Gobierno Central ascenderá a $136.966 mm (19,1% del PIB), con un crecimiento de 11,8% respecto al 2012. Esta proyección se compone del pago de intereses de deuda por $17.968 mm (2,5% del PIB), gastos de funcionamiento e inversión por $118.887 mm (16,6% del PIB) y préstamo neto por $112 mm (Cuadro 2.8).

Cuadro 2.8: Gastos totales del Gobierno Nacional Central

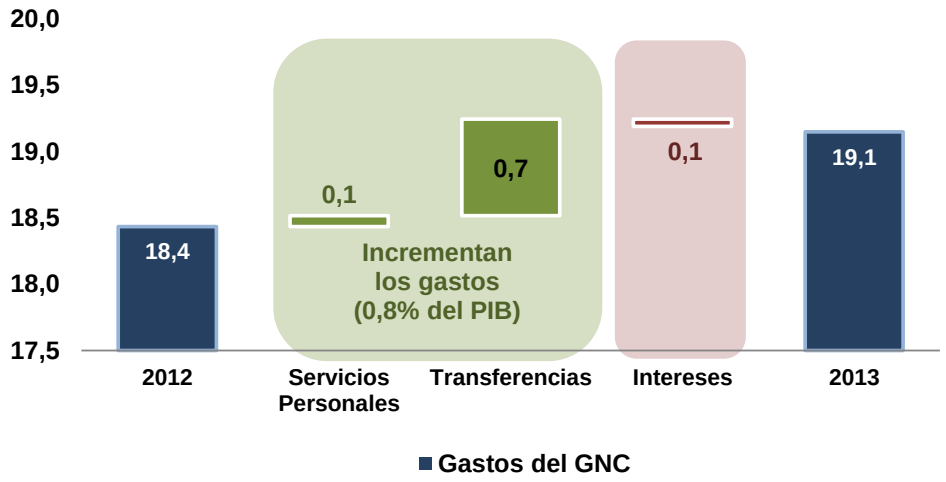
CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
GASTOS TOTALES	122.507	136.966	18,4	19,1	11,8
Gastos Corrientes	**102.614**	**115.836**	**15,4**	**16,2**	**12,9**
Intereses	**17.052**	**17.968**	**2,6**	**2,5**	**5,4**
Funcionamiento**	**85.562**	**97.868**	**12,9**	**13,7**	**14,4**
Servicios Personales	**13.988**	**15.642**	**2,1**	**2,2**	**11,8**
Transferencias	**66.169**	**76.429**	**10,0**	**10,7**	**15,5**
SGP	25.943	27.451	3,9	3,8	5,8
Pensiones	23.841	25.786	3,6	3,6	8,2
CREE	0	4.373	0,0	0,6	-
Otras transferencias	16.386	18.818	2,5	2,6	14,8
Gastos Generales	**5.404**	**5.798**	**0,8**	**0,8**	**7,3**
Inversión**	**19.832**	**21.018**	**3,0**	**2,9**	**6,0**
Préstamo Neto	**61**	**112**	**0,0**	**0,0**	**83,8**
DÉFICIT TOTAL	-15.440	-17.051	-2,3	-2,4	-

* Cifras proyectadas.
**Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En particular, el gasto de funcionamiento e inversión tiene en cuenta el efecto del CREE y los recursos destinados al Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PiPE).

Al interior de los gastos y en términos del PIB se observan cambios significativos entre 2012 y 2013, toda vez que las transferencias se incrementan en 0,7 puntos del PIB. Allí se incluyen los recursos que se recaudan por CREE y cuya destinación es específica a programas de inversión social a cargo del SENA e ICBF, principalmente (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6: Evolución de los gastos del GNC 2012-2013 (% PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Gastos corrientes**

Los gastos corrientes de la Nación proyectados para 2013 serán superiores en 0,7 puntos del PIB frente a los registrados en 2012, al pasar de $102.614 mm (15,4% del PIB) a $115.836 mm (16,2% del PIB).

El gasto por intereses de deuda, que ascendería a $17.968 mm tras un crecimiento nominal del orden de 5,4%, representaría 2,5 puntos porcentuales del PIB en 2013. Frente al comportamiento registrado en 2012, se espera que durante la vigencia en curso el pago de intereses aumente $916 mm, explicado principalmente por los intereses asociados a deuda interna (Cuadro 2.9).

Cuadro 2.9: Pago de intereses de deuda del GNC

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
Pago de Intereses	**17.052**	**17.968**	**2,6**	**2,5**	**5,4**
Intereses Deuda Externa	3.538	4.011	0,5	0,6	13,4
Intereses Deuda Interna	12.538	13.148	1,9	1,8	4,9
Indexacion TES B (UVR)	976	809	0,1	0,1	-17,2

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El incremento nominal de los intereses de deuda en moneda local es consistente con el mayor endeudamiento en que ha incurrido la Nación en el mercado interno para financiar su gasto durante los últimos años. Por su parte, se espera que los intereses de deuda en moneda extranjera asciendan a $4.011 mm, monto que representa 0,6% del PIB. Sin embargo, es importante resaltar que en términos del

PIB el pago de intereses se reduce al pasar de representar el 2,6% en 2012 a 2,5% en 2013.

En cuanto al gasto en funcionamiento se proyecta que el gasto del GNC por concepto de pensiones registre un incremento nominal cercano al 8,2%. Con respecto a las transferencias, se estima un crecimiento de 15,5%, resultado de los recursos destinados al CREE ($4.373 mm, 0,6% del PIB) y de las otras transferencias ($18,818 mm, 2,6% del PIB). Este último concepto agrega los subsidios a las tarifas eléctricas y gas, recursos adicionales para atender los requerimientos de la unificación y universalización del Plan Obligatorio de Salud (POS), entre otros.

Por su parte, el gasto correspondiente a servicios personales crece 11,8%, debido al incremento anual de los salarios, superior a la inflación registrada, el ajuste salarial a los empleados del sector justicia y el aumento del pie de fuerza pública.

- **Inversión**

La inversión del GNC en 2013 alcanzará un valor de $21.018 mm (2,9% del PIB), tras un crecimiento nominal de 6,0%. Vale la pena resaltar que este rubro de gasto es consistente con la modificación al presupuesto que se está tramitando en el congreso y la cual lo adecua a algunas novedades surgidas con la Ley 1607 de 2012, e incluye medidas para implementar el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo.

Adicionalmente, dentro del monto total de inversión, se destacan los recursos en ejecución en proyectos del sector de Inclusión Social y Reconstrucción (Familias en Acción, Víctimas de la Violencia, Asistencia a Primera Infancia, Programas para la Paz); proyectos de infraestructura, estratégicos a mediano plazo, como la concesión autopista Ruta del Sol, los corredores complementarios de competitividad y la concesión Transversal de las Américas; proyectos del sector vivienda, ciudad y territorio, destinados a agua potable y saneamiento básico, subsidio familiar de vivienda y subsidio de vivienda a población desplazada; finalmente, Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), entre otros.

- **Préstamo Neto[10]**

El gasto por concepto de préstamo neto ascenderá a $112 mm, resultado del pago de deuda garantizada por el GNC a entidades del Sector Público por $152 mm y una recuperación de cartera por $39 mm, que reduce el valor neto del gasto en dicho monto. El pago proyectado de deuda interna garantizada ($42 mm) corresponde a los proyectos de generación de energía. Por su parte, los pagos de

[10] El Préstamo Neto está constituido por los desembolsos que hace el Gobierno a otras entidades del Estado, ya sea en forma de deuda interna garantizada u operaciones de préstamo a través de la Cuenta Especial de Deuda Externa -CEDE-, netos de la recuperación de cartera con dichas entidades.

créditos garantizados en moneda extranjera, a través de la cuenta CEDE ($110 mm), corresponden a Metro de Medellín y Empresas Municipales de Cali (Emcali).

c) Financiamiento

Se proyecta que el total de necesidades de financiamiento de la Nación en 2013 alcanzarán un valor de $39.813 mm (5,6% del PIB), las cuales se componen de un déficit a financiar por $17.108 mm (2,4% del PIB); amortizaciones por $20.986 mm (2,9% del PIB); operaciones de tesorería $302 mm, y una disponibilidad final en caja de $975mm (0,1% del PIB) (Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10: Fuentes y Usos del GNC 2013

FUENTES		$ MM 39,813	USOS		$ MM 39,813
Desembolsos		**33,826**	**Déficit a financiar**		**17,108**
Externos	(US$ 2,600 mill.)	**4,810**	Del cual, intereses externos	(US$ 2,168 mill.)	4,011
Bonos	(US$ 1,600 mill.)	2,960	Del cual, intereses internos		13,148
Multilaterales y Otros	(US$ 1,000 mill.)	1,850			
Internos		**29,016**	**Amortizaciones**		**20,986**
TES		**29,000**	Externas	(US$ 1,559 mill.)	2,885
Subastas		21,500	Internas		18,102
Entidades Públicas		7,500			
Otros		**16**	**Operaciones de Tesorería**		**302**
			Amortizaciones TCO		**202**
Deuda Flotante		**725**	**Pérdidas Banco República**		**239**
Ajustes por Causación		**146**	**Disponibilidad Final**		**975**
			En pesos		280
Disponibilidad inicial		**2,116**	En dólares	(US$ 375 mill.)	694
En dólares	(US$ 796 mill.)	1,473			
En pesos		643			
Otras Fuentes		**3,000**			

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El déficit total a financiar del Gobierno Nacional Central en 2013 resulta de agregar los costos de la reestructuración del sistema financiero ($57 mm) al déficit proyectado para la vigencia en curso ($17.051 mm; 2,4% del PIB). Además del déficit, la Nación atenderá obligaciones por concepto de amortizaciones de deuda en moneda local por $18.102 mm (2,5% del PIB) y $2.885 mm (0,4% del PIB) en moneda extranjera. Esta última cifra equivale a US$1.559 millones. Finalmente, el Gobierno destinó recursos para enjugar las pérdidas generadas por el Banco de la República en 2013.

Ahora bien, dentro de las fuentes de financiamiento contempladas para atender dicho usos en 2013, el GNC cuenta con recursos que incluyen desembolsos de deuda interna y externa por $33.826 mm (4,7% del PIB), recursos disponibles en caja del cierre del ejercicio 2012 por $2.116mm (0,3% del PIB), deuda flotante (financiamiento con proveedores) $725 mm (0,1% del PIB) y otros recursos por $3.146 mm (0,4% del PIB).

Esta revisión del financiamiento de la Nación para 2013, prevé una emisión de títulos de deuda interna, con una meta de colocación de TES de largo plazo por un valor de $29.000 mm (4,1% del PIB), de los cuales las operaciones con entidades públicas (convenidas y forzosas) suman $7.500 mm (1,0% del PIB) y subastas en el mercado local por $21.500 mm (3,0% del PIB). Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante señalar que con esta programación de financiamiento, la relación entre colocaciones y servicio de deuda (roll-over) será del orden de 89%.

De igual forma, la Nación prevé recurrir a fuentes de financiamiento externas por US$2.600 millones ($4.810 mm, 0,7% del PIB). Del total de desembolsos externos, US$1.000 millones ($1.850 mm, 0,3% del PIB) provienen de entidades multilaterales y US$1.600 millones ($2.960 mm, 0,4% del PIB) corresponden a colocaciones de bonos en el mercado externo.

Además de la disponibilidad inicial en caja ($2.116 mm, 0,3% del PIB), el gobierno supone otras fuentes de financiación por un monto de $3.146 mm (0,4% del PIB).

2.2.1.2 Sector Público Descentralizado

2.2.1.2.1 Seguridad Social

Para la vigencia 2013 se proyecta un superávit del sector de seguridad social de $4.701 mm (0,7% del PIB), producto de ingresos por $59.891 mm (8,4% del PIB) y de gastos por $55.190 mm (7,7% del PIB) (Cuadro 2.11). La disminución proyectada frente al balance registrado en la vigencia 2012, equivalente a 0,8% del PIB, se debe principalmente al incremento en las transferencias a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) para financiar la unificación del plan de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado. Buena parte de estos gastos se financiarán con cargo a los excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores, lo que explica el deterioro proyectado en el balance fiscal del sector.

El aumento proyectado en los ingresos totales del sector es del orden de 5,0%. Por orden de magnitud, se estima que los mayores ingresos sean por concepto de aportes del Gobierno Central ($3.492 mm) e ingresos tributarios ($1.610 mm). Estos incrementos se compensan parcialmente en el balance debido a las disminuciones proyectadas en otros ingresos ($1.542 mm) y rendimientos financieros ($727 mm). Por su parte, se estima que los ingresos por explotación bruta se mantengan prácticamente constantes en términos reales.

Cuadro 2.11: Balance Fiscal de la Seguridad Social

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013/2012
Ingresos Totales	**57.027**	**59.891**	**8,6**	**8,4**	**5,0**
Explotación Bruta	**1.342**	**1.373**	**0,2**	**0,2**	**2,3**
Aportes del Gobierno Central	**26.034**	**29.527**	**3,9**	**4,1**	**13,4**
Funcionamiento	26.034	29.527	3,9	4,1	13,4
Ingresos Tributarios	**11.816**	**13.426**	**1,8**	**1,9**	**13,6**
Otros Ingresos	**17.835**	**15.566**	**2,7**	**2,2**	**-12,7**
Rendimientos Financieros	5.782	5.055	0,9	0,7	-12,6
Otros	12.053	10.511	1,8	1,5	-12,8
Gastos Totales	**47.401**	**55.190**	**7,1**	**7,7**	**16,4**
Pagos Corrientes	**47.020**	**55.154**	**7,1**	**7,7**	**17,3**
Funcionamiento	47.020	55.154	7,1	7,7	17,3
Servicios Personales	262	268	0,0	0,0	2,6
Operación Comercial	1.038	1.482	0,2	0,2	42,7
Transferencias	45.597	53.084	6,9	7,4	16,4
Gastos Generales y Otros	123	320	0,0	0,0	160,2
Pagos de Capital	**14**	**36**	**0,0**	**0,0**	**166,8**
Formación Bruta de Capital Fijo	14	36	0,0	0,0	166,8
Gastos Causados	**368**	**0**	**0,1**	**0,0**	**-**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**9.626**	**4.701**	**1,4**	**0,7**	**-51,2**

* Cifras Proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La mayor parte del incremento proyectado en los aportes del Gobierno Central se destinará a cubrir el faltante para el pago de las mesadas pensionales en la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y en los Fondos Públicos de Pensiones que reciben aportes de la Nación. Por otro lado, el aumento de 13,6% en los ingresos tributarios tiene dos componentes: en primer lugar, el incremento en las cotizaciones de los afiliados del área de pensiones y cesantías, en particular al interior de Colpensiones. En segundo lugar, a la mayor destinación de las contribuciones de solidaridad en salud del régimen contributivo a la financiación de los gastos del régimen subsidiado[11]. En este sentido, este incremento obedece más a un efecto contable que a uno económico.

[11] La Ley 100 de 1993 estableció que una parte de las cotizaciones de salud del régimen contributivo, equivalente al 1,5% del 12,5% del ingreso base de cotización, debía utilizarse para financiar los gastos del régimen subsidiado. El artículo 45 de la Ley 1438 de 2011 permitió la modulación de dicha contribución de solidaridad de manera tal que pudiera utilizarse, de acuerdo con la necesidad, tanto para financiar la subcuenta de compensación como la de solidaridad, siempre y cuando esté garantizado el financiamiento del régimen contributivo. En caso de que las cotizaciones de salud se utilicen para financiar el régimen subsidiado se clasifican como ingresos tributarios, mientras que si financian el régimen contributivo se clasifican como otros ingresos. De esta manera, el aumento en los ingresos tributarios no obedece a un cambio en la fuente sino en el uso de los recursos. Nótese que la contrapartida de este incremento es una disminución en otros ingresos.

Por otro lado, la disminución proyectada en otros ingresos obedece a varios elementos: en el área de salud, principalmente al hecho de que para la vigencia se proyecta utilizar la totalidad de las contribuciones de solidaridad (1,5 de los 12,5 del ingreso base de cotización) en la subcuenta de solidaridad del Fosyga y no en la de compensación, como sucedió en las vigencias 2011 y 2012, cuando se utilizaron dichos recursos para el pago de las prestaciones y los medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud del régimen contributivo; en el área de pensiones y cesantías, es importante destacar los menores ingresos proyectados al interior de Colpensiones por concepto de devolución de aportes, correspondiente a las personas que se trasladan del régimen de ahorro individual al de prima media.

Finalmente, la caída en rendimientos financieros se explica, en el área de salud, por la financiación de buena parte de los gastos del Fosyga con cargo a excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores (lo que implica desacumulación de su portafolio), mientras que en el área de pensiones y cesantías al hecho de que los rendimientos financieros durante la vigencia 2012 estuvieron por encima de su tendencia histórica y no se espera que sean tan altos, como porcentaje del portafolio, durante 2013.

En lo relacionado con los gastos del sector, se proyecta un crecimiento de 16,4%, equivalente a $7.789 mm, el cual se debe principalmente al aumento de las transferencias. El incremento estimado de las transferencias del área de salud es de $3.659 mm y se explica principalmente por los mayores gastos al interior del Fosyga, derivados de la igualación de los planes de beneficio de los regímenes contributivo y subsidiado. Por su parte, en el área de pensiones y cesantías el incremento en las transferencias se utilizará para el pago de pensiones de jubilación y asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública.

Por unidad de negocio se espera que el área de pensiones y cesantías presente un superávit de $7.192 mm (1,0% del PIB) y el área de salud un déficit de $2.491 mm (0,3% del PIB) (Cuadro 2.12). Es importante señalar que el déficit del área de salud no implica que exista un desfinanciamiento del mismo, sino principalmente que buena parte de los gastos que realizará el Fosyga durante la vigencia 2013 se financiarán con cargo a los excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores.

Cuadro 2.12: Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social 2011 – 2012

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013/2012
Salud	800	-2.491	0,1	-0,3	-411,2
Pensiones y Cesantías	8.825	7.192	1,3	1,0	-18,5
TOTAL	**9.626**	**4.701**	**1,4**	**0,7**	**-51,2**

* Cifras Proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación se hace un análisis del comportamiento de cada una de las áreas de la seguridad social.

a) Salud

En el área de salud se encuentran clasificadas las entidades públicas que prestan servicios de salud como las E.P.S (Entidades Prestadoras de Salud), el Fosyga (Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud) y la Unidad de Gestión General del Instituto de Seguros Sociales[12] , que fue creada luego del cese de actividades del negocio de salud y la venta de la ARP y que se mantendrá mientras se liquida totalmente el ISS.

En el área se proyecta un déficit de $2.491 mm (0,3% del PIB), resultado inferior en 0,4% del PIB al balance fiscal registrado durante la vigencia 2012. El resultado fiscal proyectado para 2013 es producto de ingresos totales por $12.185 mm (1,7% del PIB), y gastos totales por $14.676 mm (2,1% del PIB) (Cuadro 2.13).

El crecimiento proyectado de los ingresos totales del área es de 5,4% ($620 mm), consecuencia tanto del incremento en los ingresos tributarios ($1.382 mm), aportes del Gobierno Central ($85 mm) e ingresos por explotación bruta ($31 mm) como de la disminución de otros ingresos ($760 mm) y de rendimientos financieros ($118 mm). Dado que la mayoría de los cambios en ingresos y gastos se concentran en el Fosyga y que durante la vigencia 2013 las transferencias de dicho fondo representan el 81% de las transferencias del área, esta sección se destinará casi que de manera exclusiva a explicar los cambios al interior del mismo.

De conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993, el Fosyga es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en salud. El Fosyga tiene cuatro subcuentas: i.) Subcuenta de Compensación, a través de la cual se registran los ingresos y gastos del régimen contributivo en salud; ii.) Subcuenta de Solidaridad[13], encargada de canalizar recursos de distintas fuentes y destinarlos al financiamiento del régimen subsidiado en salud; iii.) Subcuenta de Promoción y Prevención, iv.) Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) y v.) Subcuenta de Garantías para el Sector Salud.

[12] También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, Caprecom, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

[13] La subcuenta de solidaridad del Fosyga no se encarga del recaudo de la totalidad de las fuentes del régimen subsidiado. A estos ingresos es preciso añadirles aquellos recaudados y ejecutados por los entes territoriales (departamentos y municipios) y los recaudados en virtud de la Ley 1393 de 2010 por concepto de IVA a la cerveza, que son ejecutados directamente por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Cuadro 2.13: Balance Fiscal del Área de Salud

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013/2012
Ingresos Totales	**11.564**	**12.185**	**1,7**	**1,7**	**5,4**
Explotación Bruta	**1.313**	**1.343**	**0,2**	**0,2**	**2,3**
Aportes del Gobierno Central	**2.554**	**2.640**	**0,4**	**0,4**	**3,3**
Funcionamiento	2.554	2.640	0,4	0,4	3,3
Ingresos Tributarios	**1.530**	**2.912**	**0,2**	**0,4**	**90,3**
Otros Ingresos	**6.168**	**5.290**	**0,9**	**0,7**	**-14,2**
Rendimientos Financieros	512	394	0,1	0,1	-23,0
Otros	5.656	4.896	0,9	0,7	-13,4
Gastos Totales	**10.764**	**14.676**	**1,6**	**2,1**	**36,3**
Pagos Corrientes	**10.405**	**14.660**	**1,6**	**2,0**	**40,9**
Funcionamiento	10.405	14.660	1,6	2,0	40,9
Servicios Personales	65	129	0,0	0,0	100,0
Operación Comercial	930	1.272	0,1	0,2	36,7
Transferencias	9.389	13.047	1,4	1,8	39,0
Gastos Generales y Otros	21	212	0,0	0,0	890,0
Pagos de Capital	**2**	**16**	**0,0**	**0,0**	**588,7**
Formación Bruta de Capital Fijo	2	16	0,0	0,0	588,7
Gastos Causados	**356**	**0**	**0,1**	**0,0**	-100,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**800**	**-2.491**	**0,1**	**-0,3**	**-411,2**

* Cifras Proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al interior de la Subcuenta de Compensación se proyecta una disminución de $1.106 mm en los ingresos por concepto de superávit de recaudo del proceso de compensación UPC[14]. La razón de esta disminución está asociada principalmente a que durante la vigencia 2012 el Fosyga hizo uso de la facultad de modular las contribuciones de solidaridad del régimen contributivo y las utilizó, en su mayoría, para financiar los gastos de la subcuenta de compensación. Para la vigencia 2013, se proyecta que la totalidad de estos recursos financien el régimen subsidiado, lo que explica el aumento de los ingresos tributarios. Por el lado de los gastos resulta relevante destacar la disminución proyectada en los gastos No POS de $117 mm y

[14] El proceso de compensación del régimen contributivo se refiere al proceso mediante el cual las EPS reciben un pago por cada uno de sus afiliados (denominado Unidad de Pago por Capitación – UPC) y a cambio otorgan al paciente los medicamentos y procedimientos que éste requiera que se encuentren incluidos en el plan de beneficios del POS. Dado que las EPS son las entidades encargadas de recaudar y gastar los recursos del proceso de compensación, la mayor parte de éste lo efectúan de manera directa. Sin embargo, las EPS que registren superávits derivados del recaudo (esto es, ellas reciben las cotizaciones y se quedan con la porción de estas equivalente a al valor de las UPC de sus afiliados) trasladan parte de los recursos recaudados por ellas al Fosyga para que esta los distribuya entre las EPS en las cuales estos procesos sean deficitarios. Adicionalmente, estos recursos son los que sirven de fuente para el pago de medicamentos, procedimientos y servicios sociales que no están incluidos en el plan de beneficios y que se denominan gasto No Pos. La totalidad de los recursos recaudados por la subcuenta de compensación se clasifican dentro del rubro otros ingresos.

el aumento estimado en saldos no compensados y registros glosados[15] del orden de $216 mm.

En la Subcuenta de Solidaridad, además de lo mencionado con anterioridad en relación con el aumento de los ingresos tributarios, es importante destacar una disminución proyectada de $199 mm en los aportes de la Nación[16] y la financiación con cargo a excedentes financieros por valor de $2.005 mm acumulados en vigencias anteriores. La utilización de los excedentes financieros como fuente de financiación explica el gran déficit proyectado al interior de Fosyga para la vigencia 2013 y que asciende, para el total del fondo, a $2.167 mm. En lo referente a los gastos de la Subcuenta de Solidaridad, se proyecta un aumento de $2.788 mm debido a la igualación de los planes de beneficio y a que la prima pura del régimen subsidiado es, para 2013, el 95% de la del contributivo.

De otra parte, al interior de la subcuenta de Promoción se proyecta un aumento de los gastos por $127 mm, principalmente para desarrollar programas nacionales de promoción y prevención. Por último, en la subcuenta ECAT se tiene previsto desacumular excedentes por valor de $765 mm para apoyar a la subcuenta de solidaridad en la afiliación en salud de la población desplazada y en el financiamiento de la unificación del POS entre regímenes y para ejecutar el programa ampliado de inmunizaciones -PAI, implementar proyectos para la atención prioritaria en salud a nivel nacional, entre otros.

En lo relacionado con el resto de entidades que componen el área de la salud, resulta importante señalar que en Caprecom se proyecta el aumento de $31 mm en los ingresos por explotación bruta, provenientes de los ingresos por UPC de los afiliados al régimen subsidiado de la empresa, así como un incremento de $334 mm en los gastos de operación comercial, derivados de la ampliación del contenido del plan de beneficios de dicho régimen.

Finalmente, en la Unidad de Gestión General del I.S.S. se proyecta un déficit de $336 mm. Este déficit, originado por mayores gastos personales, generales y transferencias por $52 mm, $182 mm y $267 mm, respectivamente, se debe principalmente al proceso de liquidación de la Unidad de Pensiones del I.S.S., cuyas funciones fueron asumidas por Colpensiones a partir del 28 de septiembre de 2012. Para la vigencia 2013, el aumento en los aportes de la Nación a la Unidad de Gestión General del I.S.S. es de $213 mm (tanto para financiar el proceso de

[15] Los saldos no compensados corresponden a las cotizaciones recaudadas por las EPS y giradas al Fosyga, que no han surtido el proceso de compensación ante la Subcuenta de Compensación del Fondo, en el cual se reconoce a cada EPS la UPC por sus afiliados. Los registros glosados son recursos de la cotización girados al Fosyga por registros que se presentan la Subcuenta de Compensación y que fueron glosados

[16] Es importante aclarar que si bien presupuestalmente la transferencia de excedentes del ECAT para financiar los gastos propios de su subcuenta, los de la subcuenta de solidaridad y para apoyar funciones de la Nación (e.g. el programa ampliado de inmunizaciones) se consideran aportes del Gobierno Nacional, fiscalmente esto se registra como un déficit pues implica la desacumulación de dichos excedentes.

liquidación como para cubrir el aumento en las pensiones de jubilación de los exfuncionarios de la entidad). Así mismo, la entidad pretende financiar el 31% de sus gastos, equivalente a $336 mm, con recursos del balance, venta de activos y disponibilidad inicial, los cuales fiscalmente no se contabilizan como ingresos y explican el déficit proyectado para la entidad.

b) Pensiones

En esta área se clasifican las entidades que manejan el pago de pensiones públicas. Se destacan dos grandes grupos: por un lado Colpensiones, que maneja el Régimen de Prima Media en el que se encuentran las personas afiliadas a ese régimen, ya sea que laboren en el sector público o privado, y por el otro se encuentran los Fondos Públicos de Pensiones: Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (PAE), Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), Patrimonio Autónomo de Telecom (PAP), Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), entre otros, que son manejados por encargos fiduciarios.

En el área de pensiones y cesantías se proyecta un superávit de $7.192 mm (1,0% del PIB) frente a $8.825 mm (1,3% del PIB) observado en 2012. El superávit del área es resultado de ingresos totales por $47.707 mm (6,7% del PIB) y gastos totales por $40.515 mm (5,7% del PIB) (Cuadro 2.14).

Cuadro 2.14: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013/2012
Ingresos Totales	**45.463**	**47.707**	**6,8**	**6,7**	**4,9**
Explotación Bruta	**29**	**30**	**0,0**	**0,0**	**1,2**
Aportes del Gobierno Central	**23.480**	**26.887**	**3,5**	**3,8**	**14,5**
Funcionamiento	23.480	26.887	3,5	3,8	14,5
Ingresos Tributarios	**10.286**	**10.514**	**1,5**	**1,5**	**2,2**
Otros Ingresos	**11.668**	**10.276**	**1,8**	**1,4**	**-11,9**
Rendimientos Financieros	5.270	4.661	0,8	0,7	-11,6
Otros	6.398	5.615	1,0	0,8	-12,2
Gastos Totales	**36.637**	**40.515**	**5,5**	**5,7**	**10,6**
Pagos Corrientes	**36.615**	**40.494**	**5,5**	**5,7**	**10,6**
Funcionamiento	36.615	40.494	5,5	5,7	10,6
Servicios Personales	197	139	0,0	0,0	-29,4
Operación Comercial	108	210	0,0	0,0	95,3
Transferencias	36.209	40.037	5,4	5,6	10,6
Gastos Generales y Otros	101	108	0,0	0,0	6,4
Pagos de Capital	**11**	**21**	**0,0**	**0,0**	**82,0**
Formación Bruta de Capital Fijo	11	21	0,0	0,0	82,0
Gastos Causados	**11**	**0**	**0,0**	**0,0**	**-100,0**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**8.825**	**7.192**	**1,3**	**1,0**	**-**

* Cifras Proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El superávit esperado para la vigencia 2013 es consecuencia de un balance fiscal positivo en varios de los Fondos Públicos de Pensiones, entre los que se destacan el Fonpet ($5.241 mm) y el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol ($306 mm). Así mismo, es importante señalar que en Colpensiones se proyecta un balance positivo que asciende a $509 mm. El superávit proyectado en el Fonpet se debe al hecho de que las entidades territoriales están constituyendo el ahorro que les permita el pago de pensiones futuras y, en consecuencia, en términos netos los ingresos al Fondo son mayores a los pagos que se realizan, mientras que en el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol se debe a que los rendimientos financieros estimados son mayores a sus gastos. Finalmente, conviene resaltar la contribución en el superávit proyectado del sector del Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada ($1.737 mm), que corresponde a los aportes de solidaridad de los afiliados al régimen de ahorro individual sumado a los rendimientos financieros sobre el portafolio acumulado.

El crecimiento proyectado de los ingresos totales del área es del orden de 4,9% ($2.244 mm) y se debe tanto al aumento de 14,5% ($3.407 mm) en los aportes del Gobierno Central y de 2,2% ($228 mm) en los ingresos tributarios, como a las disminuciones estimadas de 12,2% ($782 mm) en otros ingresos y de 11,6% ($609 mm) de los rendimientos financieros.

La mayor parte del incremento en los aportes del Gobierno Central se concentra en Colpensiones ($3.060 mm), donde corresponde al faltante que esta debe cubrir por la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y el pago de las mesadas pensionales. Para la vigencia 2013 se proyecta que Colpensiones reciba $10.248 mm (1,4% del PIB) como transferencia del Gobierno Central. De otra parte, en lo referente al aumento de los ingresos tributarios, es conveniente señalar que responde, por un lado, al aumento en las contribuciones de los afiliados (particularmente al interior de Colpensiones, Casur y Cremil) y, por otro, a la disminución proyectada al interior del Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada por los menores rendimientos financieros esperados en la vigencia 2013.

Por otro lado, la disminución en otros ingresos es producto del menor recaudo proyectado al interior de Colpensiones como consecuencia de devolución de aportes (personas que pasan del régimen de ahorro individual al de prima media). Finalmente, la caída en rendimientos financieros se debe a que durante la vigencia 2012 se obtuvieron rendimientos que, como porcentaje del portafolio, se encuentran por encima de su media histórica y no se espera que se repitan dichas tasas de rentabilidad en la vigencia 2013. Cabe señalar que esto no implica una disminución en el stock de portafolio de los fondos públicos de pensiones (Cuadro 2.15).

Cuadro 2.15: Saldo de los Fondos Públicos de Pensiones

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013/2012
Fonpet	30.692	35.177	4,6	4,9	14,6
Ecopetrol	11.303	11.510	1,7	1,6	1,8
Telecom	809	1.274	0,1	0,2	57,4
TOTAL	**41.995**	**46.686**	**6,3**	**6,5**	**11,2**

* Cifras Proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En lo referente a los gastos, el incremento proyectado es del orden de 10,6% ($3.877 mm) debido principalmente a la variación del rubro transferencias, que se estima aumenten 10,6% ($3.828 mm). Estos mayores pagos se concentran en Colpensiones ($2.022 mm), en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio ($694 mm), en el Fondo de Solidaridad Pensional –FSP ($398 mm) y en la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional ($155 mm). En el caso del FSP, el incremento se debe a los mayores pagos por subsidio de aporte a pensión y por la entrada en vigencia del programa Colombia Mayor. En el resto de entidades, los aumentos proyectados se explican por el crecimiento vegetativo de los pensionados y retirados (Cuadro 2.16), el incremento en la mesada promedio y el mayor reconocimiento en el pago de pensiones.

Cuadro 2.16: Número de Pensionados

CONCEPTO	2012	2013*	Cto. (%) 2013/2012
Colpensiones	1.011.473	1.120.711	10,8
Fopep	263.900	264.827	0,4
Fondo del Magisterio	145.039	156.197	7,7
TOTAL	**1.420.412**	**1.541.735**	**8,5**

Fuente: DGPPN

Recuadro 2.B La Administradora Colombiana de Pensiones

1. Antecedentes: El Instituto de Seguros Sociales

El Instituto de Seguros Sociales (ISS) fue la entidad encargada de administrar la seguridad social de los colombianos desde 1946, año en que fue creado por el gobierno de Mariano Ospina Pérez, hasta 2012, año en que el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón ordenó su liquidación. Durante sus 66 años, el ISS administró los negocios de salud[17], riesgos profesionales (desde 1964) y pensiones (desde 1967).

[17] A partir del 1 de agosto de 2008, los afiliados de la EPS del ISS pasaron a la Nueva EPS. Así mismo, los activos, pasivos y contratos de la Administradora de Riesgos Profesionales del ISS fueron cedidos a La Previsora Vida S.A.

No obstante, tanto las entidades administradoras y reconocedoras de pensiones del sector público del nivel nacional (p.ej. Cajanal y Caprecom) como el ISS sufrieron una serie de problemas que incidieron en la resolución de peticiones por parte de los usuarios y propiciaron focos de corrupción en el sistema pensional colombiano: la recepción de los documentos base para el reconocimiento de pensiones era desorganizada y las historias laborales eran manejadas indebidamente. La veracidad de la información contenida en los documentos era difícilmente verificable y la manipulación de la documentación era excesiva. Había además una inadecuada segmentación de los documentos, dada la ausencia de reglas claras de cómo se debía adelantar el archivo de las historias que contienen el expediente pensional, al igual que de normas que regularan el manejo digital del mismo. Finalmente, la defensa judicial al reconocer pensiones de las cuales se había ordenado su liquidación era deficiente, debido en parte a la falta de unificación de criterios jurídicos para el reconocimiento de derechos y a la misma dispersión de las entidades.

2. La Creación de Colpensiones

La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) fue creada en 2007 con el objetivo principal de centralizar la administración pública del Régimen de Prima Media (RPM), las prestaciones especiales que le asignen, y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). La creación de Colpensiones buscó garantizar la eficiencia y la defensa de los derechos de los afiliados en el país. Para esto, la empresa realizó un esfuerzo por revisar y estandarizar procedimientos de reconocimiento de pensiones, revisar y perfeccionar los sistemas de información, y determinar y unificar los documentos mínimos requeridos en las historias laborales.

En 2011, el Decreto 4121 determinó el cambio de naturaleza jurídica de Colpensiones, convirtiéndola en una Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo. Posteriormente, el 28 de septiembre de 2012, Colpensiones reemplazó al ISS en la administración del RPM con el fin de garantizar la existencia de los recursos económicos, físicos y de infraestructura necesarios para permitirle al afiliado o pensionado contar con una red de servicios a nivel nacional para acceder a servicios ágiles y transparentes. En esta medida, dicho reemplazo fue necesario para responder a los criterios de eficiencia, rentabilidad social y sostenibilidad en la administración del RPM a través de una administración más moderna y con un mejor servicio, que ofrezca claridad en la información, atención oportuna y procesos claros y transparentes.

El patrimonio de Colpensiones está conformado por los activos que reciba para el funcionamiento y la acumulación de los traslados que se hagan de otras cuentas patrimoniales, las transferencias del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás activos e ingresos que a cualquier título perciba. La supervisión, vigilancia y

control es ejercida por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Contraloría General de la República.

3. Balance fiscal de la vigencia 2012

El Cuadro B.1 muestra el balance fiscal de Colpensiones para la vigencia 2012.

Cuadro B.1: Balance Fiscal Colpensiones

CONCEPTO	($MM) 2012	(% PIB) 2012
Ingresos Totales	**4.679**	**0,7**
Explotación Bruta	**0**	**0,0**
Aportes del Gobierno Central	**2.238**	**0,3**
Funcionamiento	2.238	0,3
Ingresos Tributarios	**1.151**	**0,2**
Otros Ingresos	**1.290**	**0,2**
Rendimientos Financieros	79	0,0
Otros	1.211	0,2
Gastos Totales	**4.573**	**0,7**
Pagos Corrientes	**4.570**	**0,7**
Funcionamiento	4.570	0,7
Servicios Personales	44	0,0
Operación Comercial	59	0,0
Transferencias	4.428	0,7
Gastos Generales y Otros	38	0,0
Pagos de Capital	**4**	**0,0**
Formación Bruta de Capital Fijo	4	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**106**	**0,0**

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.1.2.2 Empresas del Nivel Nacional

Para 2013, se proyecta una recuperación en el balance del sector de empresas del nivel nacional de 0,4 puntos porcentuales del PIB, al pasar de un déficit de $1.737 mm (0,3% del PIB) en 2012 a un superávit de $674 mm (0,1% del PIB). A continuación se presentan el detalle de las entidades que componen el sector (Cuadro 2.17).

Cuadro 2.17: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2012	2013*	2012	2013*
FAEP	-176	-252	0,0	0,0
Electrico	-94	58	0,0	0,0
Resto nacional	-1.467	868	-0,2	0,1
Empresas del nivel nacional	**-1.737**	**674**	**-0,3**	**0,1**

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a) FAEP[18]

El FAEP exhibió en 2012 un déficit por $176 mm. Este resultado obedece a que a las entidades participes no están obligadas a ahorrar en el fondo desde 2012, ya que a partir de este año inició su proceso de liquidación.

Según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 1530 de 2012 la liquidación del Fondo se realizará en un plazo de 8 años a partir de 2012. En el Decreto 1074 de 22 de mayo de 2011 están consignadas las reglas de desahorro, por medio de unos porcentajes anuales máximos de desahorro hasta 2019. Estos topes son el producto entre un factor de liquidación determinado en el artículo 2 del mismo Decreto y el saldo de capital disponible a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Siguiendo lo anterior, se espera para 2013 un déficit del fondo por $252 mil millones, que es el resultado de multiplicar el saldo disponible del FAEP a 31 de diciembre de 2012 por 14,3% que equivale al factor de liquidación para este año.

b) Eléctrico

Para 2013 se espera que el sector eléctrico genere un superávit de $58 mm, producto de ingresos por $4.670 mm (0,6% del PIB) y gastos por $4.612 mm (0,6%

[18]Según la ley 209 de 1995, en la que se creó y reglamentó el funcionamiento del FAEP, Ecopetrol, las entidades territoriales receptoras de regalías y compensaciones monetarias, y el Fondo Nacional de Regalías ahorran o desahorran en el Fondo si su ingreso adicional excede o no, el ingreso adicional promedio. El ingreso adicional es la suma que supera el ingreso básico. Este ingreso básico es lo que corresponde por ley a cada entidad de acuerdo con su participación porcentual en cada categoría de entidades y partiendo de la siguiente base de ingresos por categorías (esta base es ajustada cada año con la inflación de Estados Unidos): Ecopetrol: US$ 9,3 millones, Fondo Nacional de Regalías: US$ 2,09 millones, departamentos productores: US$ 2,26 millones, municipios productores: US$ 0,47 millones, municipios portuarios: US$ 0,34 millones y departamentos no productores receptores: US$ 0,22 millones. Estos ingresos se calculan como el producto entre el precio de liquidación de regalías y los volúmenes producidos por Cusiana-Cupiagua y Cravo Norte. Finalmente, el ingreso adicional promedio se calcula a partir del primer mes en que se obtiene ingreso adicional hasta el mes en consideración.
Se debe aclarar que los ahorros que tenía Ecopetrol en el fondo, fueron desahorrados por el Gobierno Nacional entre 2008 y 2010. Además, hoy en día ninguna entidad partícipe del FAEP está obligada a ahorrar en él, ya que el Decreto 1074 de 22 de mayo de 2011 establece el proceso de marchitamiento del fondo, estableciendo los montos de desahorro máximo hasta 2019 (año de liquidación del fondo), como el producto entre un factor de liquidación determinado en el artículo 2 y el saldo de capital disponible a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, establece que las entidades territoriales deben destinar este desahorro en orden de prioridad a pago de deudas con las Entidades Promotoras de Salud, y a inversiones en vías, según lo establecido en los artículos 275 y 118 respectivamente del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y para atender compromisos adquiridos por las entidades territoriales partícipes en el FAEP a 31 de diciembre de 2011. Una vez priorizados y atendidos los anteriores compromisos, cada entidad territorial podrá destinar libremente el saldo restante. Este proceso dará lugar a la liquidación del FAEP en el 2019, una vez agotados sus recursos.

del PIB). Esta proyección es superior a lo observado en 2012 cuando se presentó un déficit de $94 mm.

Se proyecta que los ingresos totales del sector crezcan en términos nominales 3,4% ($152 mm), como resultado de mayores recursos por venta de energía, generado por dos efectos: i) un aumento entre 2,9% y 3,9% de la demanda nacional de energía[19] y, ii) un incremento en los precios de energía en bolsa debido a la disminución en las reservas de recursos hídricos que se presentó durante el segundo semestre de 2012 y durante los primeros meses de 2013. Por su parte, los gastos crecerán 2,7% ($122 mm), lo cual se explica por un incremento de $107 mm en el gasto de funcionamiento y por un mayor pago de servicio de deuda, especialmente de la electrificadora Gecelca.

c) Resto de Entidades

El sector de Resto Nacional está compuesto por los Establecimientos Públicos, el Fondo Nacional del Café, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustible (FEPC) y el Sector Público no Modelado (SPNM).

Para 2013 se tiene proyectado que el sector obtenga un superávit de $868 mm (0,1% del PIB) (Cuadro 2.18), mejorando el resultado observado en 2012 (-$1.467 mm). Lo anterior se explica principalmente por el cambio presentado en el balance del FEPC debido a que se espera un equilibrio fiscal por la puesta en marcha de las fórmulas que fijan el ingreso al productor de la gasolina y del diesel y que compensarán los diferenciales negativos de los últimos años. Por otro lado, se estima que las demás entidades mejoren su resultado frente al observado en la vigencia 2012.

Cuadro 2.18: Balance Fiscal Resto de Entidades

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2012	2013*	2012	2013*
Resto Nacional	**-1.467**	**868**	**-0,2**	**0,1**
Esta. Públicos	-257	171	0,0	0,0
ANH	46	285	0,0	0,0
FEPC	-1.272	0	-0,2	0,0
FNC	37	54	0,0	0,0
SPNM	-21	358	0,0	0,1

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- **Establecimientos Públicos**

La muestra de Establecimientos Públicos está conformada por INVIAS, ANI, INCODER, ICBF y SENA. Según lo proyectado para 2013, se espera que el sector

[19] Según el informe de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), unidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, publicado en Noviembre de 2012, la demanda de energía nacional para 2013 sería en un escenario medio de 61.112GWh y un escenario alto de 61.897GWh.

generé un superávit de $171 mm, de los cuales $12 mm corresponden a la ANI, $41 mm al INVIAS, $44 mm al SENA, $ 24 mm al INCODER y $50 mm al ICBF.

Frente al año anterior, en 2013 se estima un aumento de los ingresos totales de $1.171 mm (9,3%) explicado por un incremento en los aportes del Gobierno Central por valor de $2.279 mm (34,8%) debido a mayores aportes al SENA e ICBF. Los aportes de funcionamiento crecerán 9% al pasar de $466 mm a $508, manteniéndose constantes como porcentaje del PIB. No obstante, para los aportes destinados a la inversión, se estima un incremento del 36,8% pasando de $6.087 mm a $8.323 mm, equivalente a 3 puntos porcentuales del PIB (Cuadro 2.19).

Por otro lado, se proyecta una reducción de los ingresos tributarios en $1.508 mm (31,6%), teniendo en cuenta que a partir de este año parte de los ingresos que recibía el SENA y el ICBF por concepto de contribuciones parafiscales serán sustituidos por recursos del Fondo Especial conformado con el recaudo del impuesto sobre la renta para la equidad –CREE-, que hacen parte de los ingresos del Presupuesto Nacional. En tal sentido, los Decretos 850 y 939 de 2013 determinaron sustituir $2.468 mm de las contribuciones parafiscales con recursos de Aporte Nación, otorgando $1.489 mm al ICBF y $979 mm al SENA con el fin de fortalecer los programas de inversión.

Por su parte, en el rubro de otros ingresos compuesto principalmente por los rendimientos financieros y la venta de bienes y servicios, se calcula un aumento por valor de $ 399 mm (33%).

Cuadro 2.19: Balance Fiscal Establecimientos Públicos

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013/2012
Ingresos Totales	**12.537**	**13.708**	**1,9**	**1,9**	**9,3**
Aportes del Gobierno Central	**6.553**	**8.832**	**1,0**	**1,2**	**34,8**
Funcionamiento	466	508	0,1	0,1	9,0
Inversión	6.087	8.323	0,9	1,2	36,8
Ingresos Tributarios	**4.775**	**3.268**	**0,7**	**0,5**	**-31,6**
Otros Ingresos	**1.209**	**1.608**	**0,2**	**0,2**	**33,0**
Gastos Totales	**12.794**	**13.536**	**1,9**	**1,9**	**5,8**
Pagos Corrientes	**2.456**	**2.577**	**0,4**	**0,4**	**4,9**
Funcionamiento	2.456	2.577	0,4	0,4	4,9
Servicios Personales	263	318	0,0	0,0	20,8
Transferencias	2.125	2.180	0,3	0,3	2,6
Gastos Generales y Otros	68	80	0,0	0,0	16,8
Pagos de Capital	**10.167**	**10.959**	**1,5**	**1,5**	**7,8**
Formación Bruta de Capital Fijo	10.167	10.959	1,5	1,5	7,8
Deuda Flotante	**171**	**0**	**0,0**	**0,0**	**-**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**-257**	**171**	**0,0**	**0,0**	**-**

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los gastos totales, en 2013 se estima un incremento del 5,8% ($743 mm) como resultado de mayores gastos de funcionamiento por valor de $122 mm (4,9%); que a su vez se explica por el crecimiento de los gastos destinados a servicios personales por valor de $55 mm (20,8%), sumado al incremento de las transferencias por el mismo valor, teniendo en cuenta la incorporación del fondo de contingencias de la ANI, entidad que para 2012 ejecutó en dicho fondo cerca de $251 mm y estima un incremento del 7%. Así mismo, para este periodo, se espera un aumento del rubro gastos generales y otros por valor de $11 mm (16,8%).

Respecto a los gastos destinados a inversión, se proyecta un crecimiento del 7,8% ($792 mm) equivalente a 1,9% del PIB, distribuidos de la siguiente manera: $305 mm en la ANI, $45 mm en el INVIAS, $125 mm para el SENA, $102 mm en el INCODER y $215 mm en el ICBF. Los recursos del CREE destinados a inversión servirán para invertir en programas para la divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano y para incentivar los programas para la capacitación técnica no profesional e investigación básica aplicada en el SENA; y por otro lado, en fortalecimiento de los programas de protección y bienestar del recurso humano y los programas de atención a la familia, primera infancia, niñez, adolescencia y juventud del ICBF.

- **Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)**

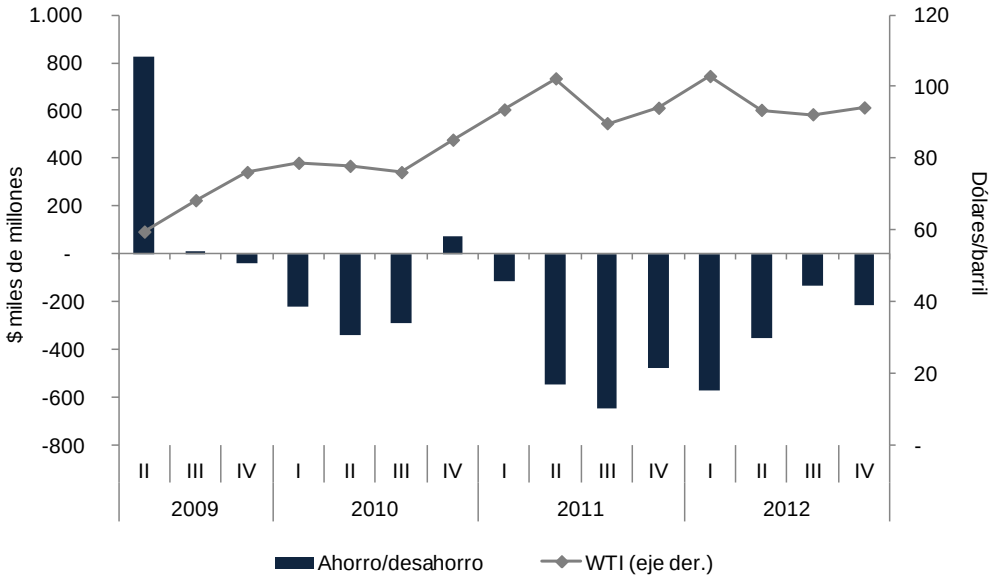
Para 2013 se espera un superávit de la Agencia por $285 mm, balance superior al observado en 2012 ($46 mm), que corresponde a ingresos por $8.662 mm (1,2% del PIB), y gastos por $8.377 mm (1,2% del PIB). Para analizar este resultado es importante tener en cuenta en qué consiste la actividad económica de la ANH, que tiene como primera función, recaudar y girar las regalías. Esta labor resulta, en general, neutra en términos fiscales para la ANH, pues las regalías recaudadas se contabilizan como un ingreso y las giradas como un gasto.

En segundo término, la ANH obtiene ingresos por la venta de bienes y servicios, y tiene gastos de funcionamiento e inversión. El resultado de restar estos gastos a dichos ingresos por la venta de bienes y servicios da lugar a lo que se denomina el balance operativo, que en 2013 se espera ascienda a $379 mm. Por otro lado, la Agencia transfiere a la Nación parte de sus excedentes financieros del año inmediatamente anterior, por lo cual se estima que en esta vigencia transfiera al Gobierno Nacional $52 mm por este concepto. Por último se estiman $42 mm de otras transferencias..

- **Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)**

En 2012 el FEPC presentó un déficit por $1.272 mm, que representa un menor déficit por $524 mm respecto a 2011 (Gráfico 2.7). Esta reducción en el déficit obedeció a una disminución en el diferencial promedio entre el ingreso al productor de ACPM y su precio internacional de paridad, de tal manera que aunque el Fondo acumuló deuda, ésta fue relativamente menor.

Gráfico 2.7: Evolución del ahorro neto del FEPC y del precio del petróleo



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Ministerio de Minas y Energía-Energy Information Administration (EIA).

Adicionalmente, la necesidad de importar diesel para abastecer la demanda interna generó un aumento adicional del diferencial negativo anteriormente mencionado, debido a que el precio de paridad de importación de este producto es aún más alto que el de paridad de exportación. Esto se evidencia en el hecho de que el 73% del déficit acumulado en 2012 corresponde a la venta de diesel.

Es importante aclarar que el déficit del FEPC en 2012 corresponde a la deuda acumulada por el Fondo durante ese período y no a pagos efectivos por parte del mismo a los refinadores e importadores. Lo anterior como consecuencia de que los recursos del FEPC se agotaron durante el año 2010.

Para 2013, se estima un balance del fondo de $0 mm, debido a la puesta en funcionamiento de la fórmula que fija el ingreso al productor de la gasolina desde noviembre de 2011, y del diésel desde octubre de 2012. Con la aplicación de estas fórmulas se espera disminuya la diferencia entre el ingreso al productor y el precio de paridad a tal punto que los diferenciales positivos compensen los diferenciales negativos acumulados durante 2013.

Si esta proyección no se cumple, y el FEPC incurre en déficit, se podrían destinar recursos del Presupuesto General de la Nación a su favor, tal como quedó establecido en el parágrafo 3 del artículo 167 de la Ley de Reforma Tributaria de 2012.

- **Fondo Nacional del Café (FNC)**

En 2013, se espera un superávit de $54 mm, producto de ingresos por $1.718 mm (0,2% del PIB) y gastos por $1.664 mm (0,2% del PIB), el cual es levemente superior al superávit observado en 2012 ($37 mm).

Este resultado es consistente con una producción esperada de $10,3 millones de sacos de café para 2013, lo cual implica un incremento de 33% frente al volumen registrado en 2012 y exportaciones de café de $9,8 millones de sacos. No obstante, se espera una caída en el precio de café, que pasaría de 2,02 USD/Libra promedio en 2012 a 1,63 USD/Libra en 2013.

En consecuencia, se proyecta un incremento de los ingresos del Fondo de 9% ($135 mm), generados por mayores ventas de café que en 2013 ascenderían a $1.234 mm. Asimismo, se espera que los gastos totales aumenten en 8% ($117 mm), lo que se explicaría principalmente por mayores trasferencias a los caficultores, al pasar de $32 mm en 2012 a $203 mm en 2013.

2.2.1.2.3 Empresas del Nivel Local

El sector empresas del nivel local está conformado por: Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresas Municipales de Cali (EMCALI), Metro de Medellín, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB). Para el 2013 se proyecta un déficit de $55 mm, inferior en $601 mm respecto al superávit observado en 2012. Lo anterior responde principalmente, a una compensación entre un déficit proyectado de EPM de $726 mm y un superávit fiscal por parte de las demás entidades que componen el sector de $671 mm (Cuadro 2.20).

Cuadro 2.20: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2012	2013*	2012	2013*
Empresas del nivel Local	**546**	**-55**	**0,1**	**0,0**
EPM	**-23**	**-726**	**0,0**	**-0,1**
EMCALI	**-19**	**23**	**0,0**	**0,0**
Resto Local	**588**	**648**	**0,1**	**0,1**
Metro	73	84	0,0	0,0
EAAB	399	422	0,1	0,1
ETB	116	142	0,0	0,0

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a. Empresas Públicas de Medellín (EPM)

Para 2013 se proyecta que Empresas Públicas de Medellín (EPM) obtenga un déficit de $726 mm como resultado de ingresos por $6.575 mm (0,9% del PIB) y gastos por $7.301 mm (1,0% del PIB). El crecimiento del déficit respecto a 2012 se

explica, principalmente, por el incremento estimado de 122,8% en los pagos de capital especialmente dirigidos al negocio de generación, en donde se incluye las inversiones que EPM realizará para el desarrollo del proyecto hidroeléctrico de Ituango[20]. A su vez en el negocio de transmisión y distribución de energía se planea la ejecución de importantes obras en subestaciones regionales como el proyecto Nueva Esperanza.

En relación a los ingresos, se espera un crecimiento promedio de 6,4% en los ingresos por explotación bruta por unidad estratégica de negocio. En el caso del negocio de generación, la fuente principal continúa siendo la venta de energía en contratos de largo plazo, seguido de la venta en bolsa que será impulsada por un mayor precio esperado para 2013. Por otro lado, en la unidad de negocio de distribución y transmisión se espera un crecimiento a partir de la venta en el mercado regulado. Finalmente, en el caso de aguas y gas, se espera elevar el número de usuarios de estos servicios que permitirá mayores ingresos por concepto de cargo fijo y consumo.

b. Empresas Municipales de Cali (EMCALI)

Para 2013, se proyecta que las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) presenten una mejora en el balance de $42 mm respecto al resultado obtenido en 2012 (déficit de $19 mm), como resultado de mayores ingresos provenientes de la venta de energía y de la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado, que compensaran los resultados negativos en el sector de comunicaciones.

c. Metro de Medellín

Para 2013 se proyecta un superávit de $84 mm, 15% por encima de lo observado en 2012 ($73 mm). La razón principal de este incremento es el mayor ingreso que se recibirá por venta de servicios, generado por un aumento en la cobertura con la entrada en operación de dos nuevas estaciones del sistema metro y de la línea 2 de buses. Por su parte, se espera un incremento del 18,3% en los gastos totales debido a un mayor gasto de funcionamiento, especialmente el relacionado con la operación comercial. Adicionalmente, la empresa, en su proceso de integración y ampliación del sistema de movilidad, realizará en 2013 inversiones que incluyen la construcción del Tranvía Ayacucho y sus cables alimentadores, proyecto que se financiará con recursos del Municipio de Medellín.

[20] En enero del presente año, se aprobó por parte de la a asamblea general de accionistas de EPM Ituango la cesión a EPM para desarrollar de forma directa el proyecto hidroeléctrico de Ituango.

d. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)

Para 2013 se proyecta que la EAAB genere un superávit de $422 mm, resultado superior en $23 mm frente al cierre de 2012. Se espera un crecimiento en los ingresos de 7,1%, originado principalmente por un aumento en los ingresos derivados de la venta de servicios de acueducto y alcantarillado y mayores transferencias por concepto de regalías y transferencias corrientes de la Administración Distrital que incluyen recursos por $70 mm para cubrir la medida de mínimo vital de agua potable[21]. Por otra parte, se proyecta un incremento en el gasto total de 7,5%, cuyo comportamiento está asociado a un aumento en los gastos de servicios personales y de operación debido a que, a partir de 2013 la empresa asume de manera directa los procesos comerciales y operativos que, hasta el 2012, se encontraban tercerizados. Igualmente, se espera un mayor gasto de inversión en los proyectos de construcción, renovación y rehabilitación de acueducto y alcantarillado y el saneamiento del Río Bogotá.

e. Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)

Para 2013 se espera que la ETB presente un superávit de $142 mm, cifra superior a la observada en 2012 ($116 mm). El mejor resultado se obtiene de un aumento de 13,4% en los ingresos por ventas, debido a una ampliación de sus servicios como operador multiservicios (telefonía fija y móvil y banda ancha). Igualmente, con la adquisición de Ingelcom, compañía de televisión por cable que cuenta con la extensión de la licencia para el servicio, la ETB podrá ofrecer el servicio de televisión por suscripción en Bogotá y sus alrededores en el transcurso de 2013. Por el lado del gasto, la empresa espera aumentar su inversión este año en $450 mm. Estas inversiones incluyen la modernización de la infraestructura y particularmente la expansión de la fibra óptica.

2.2.1.2.4 Regionales y Locales

El sector de Regionales y Locales incluye gobiernos municipales y departamentales, algunas entidades descentralizadas del nivel regional, empresas regionales (loterías y licoreras), el Fondo Nacional de Regalías FNR (en liquidación) y los recursos del Sistema General de Regalías (SGR)[22.]

En 2013, se espera para el sector un superávit por $4.355 mm (0,6% del PIB), producto de ingresos por $66.970 mm (9,4% del PIB) y gastos por $62.615 mm (8,8% del PIB). Este resultado se explica principalmente por el superávit proyectado por el SGR el cual ascendería a $1.922 mm en este año (0,3% del PIB) (Cuadro 2.21 y Cuadro 2.22).

[21] En cumplimiento al Decreto 064 de 15 febrero 2012, la medida del mínimo vital de agua potable (MVAP) significa el reconocimiento del derecho de acceso gratuito a 6 metros cúbicos mensuales para los hogares pertenecientes a los estratos 1 y 2.
[22] Establecido con el Acto Legislativo 05 de 2011 y reglamentado mediante la ley 1530 de 2012.

Cuadro 2.21: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013/2012
Ingresos totales*	65.468	66.970	9,9	9,3	2,3
Gastos totales*	55.155	62.615	8,3	8,7	13,5
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**10.313**	**4.355**	**1,6**	**0,6**	**-57,8**
Deuda Flotante FNR	**318**	**0**	**0,0**	**0,0**	**-**
DÉFICIT / (SUPERÁVIT)	**9.995**	**4.355**	**1,5**	**0,6**	**-56,4**
Del cual SGR	**6.340**	**1.922**	**1,0**	**0,3**	**-69,7**

* Cifras proyectadas. Datos modelados a partir del cierre fiscal (medido por debajo de la línea) del Banco de la República

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Frente al superávit observado en 2012 por $9.995 mm (1,5% del PIB) se esperaría un deterioro de $5.640 (0,9% del PIB), explicado fundamentalmente por la aceleración en la ejecución de los presupuestos, teniendo en cuenta que 2013 corresponde al segundo año de gobierno de alcaldes y gobernadores, el cual históricamente presenta un deterioro importante del balance. De igual forma, se presentan avances en la estructuración y aprobación de proyectos con cargo a los recursos del SGR (Gráfico 2.8).

Cuadro 2.22: Balance Fiscal del SGR (Operaciones Efectivas de Caja)

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013/2012
Ingresos totales	**9,466**	**9,140**	**1.4**	**1.3**	**-3.4**
Hidrocarburos	7,806	7,500	1.2	1.0	-3.9
Minería	1,564	1,541	0.2	0.2	-1.5
Rendimientos	96	99	0.0	0.0	3.0
Gastos totales	**3,127**	**7,218**	**0.5**	**1.0**	**130.9**
Funcionamiento y otros [1/]	61	411	0.0	0.1	-
Inversión	2,546	5,706	0.4	0.8	124.1
Asignaciones Directas	2,372	2,292	0.4	0.3	-3.4
Fondo de Desarrollo Regional	56	1,016	0.0	0.1	-
Fondo de Compensación Reg.	118	1,525	0.0	0.2	-
Fondo de Ciencia Tecnología	0	873	0.0	0.1	
Transferencia a FONPET	520	1,101	0.1	0.2	112.0
Déficit/Superávit	**6,340**	**1,922**	**1.0**	**0.3**	**-69.7**
Del cual FAE	**1,481**	**1,677**	**0.2**	**0.2**	**13.3**

*Cifras proyectadas.

[1/] Incluye los recursos destinados al rio Magdalena.

Fuente: DNP –Departamento Nacional de Planeación. Cálculos DGPM.

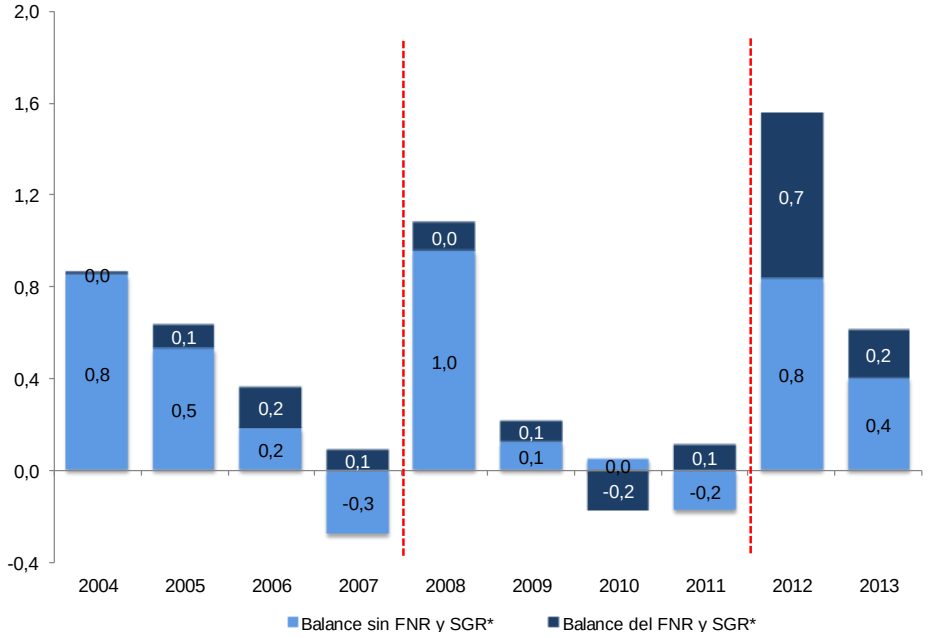
En efecto, el leve incremento de 2,3% ($1.502 mm) en los ingresos totales correspondería a mayores ingresos tributarios y transferencias del Gobierno Nacional por $1.497 mm y $1.463 mm, respectivamente, que serían compensados por una disminución de $2.015 mm de los ingresos por regalías. Así, en 2013, los

ingresos tributarios ascenderían a $20.529 mm (2,9% del PIB), las transferencias del Gobierno Nacional a $26.631 mm (3,7% del PIB), y las regalías recibidas a $9.140 mm (1,3% del PIB). En este último caso, la disminución observada frente a 2012 es consistente con el Presupuesto del SGR para esta vigencia.

En cuanto a los gastos, se proyecta un crecimiento de 13,5% explicado principalmente por el ciclo político del presupuesto, ya que se espera un aumento de la inversión en $6.204 mm, de los cuales $3.159 mm serían con cargo a los recursos del SGR. Se proyecta un incremento significativo de los pagos por inversión de los fondos que integran el Sistema, teniendo en cuenta el bajo monto de los giros efectuados en 2012 frente a los proyectos aprobados y que se encuentran pendientes de giro.

Es preciso señalar, que en 2012 el FNR (en liquidación) presentó una desacumulación importante de recursos, registrando un déficit por $1.566 mm (0,2% del PIB). Para 2013, se espera que el balance sea negativo en $429 mm, con una caída de la inversión de 66% ($1.065 mm).

Gráfico 2.8. Balance fiscal del Sector Regionales y Locales. Ciclo Político de Presupuesto (% del PIB)



*A partir del año 2012.
Fuente: Banco de la República.

RECUADRO 2.C. ANÁLISIS DEL CIERRE FISCAL DE 2012 PARA UNA MUESTRA DE ADMINISTRACIONES CENTRALES DEL NIVEL TERRITORIAL

Con el fin de examinar el desempeño fiscal de las entidades territoriales, a continuación se presenta el resultado fiscal de 2012 para una muestra de Gobernaciones y Alcaldías capitales, realizado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda –DAF-, utilizando la metodología de ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos (por encima de la línea)[23].

La muestra conformada por 29 gobernaciones y 26 alcaldías capitales totalizó un superávit por $4.325 mm (0,7% del PIB)[24]de los cuales $3.062 mm correspondieron al resultado de las administraciones departamentales y $1.264 mm a las municipales. Este resultado implica una mejora de 0,8% del PIB frente al balance de 2011, cuando se registró un déficit por $347 mm. (Cuadro C.1).

Cuadro C.1: Resultado fiscal de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías Capitales

CONCEPTO	$ Miles de Millones		(% PIB)	
	2011	2012	2011	2012
Gobernaciones	41	3.062	0,0	0,5
Alcaldias capitales	-387	1.264	-0,1	0,2
DÉFICIT / SUPERÁVI	**-347**	**4.325**	**-0,1**	**0,7**

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal -MHCP

En términos nominales, los ingresos totales crecieron 5,4% mientras los gastos totales disminuyeron 6,2%. En los ingresos los mayores aumentos se registraron en recaudo propio y las transferencias nacionales por SGP. En los gastos, se observaron menores compromisos presupuestales de inversión, lo cual se asocia, con la menor ejecución propia del primer año de gobierno y con la entrada en funcionamiento del SGR (Cuadro C.2).

[23] El análisis se realiza a partir de la información reportada por las entidades territoriales a la Contraloría General de la República, las Secretarías de Hacienda y el Formulario Único Territorial. En la estimación se toman los ingresos efectivamente recaudados y no se incluyen desembolsos de crédito y venta de activos. Los gastos incluyen pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales. No se contabilizan las amortizaciones de deuda pública.

[24] La muestra está compuesta por los departamentos de Meta, Guajira, Arauca, Valle, Magdalena, Casanare, Santander, Boyacá, Bolívar, Huila, Antioquia, Cesar, Putumayo, C/marca, Tolima, Nariño, Norte de Santander, Atlántico, Cauca, Córdoba, San Andrés, Risaralda, Chocó, Caquetá, Quindío, Guaviare, Amazonas, Caldas, Vaupés. Además, las alcaldías de Bogotá D.C., Cartagena, Cali, Santa Marta, Yopal, Pasto, Medellín, Neiva, Valledupar, Arauca, Cúcuta, Montería, Tunja, Sincelejo, B/manga, Armenia, Popayán, Florencia, Ibagué, Puerto Inírida, Mocoa, Manizales, Puerto Carreño, San José del Guaviare, B/quilla, Villavicencio.

Cuadro C.2: Resultado fiscal de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías capitales

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2011	2012	2011	2012	2012/2011
INGRESOS	**40.134**	**42.300**	**6,5**	**6,4**	**5,4**
Ingresos Corrientes	**32.920**	**35.619**	**5,3**	**5,4**	**8,2**
Tributarios	13.445	14.279	**2,2**	**2,1**	**6,2**
No tributarios	2.550	2.971	**0,4**	**0,4**	**16,5**
Transferencias	16.924	18.369	**2,7**	**2,8**	**8,5**
Ingresos de Capital	**7.215**	**6.681**	**1,2**	**1,0**	**-7,4**
Regalías	3.670	3.348	**0,6**	**0,5**	**-8,8**
Leyes 141/94 y 756/02	3.601	1.282	**0,6**	**0,2**	**-64,4**
SGR (Ley 1530 2012)	0	1.798	**0,0**	**0,3**	**-**
FNR	69	268	**0,0**	**0,0**	**290,6**
Otros	3.545	3.333	**0,6**	**0,5**	**-6,0**
GASTOS	**40.481**	**37.975**	**6,5**	**5,7**	**-6,2**
Gastos Corrientes	**7.218**	**7.433**	**1,2**	**1,1**	**3,0**
Funcionamiento	6.777	6.951	1,1	1,0	2,6
Intereses y comisiones	441	481	0,1	0,1	9,0
Gastos de Capital	**33.263**	**30.542**	**5,4**	**4,6**	**-8,2**
Con SGR	0	354	0,0	0,1	-
con otros recursos	33.263	30.188	5,4	4,5	-9,2
Déficit o Ahorro Corriente	**25.702**	**28.186**	**4,1**	**4,2**	**9,7**
Déficit o Ahorro de Capital	**-26.048**	**-23.861**	**-4,2**	**-3,6**	**-8,4**
DÉFICIT/SUPERÁVIT TOTAL	**-347**	**4.325**	**-0,1**	**0,7**	**-**

Fuente: DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ingresos

Si bien el recaudo tributario se mantuvo como la principal fuente de ingreso propio de las entidades territoriales, los ingresos no tributarios experimentaron un alto crecimiento (16,5%). Este hecho se explica principalmente por mayores recaudos por contribución de valorización en Barranquilla y por mayores participaciones en ingresos departamentales y nacionales en las ciudades capitales.

En cuanto a las transferencias nacionales por SGP, se observó un aumento de 8,5%, crecimiento consistente con los mandatos constitucionales y legales que ordenan el crecimiento real de estos ingresos, los cuales se ratifican como la principal fuente de financiación del gasto territorial; gracias a lo cual las entidades territoriales lograron en 2012 expandir su inversión social sin deteriorar su situación fiscal.

El buen comportamiento de los ingresos propios y las transferencias compensó el descenso de los ingresos efectivos de las entidades por concepto de regalías. La caída obedece a los siguientes factores:

i) La reciente implementación del SGR. La ley que reglamentó el Acto Legislativo 05 de 2011 fue sancionada en mayo de 2012 y el decreto que reglamentó dicha ley en materia de registro y ejecución presupuestal fue expedido el 19 de septiembre de 2012 (decreto 1949).

ii) De acuerdo con la filosofía del SGR, las asignaciones directas, que en la práctica sustituyeron las antes denominadas regalías directas, disminuyen con el fin de ampliar el monto de recursos girados a regiones no productoras, cubrir el pasivo pensional a través del FONPET y generar ahorro a través del FAE[25]. Los datos de la muestra no incluyen la mayoría de los municipios no receptores de asignaciones directas, quienes han sido los mayores beneficiados del nuevo esquema de distribución de las regalías establecida en el SGR.

iii) A 31 de diciembre de 2012 existían recursos del SGR propiedad de las ET pendientes de giro, los cuales se están girando en 2013, y no están siendo incluidos en este cálculo porque la metodología considera únicamente los ingresos efectivamente recaudados en la vigencia.

Dinámica de los ingresos tributarios

Los ingresos tributarios para las entidades de la muestra experimentaron un crecimiento nominal del 6,2%, ubicándose en 2012 en 2,1% del PIB (Cuadro C.3).

Cuadro C.3: Ingresos tributarios de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías Capitales

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2011	2012	2011	2012	2012/2011
GOBERNACIONES	**5.079**	**5.148**	**0,8**	**0,8**	**1,4**
Cerveza	1.411	1.535	0,2	0,2	8,7
Licores	966	961	0,2	0,1	-0,6
Estampillas	672	574	0,1	0,1	-14,5
Registro	643	688	0,1	0,1	7,1
Otros	496	513	0,1	0,1	3,4
Cigarrillos	464	443	0,1	0,1	-4,6
Vehículos	426	435	0,1	0,1	2,0
ALCALDÍAS	**8.367**	**9.131**	**1,3**	**1,4**	**9,1**
Industria y Comercio	3.643	4.046	0,6	0,6	11,0
Predial unificado	2.351	2.591	0,4	0,4	10,2
Otros	1.542	1.666	0,2	0,3	8,1
Sobretasa a la Gasolina	679	689	0,1	0,1	1,4
Estampillas	151	139	0,0	0,0	-7,7
TOTAL TRIBUTARIOS	**13.445**	**14.279**	**2,2**	**2,1**	**6,2**

Fuente: DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los impuestos departamentales tuvieron un crecimiento nominal de 1,4%, resultado de un buen desempeño en el recaudo por impuesto a la cerveza (8,7%) y de registro (7,1%) que fue compensado por las caídas observadas en estampillas (14,5%), cigarrillos (4,6%) y licores (0,6%).

[25] Para la totalidad de las ET del país, los ingresos efectivamente recibidos en 2012 por concepto de giros del SGR ascendieron a $2,6 billones. Estos recursos incluyen asignaciones directas, fondos de compensación y desarrollo regional y operación de los OCADS. Los giros del SGR al FAE y el FONPET son propiedad de las ET por mandato del SGR pero no están incluidos en este cómputo, por cuanto son recursos de ahorro.

Por su parte, en las alcaldías capitales los tributos más representativos, industria y comercio y predial unificado, registraron incrementos de 11% y 10,2%, respectivamente. No obstante se registró una caída en el recaudo por estampillas.

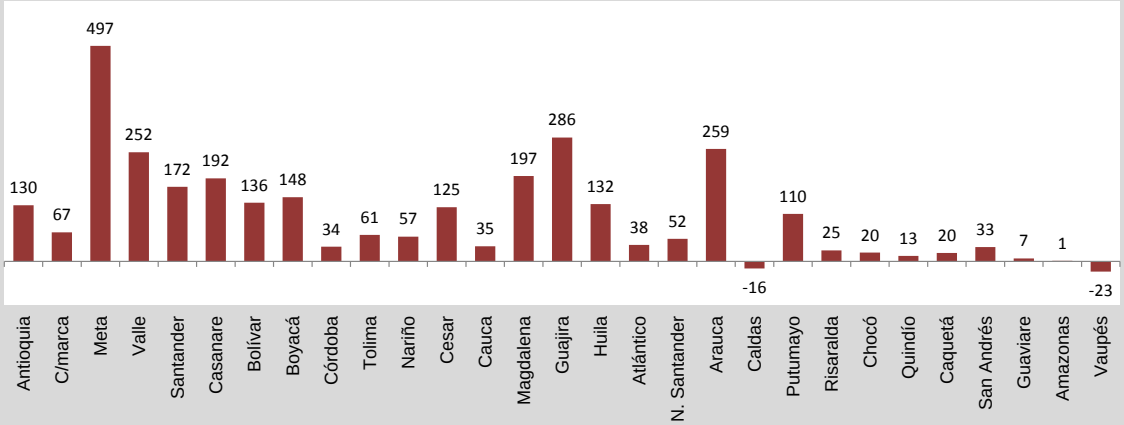
Gastos

Contrario al comportamiento de los ingresos, el gasto total descendió en 6,2%, debido a menores compromisos presupuestales en los rubros de inversión, tanto social como en formación bruta de capital. En general, como se mencionó antes, los menores compromisos presupuestales de inversión territorial obedecieron a que en 2012, por ser el primer año de periodo de gobierno, las entidades territoriales dedicaron más esfuerzos de gestión al diseño y aprobación de sus planes de desarrollo que a la ejecución de los mismos, al tiempo que empezó a operar el SGR.

Los gastos de funcionamiento aumentaron a un ritmo inferior al crecimiento de los ingresos de recaudo propio, en línea con lo establecido en la ley 617 de 2000, y el pago de intereses de deuda pública tuvo un incremento de 9%, debido al efecto conjunto del incremento del saldo de la deuda experimentado en 2011 y del repunte de las tasas internas de interés ocurrido en 2012 respecto a 2011.

Por tipo de entidades, las gobernaciones de la muestra registraron el mayor superávit fiscal que ascendió a $3,062 mm (0,5% del PIB). Consistente con este resultado, el endeudamiento neto resultó negativo puesto que las amortizaciones de deuda pública superaron los desembolsos de crédito en $695 mil millones. Así 27 entidades cerraron con superávit fiscal y dos (2) con déficit (Vaupés y Caldas) (Gráfico C.1)

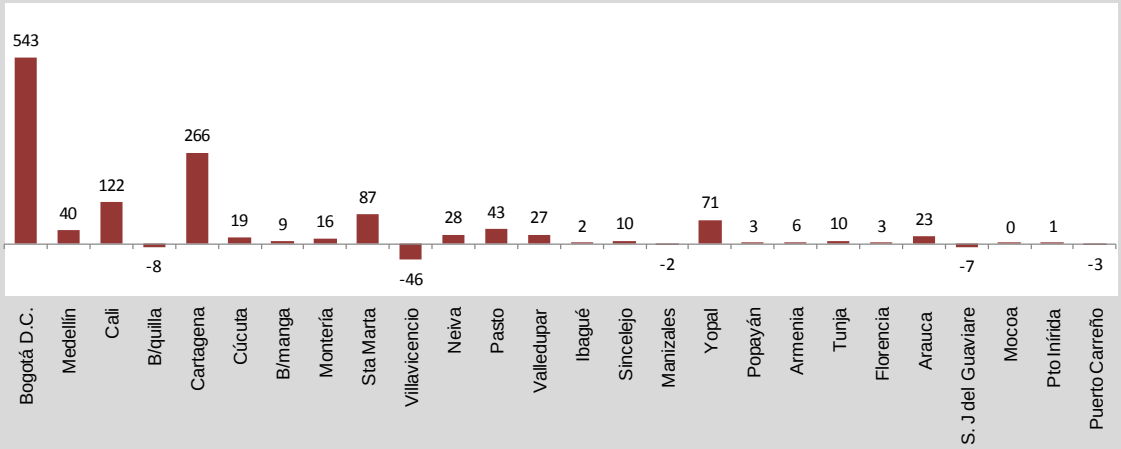
Gráfico C.1: Resultado fiscal de una muestra de 29 Gobernaciones



Fuente: DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las alcaldías capitales de la muestra el superávit fiscal ascendió a $1.264 mm (0,2% del PIB), con un endeudamiento neto negativo en $415 mil millones. Los mayores superávit se contabilizaron en Bogotá, Cartagena y Cali, mientras que los mayores déficit se observaron en Villavicencio, Barranquilla y San José del Guaviare (Gráfico C.2).

Gráfico C.2: Resultado fiscal de una muestra de 26 Alcaldías



Fuente: DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En Bogotá, el superávit fiscal ocurrió en presencia de mayores ingresos tanto de recaudo propio como de transferencias nacionales y menores gastos de inversión e intereses de deuda pública.

El superávit fiscal de Cartagena se explica por los mayores ingresos de capital y transferencias nacionales, en un contexto de menores compromisos de inversión. En Cali, el superávit fiscal se logró gracias al dinamismo de los ingresos, en especial transferencias nacionales, regalías y recaudo propio, pues la inversión tendió a permanecer constante en términos nominales.

En contraste, Villavicencio registró déficit aunque fue inferior al observado en 2011 gracias a que los ingresos, jalonados por transferencias nacionales, crecieron a un mayor ritmo que los gastos de inversión. En Barranquilla, el déficit fiscal se redujo frente a 2011 debido a mayores ingresos por recaudo propio y menores gastos de funcionamiento. Finalmente, se presentó una atípica expansión de la inversión en un contexto de menores ingresos de capital que explica el resultado de San José del Guaviare.

En suma, el superávit fiscal de las entidades territoriales de la muestra tuvo un importante componente estructural: un ahorro corriente resultante de gastos de funcionamiento inferiores a los ingresos de recaudo propio. De otra parte, la disminución de los compromisos de inversión, consecuencia del ciclo político de presupuesto, compensó los menores ingresos por regalías lo que acentuó el mayor balance fiscal.

2.2.2 Sector Público Financiero (SPF)

Para el año 2013 se proyecta un superávit del Sector Público Financiero (SPF) de $123 mm. Este resultado responde a la pérdida que registraría el Banco de la República (BR) por $665 mm, la cual es compensada con una proyección de superávit para el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) por $788 (Cuadro 2.23).

Cuadro 2.23: Balance Sector Público Financiero

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2012	2013*	2012	2013*
Banco de la República	-608	-665	-0,1	-0,1
Fogafín	846	788	0,1	0,1
TOTAL	**238**	**123**	**0,0**	**0,0**

*Cifras proyectadas
Fuente: Banco de la República y Fogafin.

2.2.2.1 Banco de la República

El déficit de caja que se proyecta para el BR en 2013 es resultado de ingresos por $548 mm (0,1% del PIB) y gastos por $1.213 mm (0,2% del PIB). De esta forma, el balance presentaría un deterioro de $58 mm en comparación con el resultado obtenido en 2012 (Cuadro 2.24).

Cuadro 2.24: Estado de Pérdidas y Ganancias Banco de la República

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
Ingresos Totales	**638**	**548**	**0,1**	**0,1**	**-14,1**
Intereses Recibidos	**532**	**420**	**0,1**	**0,1**	**-21,0**
Reservas Internacionales	145	196	0,0	0,0	34,8
TES Expansión Monetaria	75	152	0,0	0,0	-
Operaciones de Liquidez	312	72	0,0	0,0	-77,0
Comisiones Recibidas	**106**	**128**	**0,0**	**0,0**	**20,5**
Gastos Totales	**1.246**	**1.213**	**0,2**	**0,2**	**-2,6**
Intereses Pagados	**810**	**654**	**0,1**	**0,1**	**-19,3**
Depósitos en DGCPTN	802	408	0,1	0,1	-49,1
Operaciones de Contracción	9	26	0,0	0,0	-
Depósitos Remunerados de Control Monetario (DRCM)	0	220	0,0	0,0	-
Gastos de Personal y Funcionamiento	**331**	**357**	**0,0**	**0,0**	**7,8**
Gastos de Personal	242	262	0,0	0,0	8,4
Gastos de Funcionamiento	89	94	0,0	0,0	6,1
Gastos de Pensionados Netos	104	202	**0,0**	**0,0**	**93,9**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**-608**	**-665**	**-0,1**	**-0,1**	**-9,5**

*Cifras proyectadas
Fuente: Banco de la República.

Al interior de los ingresos, se espera obtener mayores rendimientos del portafolio de reservas internacionales, debido a que en 2012 se realizaron mayores pérdidas del portafolio dada la modificación en la composición cambiaria de las reservas, la cual se realizó con el propósito de mejorar la forma como se realiza la cobertura de los egresos de la balanza de pagos. Para la proyección se tuvo en cuenta la información de curvas de rendimiento de los títulos de deuda de Estados Unidos, Canadá, Australia, Inglaterra, Nueva Zelanda y Suecia.

Por operaciones de liquidez mediante Repos se espera obtener ingresos por $72 mm. Para ello se consideró un promedio de operaciones de expansión de $2.027 mm, cuyo resultado depende de la base monetaria, los depósitos diarios del GNC, los vencimientos de TES en poder del BR, la tasa de intervención de expansión monetaria, la compra de divisas por parte del Banco, entre otros. Con relación a este último, para la proyección se tuvo en cuenta el último anuncio de la JDBR, en el que se prórroga la intervención en el mercado cambiario con compras de al menos US$2.500 m entre junio y septiembre de 2013. Esto implica un menor volumen de operaciones repo, toda vez que la expansión se realiza principalmente mediante compra de divisas.

Por concepto de comisiones se proyecta percibir ingresos por $128 mm, los cuales corresponden en su mayoría a la administración de los TES, las operaciones a través del Sistema Electrónico de Negociación (SEN) y las del Depósito Central de Valores (DCV).

En cuanto a los gastos, se proyecta una diminución de 2,6%.Se estima que la remuneración a los depósitos de la DGCPTN en el Banco ascenderá a $408 mm, con una reducción anual de 49,1%. Este resultado es producto del menor saldo promedio esperado de estos depósitos y de una menor tasa de interés.

En particular en 2013 se registra la remuneración a los depósitos de control monetario, los cuales se constituyeron con los recursos provenientes de la colocación de TES para regular la liquidez de la economía. Se supone un saldo promedio de estos depósitos de $6.388 mm, el cual corresponde a las colocaciones realizadas hasta el 25 de abril de 2013.

Por su parte, los gastos de personal y de funcionamiento crecerían 7,8%, al pasar de $331 mm a $357 mm. Allí se contempla el incremento salarial anual pactado en convención colectiva y los gastos legales y contractuales. Finalmente, los gastos de pensionados netos, que corresponden a los ingresos obtenidos por los rendimientos del portafolio, constituido con recursos del pasivo pensional y los gastos correspondientes a las mesadas pensionales, aportes a la seguridad social y otros, pasarían de $104 mm a $202 mm.

2.2.2.2 Fogafin

Para el año 2013 se proyecta un superávit de caja de $788 mm (0,1% del PIB), inferior en $58 mm al resultado obtenido en 2012. Este balance es resultado de

ingresos por $1.108 mm (0,2% del PIB) y gastos por $320 mm. Se prevé que el balance de la entidad no presentará cambios significativos frente a 2012 (Cuadro 2.25).

Se proyecta que los ingresos serán menores en $122 mm, como resultado de una disminución en los recursos de ingresos corrientes diferentes al seguro de depósito.

Cuadro 2.25: Flujo de Caja Fogafin

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
Ingresos Totales	**1.230**	**1.108**	**0,2**	**0,2**	**-9,9**
Ingresos Corrientes	**942**	**867**	**0,1**	**0,1**	**-8,0**
Recaudo Seguro de Depósito	599	682	0,1	0,1	13,8
Otros Ingresos Corrientes	343	185	0,1	0,0	-46,2
Ingresos de Capital	**288**	**241**	**0,0**	**0,0**	**-16,2**
Gastos Totales	**384**	**320**	**0,1**	**0,0**	**-16,7**
Pagos Corrientes	**349**	**268**	**0,1**	**0,0**	**-23,1**
Funcionamiento y Administración	245	148	0,0	0,0	-39,7
Funcionamiento	12	0	0,0	0,0	-
Gastos Financieros	160	101	0,0	0,0	-37,0
Otros Gastos	73	47	0,0	0,0	-35,6
Devolución Prima Seguro de Depósito	104	121	0,0	0,0	15,7
Transferencias	**35**	**52**	**0,0**	**0,0**	**46,6**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**846**	**788**	**0,1**	**0,1**	**-6,9**

*Cifras proyectadas
Fuente: Fogafin y cálculos MHCP

En cuanto a los gastos totales se proyecta una disminución del 16,7% frente a lo registrado en 2012, debido a menores gastos financieros.

Recuadro 2.D SEGUIMIENTO AL RESULTADO FISCAL DE ECOPETROL E ISAGEN

1. ECOPETROL

1.1. Cierre fiscal 2012

De acuerdo con la metodología de operaciones efectivas de caja, al cierre de 2012 Ecopetrol presentó un déficit por $6.133 mm (0.9% del PIB) como resultado de ingresos por $58.194 mm (8,8% del PIB), y gastos totales de $64.326 mm (8,8% del PIB). Este resultado representa un deterioro del balance respecto a 2011 de $9.193 mm. Esto debido al mayor aumento de los gastos de la empresa (24,5%), frente a un menor incremento relativo de los gastos de 6,3% en 2012 respecto al año anterior (Cuadro D.1).

Cuadro D.1. Balance fiscal de Ecopetrol[26]

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2011	2012	2011	2012	2012/2011
Ingresos Totales	**54.740**	**58.194**	**8,8**	**8,8**	**6,3**
Expolotación Bruta	**56.277**	**59.525**	**9,1**	**9,0**	**5,8**
Ventas Nacionales	19.188	19.991	3,1	3,0	4,2
Exportaciones	37.089	39.534	6,0	5,9	6,6
Otros Ingresos	**-1.537**	**-1.331**	**-0,2**	**-0,2**	**13,4**
Gastos Totales	**51.680**	**64.326**	**6,8**	**7,9**	**24,5**
Operación Comercial	**17.901**	**20.543**	**2,9**	**3,1**	**14,8**
Compra de Materia Prima e Importaciones	11.555	12.871	1,9	1,9	11,4
Otros Gastos de Operación	6.346	7.672	1,0	1,2	20,9
Transferencias	**18.716**	**30.373**	**3,0**	**4,6**	**62,3**
Dividendos de la Nación	5.193	10.919	0,8	1,6	-
Impuestos de Renta	3.079	7.367	0,5	1,1	-
Regalías	**8.049**	**8.452**	**1,3**	**1,3**	**5,0**
Regalías Corrientes	8.049	8.452	1,3	1,3	5,0
Otras Transferencias	2.395	3.635	0,4	0,5	51,8
Dividendos a los Privados	**674**	**1.416**	**0,1**	**0,2**	**-**
Otros Gastos de Operación	**1.721**	**2.219**	**0,3**	**0,3**	**28,9**
Resto de Funcionamiento	**1.739**	**2.056**	**0,3**	**0,3**	**18,2**
Pagos de Capital	**13.324**	**11.355**	**2,1**	**1,7**	**-14,8**
Formación Bruta de Capital	13.324	11.355	2,1	1,7	-14,8
(DÉFICIT)/SUPERÁVIT	**3.060**	**-6.133**	**0,5**	**-0,9**	**-**

*Cifras preliminares.
Fuente: Ecopetrol.

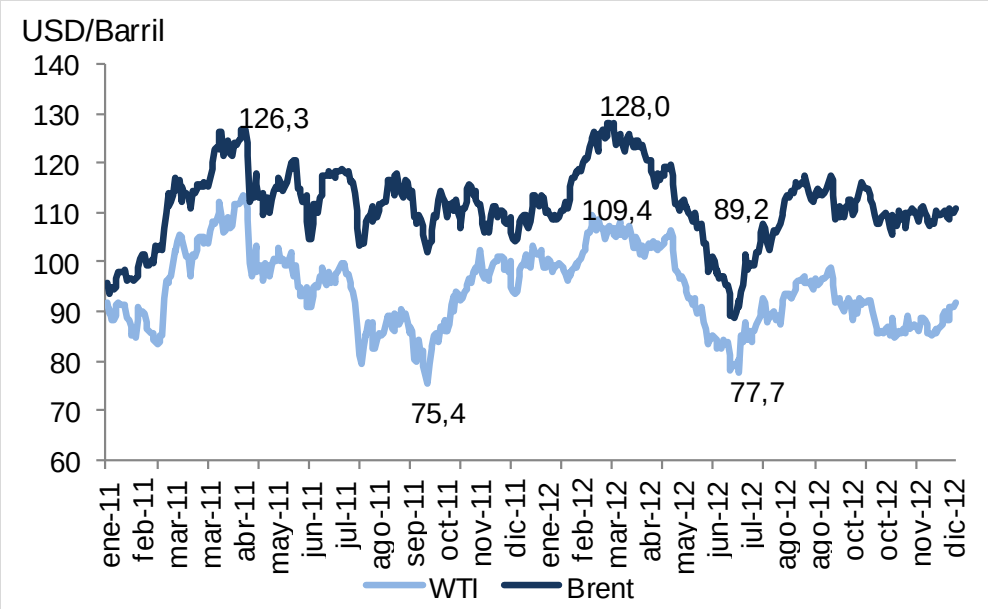
El aumento en los ingresos de Ecopetrol se explica por un incremento en los ingresos por exportaciones y ventas nacionales, que crecieron 4,2% y 6,6% respectivamente. El aumento en los ingresos por ventas compensó el comportamiento negativo de otros ingresos.

Los mayores ingresos por exportaciones se deben principalmente a dos factores. Por una parte, el precio de la canasta de crudos de exportación tuvo una mayor referenciación al indicador Brent que al WTI, dando como resultado un aumento de 4 dólares en el precio de venta de 2012 respecto a 2011. Es decir que mientras la canasta de crudos de exportación de Ecopetrol aumentó 3,5%, los precios de referencia WTI y Brent no presentaron variaciones significativas, el primero disminuyó 1%, y el segundó aumentó 0,7%.

En segundo lugar, los mayores ingresos por exportaciones se debieron al aumento en el volumen exportado de crudo en 7,5% en 2012 respecto a 2011, este comportamiento es coherente con el aumento en el precio de la canasta de crudos de exportación, pasando de exportar 414 mil barriles diarios, a exportar 445 mil barriles diarios. Las exportaciones de crudo tuvieron como principales destinos a Estados Unidos, y el Lejano Oriente, además se destaca el aumento de la participación de Europa como destino de las exportaciones de crudo, pasando de 5,2% en 2011 a 8,3% en 2012.

[26] La información resumida en el Cuadro D.1 se tomó del documento “Estados financieros no consolidados. Años terminados al 31 de Diciembre de 2011 y 2012” de Ecopetrol. En adelante, a menos que se indique lo contrario, la fuente de las cifras mencionadas es dicho documento.

Gráfico D.1. Precios Internacionales de referencia WTI-BRENT 2011-2012



Fuente: Energy Information Administration (EIA).

Los ingresos por ventas nacionales crecieron 4,2% en 2012, debido al aumento en la venta local de crudos en 150%, de gasolina en 2%, y de destilados medios de 2,8%, en el caso de la gasolina por el aumento del parque automotor, en el caso del crudo por el mayor volumen de mezcla de combustibles marinos, y en el caso de destilados medios por el mayor consumo de combustible Jet debido al aumento en las frecuencias aéreas.

Los otros ingresos de la empresa fueron menos negativos en 2012 respecto a 2011 en $206 mm, entre otras cosas, por los resultados acumulados de las sociedades subordinadas por $447 mm, y las ganancias por inflación de $97 mm. Estos resultados positivos se vieron compensados por las pérdidas en gastos financieros por $226 mm, y mayores gastos de jubilados que pasaron de $706 mm en 2011 a $948 mm en 2012.

Los gastos totales aumentaron 24,5%. Al analizar el comportamiento de los rubros de gastos, se observa que los mayores incrementos provienen de las transferencias que crecieron 62,3%, sobre todo aquellas destinadas a pagar el impuesto de renta (139,3%), los dividendos de la nación (110,2%) y las regalías (5%).

Los gastos en compras de materias primas e importaciones crecieron 11,4%, debido al aumento en todos los gastos, presentando las mayores variaciones en el costo de los productos importados en 9,5%, y el costo por compras de crudos en 9,8%.

Los otros gastos de operación crecieron 20,9%, debido a que los costos de transporte, de mantenimiento y los costos laborales crecieron 22%, 33%, y 11%, respectivamente.

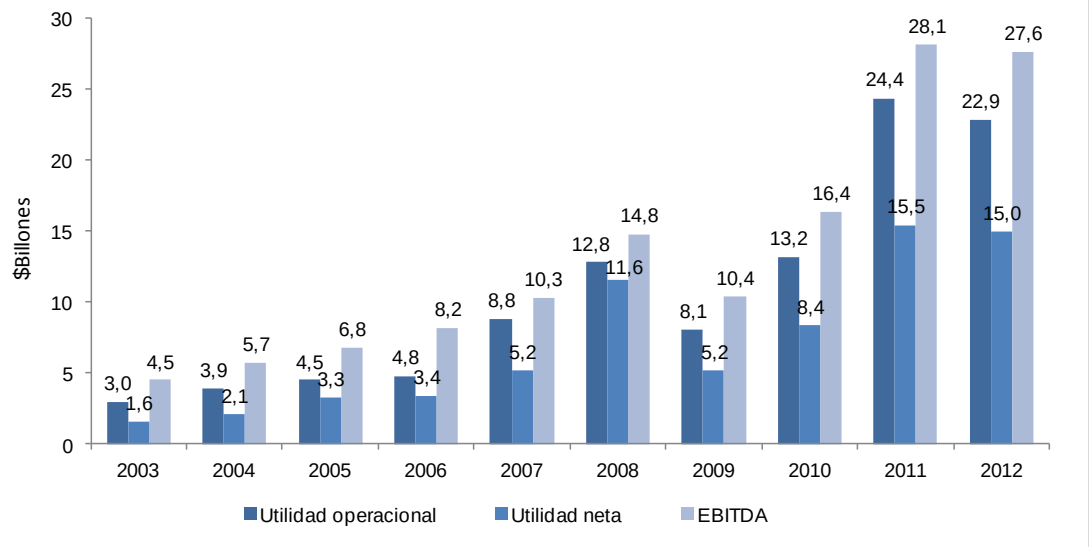
Finalmente, la formación bruta de capital presentó una disminución de $1.969 mm (-14,8%), al pasar de $13.324 mm en 2011 a $11.355 mm en 2012. Lo anterior ocurrió como consecuencia de una disminución de $1.517 mm (-58%) en el segmento de subordinados, y de una menor inversión en el segmento de exploración por $279 mm (27%).

1.2. Resultados financieros

En 2012 las utilidades netas fueron de $14.973 mm, lo cual implica una disminución 3,1% respecto a las utilidades netas de 2011 (Gráfico D.2). Este comportamiento se debió, en parte, al aumento significativo de los gastos en transferencias, los cuales alcanzaron en 2012 un valor de $30.373 mm, cifra mayor en 62,3% que los de 2011, que habían sido de $18.716 mm (Cuadro D.1). El aumento en los gastos en transferencias de la empresa se presentó como consecuencia de un aumento en los recursos desinados a pagar el impuesto de renta, los dividendos de la nación y las regalías, como se explicó anteriormente.

Por su parte, la utilidad operacional disminuyó un 6,1%, al pasar de $24.352 mm en 2011 a $22.856 mm en 2012, mientras que el EBITDA[27] disminuyó un 2,0%, pues mientras en 2011 ascendía a $28.130 mm, en 2012 alcanzó un nivel de $27.572 mm (Gráfico D.2).

Gráfico D.2. Resultados Operacionales y Financieros de Ecopetrol



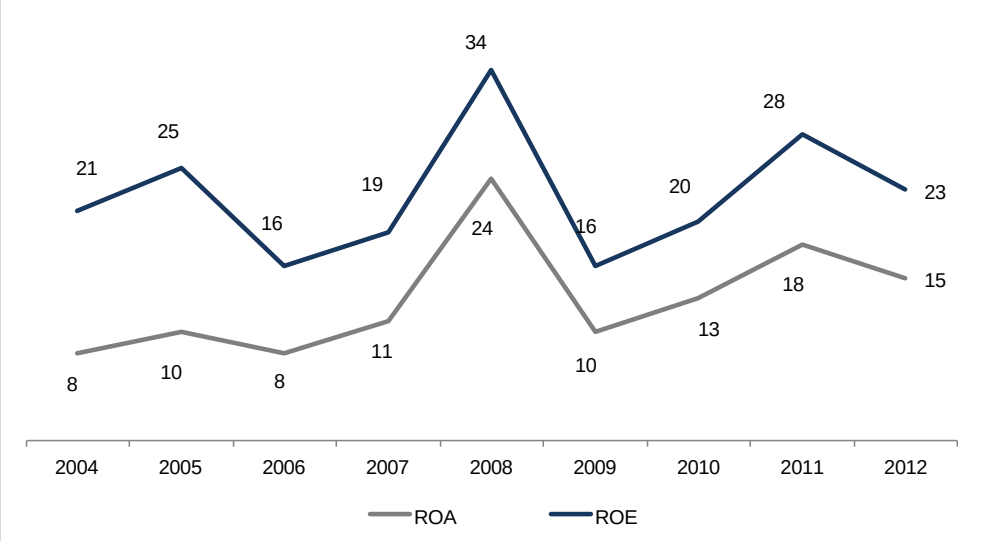
Fuente: Ecopetrol.

[27] EBITDA: Utilidades antes de impuestos, depreciaciones y amortizaciones.

Respecto al balance general, se debe mencionar que los activos de Ecopetrol alcanzaban al 31 de diciembre de 2012 un valor de $100.648 mm, lo cual implica un crecimiento de 18,1% respecto al valor de los activos al 31 de diciembre de 2011. Este aumento se presenta como consecuencia, entre otras cosas, de un crecimiento de la propiedad de planta y equipo en 20% y un crecimiento en las valorizaciones en 76%. Los pasivos, por su parte, presentaron un crecimiento de 17%, pues mientras ascendían a $30.240 mm al 31 de diciembre de 2011, un año después llegaban a $35.389 mm. Lo anterior debido, entre otros hechos, al aumento en las cuentas por pagar que aumentaron 140%.

El Gráfico D.3 muestra la evolución de dos indicadores de rentabilidad de Ecopetrol que son comúnmente utilizados. El ROA[28] que mide la rentabilidad de los activos de la empresa, y el ROE[29] que mide la rentabilidad que obtienen los accionistas de la empresa. Los dos indicadores disminuyeron en 2012 respecto a 2011, el primero en 3 puntos porcentuales, y el segundo en 5 puntos porcentuales. Esto ocurre porque la utilidad neta disminuyó en una proporción inferior a aquella en la cual crecieron los activos y el patrimonio.

Gráfico D.3. Indicadores de Rentabilidad ROA y ROE

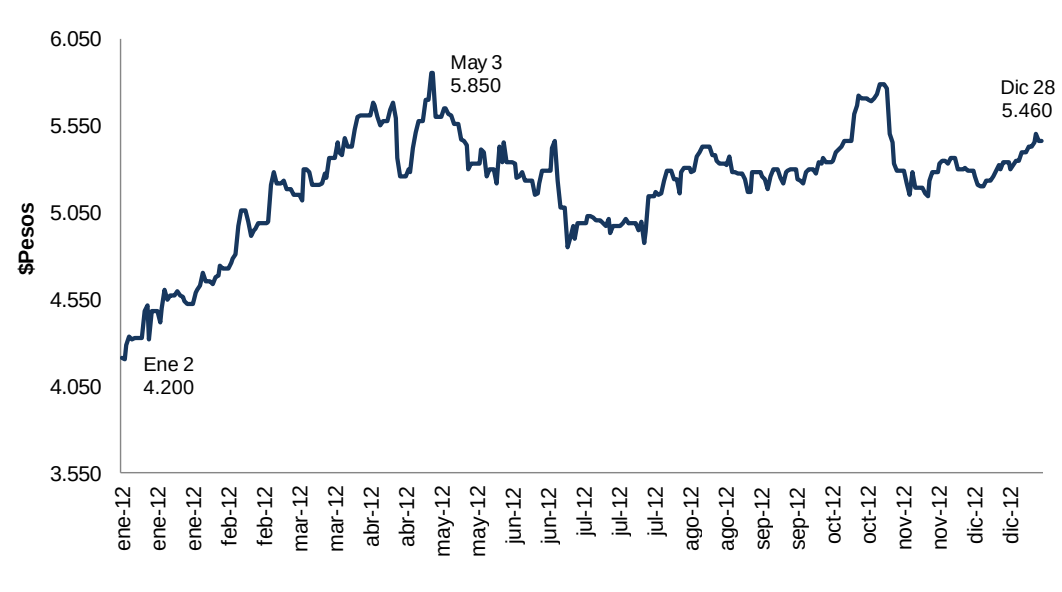


Fuente: Ecopetrol.

Como se ilustra en el Gráfico D. 4, la acción de Ecopetrol se valorizó 30% durante 2012, al pasar de $4.200 al principio del año a $5.460 al final del mismo. Dicha valorización se dio contrario al comportamiento general de la Bolsa de Valores de Colombia, cuyo índice de referencia se valorizó 15,5%, debido entre otros factores, a los buenos resultados operativos si se comparan con los resultados históricos, y al aumento de los precios a los que se exportó el crudo colombiano.

[28] ROA (*Return on Assets*): rentabilidad del activo = Utilidad neta / Activos totales.
[29] ROE (*Return on Equity*): rentabilidad del patrimonio = Utilidad neta / Patrimonio total.

Gráfico D. 4. Precio de la acción de Ecopetrol durante 2012



Fuente: Bloomberg.

En cuanto a la evolución del ADR de la empresa en Nueva York, se debe decir que éste se valorizó un 32,7%, al ubicarse al cierre del año en US$ 59,7. La importancia de lo anterior resulta evidente si se compara dicha valorización con la del índice S&P Oil and Gas, que resume el comportamiento de las empresas más importantes del sector que operan en la Bolsa de Nueva York, que fue de -2,8% en 2012. Por último, se debe mencionar que durante ese año incrementó en 31% el número de inversionistas institucionales con ADR's.

2. ISAGEN

ISAGEN fue creada en 1995 a partir de la escisión de ISA, como una empresa de servicios públicos mixta, constituida en forma de sociedad anónima, de carácter comercial, y de orden nacional. El principal objetivo es la generación y venta de energía eléctrica y la comercialización de gas natural por redes, carbón, vapor y otros elementos energéticos de uso industrial. Para ello la empresa cuenta con cinco hidroeléctricas (San Carlos, Jaguas, Calderas, Miel I y Trasvase Guarinó) y una termoeléctrica (Termocentro).

A 31 de diciembre de 2012 la composición accionaria de la empresa era la siguiente: i) 57,7% la Nación, ii) 14,2% fondos de pensiones, iii) 13% Empresas Públicas de Medellín, iv) 10,1% accionistas minoritarios, y v) 5,1% accionistas extranjeros.

La demanda nacional de energía eléctrica para 2012 fue de 59.367,1 GWh, de la cual ISAGEN atendió a través de contratos de largo plazo con clientes industriales y comerciales el 14,5%, aumentando la atención un 2,9% respecto al año anterior.

Por otra parte, la venta de energía en bolsa alcanzó 1747,1 GWh, lo que representa 2,9% de la demanda del Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Con el fin de aumentar su capacidad instalada la empresa avanzó en la ejecución de su plan de expansión con el que espera aumentar la capacidad instalada en 900 megavatios y aumentar la generación de energía anual hasta en un 60%. Dicho plan incluye: i) el proyecto Hidroeléctrico Sogamoso, en el que se avanzó un 71,5% en la construcción; ii) el Proyecto Hidroeléctrico del Río Amoyá, con un avance físico a diciembre de 2012 de 97,6%, y iii) el proyecto trasvase Río Manso que culminó su construcción este año.

Sin embargo, durante 2012 la empresa presentó dificultades que no permitieron la entrada en operación de los proyectos trasvase Manso y la hidroeléctrica del Río Amoyá. En el primer caso, a la empresa se le generó una medida preventiva de suspensión de inicio de operaciones impuesta por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), debido a que se presentó una afectación en algunas corrientes de agua por infiltraciones en el túnel de la trasvase. A finales de 2012 la empresa solicitó el levantamiento de la medida. Y en el segundo caso, fueron circunstancias de orden público que dificultaron la ejecución del proyecto, generando una prolongación del período de construcción. El proyecto Río Manso, será una central hidroeléctrica de energía limpia, convirtiéndose en el proyecto de mayor tamaño en el país que cumple con los requisitos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), usando un recurso energético renovable y permitiendo la reducción de gases de efecto invernadero.

2.1. Cierre Fiscal 2012

En 2012 ISAGEN generó un déficit de $550 mm, superior en $387 mm al observado en 2011 ($163 mm). Este resultado obedeció a la diferencia entre ingresos por $1.795 mm (0,3% del PIB) y gastos por $2.345 mm (0,4% del PIB) (Cuadro D.2).

Los ingresos totales de la empresa crecieron 0,8% frente a lo observado en 2011($1.780 mm), debido a una disminución en los rendimientos financieros y en otros ingresos. En cuanto a los ingresos por explotación bruta, estos presentaron un ligero crecimiento de 3,3%, explicado por el incremento del precio promedio de la energía en bolsa que durante el 2012 creció 52,3% frente a lo observado en 2011, al pasar de $76,3 kWh a $116,1 kWh. Este efecto en el precio refleja la deficiencia en las condiciones hídricas causada por el incremento en de la temperatura durante el segundo semestre del año y la expectativa de la ocurrencia del Fenómeno del Niño. Dentro del total de ingresos por venta, el 83% corresponden a las ventas de energía por contrato, 12% a las ventas en bolsa y 5% a ventas de gas y otros.

Cuadro D.2. Balance Fiscal de ISAGEN

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2011	2012	2011	2012	2012/2011
Ingresos Totales	**1.780**	**1.795**	**0,3**	**0,3**	**0,8**
Explotación Bruta	**1.703**	**1.760**	**0,3**	**0,3**	**3,3**
Otros Ingresos	**77**	**35**	**0,0**	**0,0**	-54,3
Rendimientos Financieros	61	22	0,0	0,0	-63,6
Otros	15	13	0,0	0,0	-17,1
Gastos Totales	**1.943**	**2.345**	**0,3**	**0,4**	**20,7**
Pagos Corrientes	**1.040**	**1.375**	**0,2**	**0,2**	**32,3**
Intereses Deuda Externa	41	158	0,0	0,0	-
Funcionamiento	999	1.217	0,2	0,2	21,9
Servicios Personales	100	108	0,0	0,0	8,0
Operación Comercial	660	871	0,1	0,1	31,9
Transferencias	187	137	0,0	0,0	-26,7
Gastos Generales y Otros	51	101	0,0	0,0	97,1
Pagos de Capital	**903**	**970**	**0,1**	**0,1**	**7,4**
Formación Bruta de Capital Fijo	903	970	0,1	0,1	7,4
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**-163**	**-550**	**0,0**	**-0,1**	**-**

Fuente: ISAGEN.

El incremento en la participación de las ventas por contrato, se debe principalmente a que durante el primer semestre de 2012, la empresa realizó la mayor exportación de energía a Venezuela por 478,3 GWH, lo que representa un crecimiento de 92,3% respecto a lo registrado en 2011.

Por su parte, los gastos de ISAGEN ascendieron a $2.345 mm, lo que significa un crecimiento de 20,7% frente a lo observado en 2011 ($1.943 mm). Este resultado obedeció a un mayor pago de intereses de deuda externa, de los gastos de operación comercial y en menor medida a un incremento en la inversión.

Dentro de los gastos de operación comercial, se presentó un incremento de 54,5% de las compras de energía, debido a que la empresa se vio afectada por la disminución en los aportes hídricos, en particular en la central Miel I y, al aplazamiento de la entrada en operación de la central Amoyá y el trasvase Manso. Para cumplir con los compromisos adquiridos en los contratos de venta, la empresa realizó compras de energía a mayores precios.

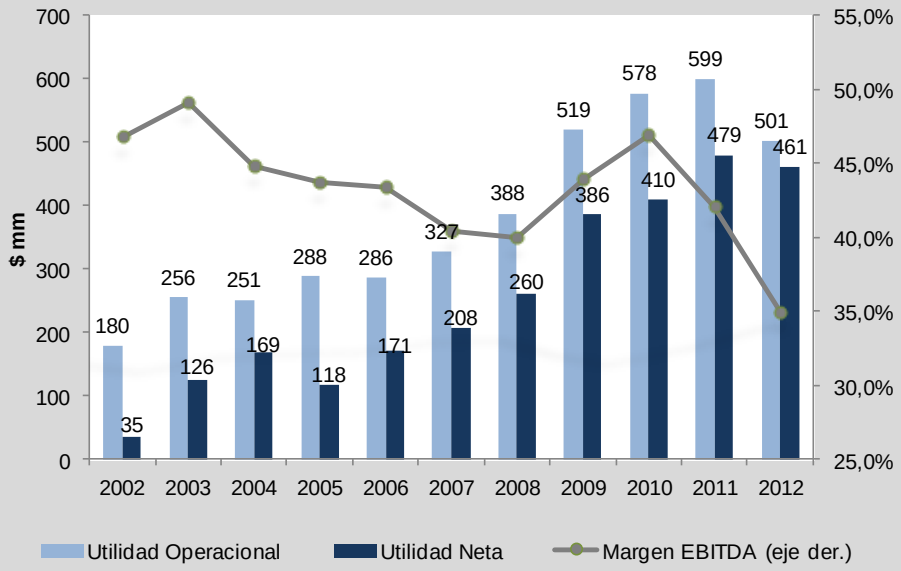
Finalmente, el incremento en la inversión se debió a la realización de mantenimiento a las cinco centrales hidroeléctricas que actualmente tiene la empresa, esto con el fin de maximizar la disponibilidad operativa de las centrales en el largo plazo, de tal manera que se mejore la productividad, se disminuyan los costos de operación y se mitigue el riesgo. En 2012 se aumentó la disponibilidad de las centrales de Miel I (97,4%), San Carlos (95,3%), Calderas (92,3%) y Jaguas (84,2%). Así mismo, la participación de las centrales en la generación neta de ISAGEN fue del 94,7% (9167,9 GWh), y de la termoeléctrica Termocentro fue del 5,3% (515 GWh), esto representa 16,5% del total de la generación del SIN.

2.1 Resultados Financieros 2012

En 2012 los ingresos operacionales fueron $1.732 mm, 3% superior frente a lo observado el año anterior. En los últimos cinco años, los ingresos operacionales de la empresa han mostrado un comportamiento creciente con un aumento promedio del 9%, explicado principalmente por la gestión comercial de la empresa.

La utilidad operacional de ISAGEN para 2012 fue de $501 mm, siendo inferior en un 16,3% ($98 mm) a la obtenida en 2011 (Gráfico D.5), lo que se vio reflejado en un margen operacional de 29%. Por su parte, el EBITDA de la empresa registró una disminución del 13,8% al pasar de $708 mm a $610 mm, llegando a un Margen EBITDA de 35%. En cuanto a la utilidad neta, este indicador presentó una disminución de 3,8% respecto al 2011 al alcanzar un valor de $461 mm.

Gráfico D.5. Principales resultados operacionales de ISAGEN

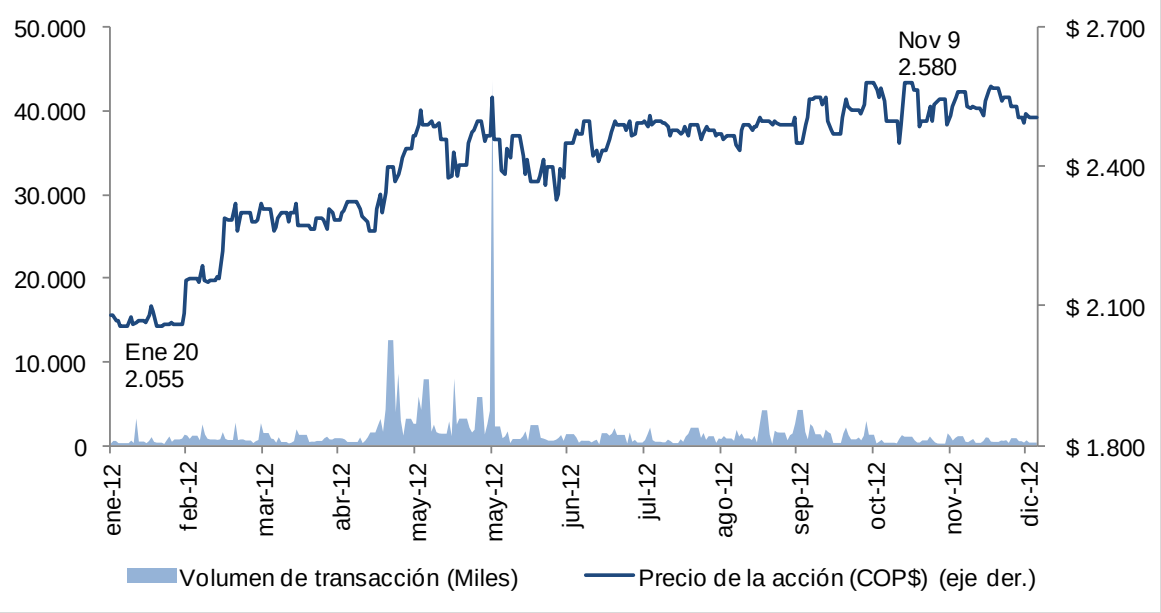


Fuente: ISAGEN.

El mercado de acciones en Colombia durante 2012 estuvo influenciado por las discusiones que se presentaron en Europa respecto a la crisis fiscal que atraviesan algunos países de la Unión Europea y por las elecciones presidenciales en Estados Unidos. Pese a la volatilidad que generaron estos hechos, el índice de capitalización bursátil COLCAP, presentó una variación de 16,6% y el IGBC de 16,2%. De tal manera y, en línea con el comportamiento del mercado accionario local e internacional, la acción de ISAGEN presentó una variación anual de 20,4% al pasar de $2.080 pesos a $2.505.

Entre abril y junio de 2012, los volúmenes de negociación sobre la acción de ISAGEN en la Bolsa de Valores de Colombia estuvieron muy por encima del promedio habitual. En este lapso de tiempo, en un solo día se llegaron a negociar más de 40 millones de acciones, cuando el promedio simple era de un millón de acciones. Lo anterior, esta explicado por dos eventos ocurridos en mayo de 2012:
1) la acción de ISAGEN entró a hacer parte del Morgan Stanley Capital International (MSCI), índice de referencia para los inversionistas, y 2) se hizo efectivo un rebalanceo de este índice, generando un incremento sustancial en el volumen negociado, como se observa en el Gráfico D.6. El ingreso de las acciones de ISAGEN al índice MSCI generó un incremento importante en el número de accionistas extranjeros, el cual pasó de 43 accionistas en 2011 a 210 en diciembre de 2012.

Gráfico D.6: Precio y Volumen de transacción de la acción de ISAGEN



Fuente: Bloomberg

CAPÍTULO III

3 PLAN FINANCIERO 2014

3.1 Principales aspectos del Plan Financiero 2014

El objetivo de este capítulo es presentar la primera versión del Plan Financiero 2014, información que sirve como punto de partida para la construcción del escenario de mediano plazo. Las proyecciones de 2014 reflejan la adopción de la regla fiscal sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), el impacto de la reforma tributaria, el avance en la ejecución del gasto regional y el segundo año de ejecución del presupuesto bianual del SGR. Igualmente se espera una aceleración de la economía, proyectando así un crecimiento nominal de 7,9%, superior al esperado para 2013 de 7,6%.

Considerando lo anterior, se espera que para la vigencia 2014 se genere un déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) y del Sector Público No Financiero (SPNF) de 1,0% del PIB (Cuadro 3.1), manteniendo la proporción frente al PIB igual al estimado en 2013. Dicho resultado, está explicado por una disminución de 0,1 puntos porcentuales tanto en el déficit del GNC (2,3% del PIB), como en el Sector Descentralizado (1,3% del PIB). Por su parte, el Sector Público Financiero (SPF) no presentara cambios respecto al PIB.

De esta manera, la meta de déficit fiscal del SPNF es consistente con un superávit primario de 1,8% del PIB, lo que permite reducir la deuda neta de activos financieros en términos del PIB de 24,7% en 2013 a 23,5% en 2014.

Cuadro 3.1: Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2013*	2014*	2013*	2014*
1. Sector Público No Financiero	**-7.376**	**-7.465**	**-1,0**	**-1,0**
Gobierno Nacional Central	**-17.051**	**-17.749**	**-2,4**	**-2,3**
Sector Descentralizado	**9.675**	**10.284**	**1,4**	**1,3**
Seguridad Social	4.701	7.105	0,7	0,9
Empresas del Nivel Nacional	675	481	0,1	0,1
Empresas del Nivel Local	-55	521	0,0	0,1
Regionales y Locales	4.355	2.177	0,6	0,3
Del cual SGR	1.922	2.190	0,3	0,3
Del cual FAE	1.677	1.477	0,2	0,2
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	**-665**	**-826**	**-0,1**	**-0,1**
3. Balance de Fogafín	**788**	**840**	**0,1**	**0,1**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**	**-7.310**	**-7.492**	**-1,0**	**-1,0**

* Cifras proyectadas
** El cálculo del balance incluye el Costo de la Reestructuración Financiera. Para 2013 y 2014 se proyecta en $57 mm y $42 mm, respectivamente.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El déficit estimado para el SPNF, se explica básicamente por una disminución de 0,1% en el déficit del GNC, que pasa de 2,4% del PIB en 2013 a 2,3% del

PIB en 2014, y un menor superávit del Sector Descentralizado al pasar de 1,4% del PIB a 1,3% del PIB durante la vigencia en consideración (Cuadro 3.2).

El mejor resultado fiscal del GNC estimado para 2014 responde esencialmente a una mayor dinámica esperada de los ingresos en relación con los gastos. En efecto, mientras que los ingresos se incrementan a una tasa nominal del 9,9%, los gastos registrarán un crecimiento nominal del orden de 9,2% entre 2013 y 2014. El aumento en los ingresos equivalente a 0,3% del PIB, se determina por un incremento en los recursos asociados con la implementación del CREE, así como por aumento de los ingresos vía Fondos Especiales y de la actividad minera y petrolera. Estos aumentos se ven neutralizado por una reducción de los ingresos por Recursos de Capital y el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)

Por su parte, la proyección del gasto de 2014 es consistente con la adopción de una regla fiscal cuantitativa a partir de la vigencia 2012, de tal forma que el comportamiento del gasto en este año responde a la evolución esperada de los ingresos estructurales (o de largo plazo) de la Nación, de acuerdo a lo establecido en la ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011).

Por otro lado, el balance del Sector Descentralizado para 2014 será de 1,3% del PIB, debido a que hay una compensación entre el deterioro de 0,3% del PIB del superávit del sector de Regionales y Locales, como consecuencia de una aceleración en la ejecución de gasto, y un incremento en el superávit de los sectores de Seguridad Social de 0,3% del PIB y de 0,1% del PIB en las empresas de nivel local.

Cuadro 3.2: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

SECTORES	$ Miles de Millones		% PIB	
	2013*	2014*	2013*	2014*
Seguridad Social	**4.701**	**7.105**	**0,7**	**0,9**
Empresas del Nivel Nacional	**675**	**481**	**0,1**	**0,1**
FAEP	-252	-252	0,0	0,0
Eléctrico	58	82	0,0	0,0
Resto Nacional	869	651	0,1	0,1
Empresas del Nivel Local	**-55**	**521**	**0,0**	**0,1**
EPM	-726	-194	0,0	0,0
EMCALI	23	25	0,0	0,0
Resto Local	648	691	0,1	0,1
Regionales y Locales	**4.355**	**2.177**	**0,6**	**0,3**
Del cual SGR	1.922	2.190	0,3	0,3
Del cual FAE	1.677	1.477	0,2	0,2
Sector Descentralizado	**9.675**	**10.284**	**1,4**	**1,3**
Gobierno Nacional Central	**-17.051**	**-17.749**	**-2,4**	**-2,3**
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	**-7.376**	**-7.465**	**-1,0**	**-1,0**
Balance Primario	**12.219**	**13.633**	**1,7**	**1,8**

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La disminución en el superávit del sector de Regionales y Locales se explica por un mayor dinamismo del gasto frente a los ingresos, entendiendo que 2014

es el tercer año de gobierno en los entes territoriales y es una año clave en la ejecución de sus planes de desarrollo.

El mayor superávit en el balance del sector de Seguridad Social está explicado principalmente por el área de salud. Como se explica en el Capítulo II, se prevé que durante 2013 el Fosyga financie buena parte de sus gastos con cargo a excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores, mientras que, para la vigencia 2014 se proyecta que estas fuentes de financiación sean sustituidas por aportes tanto del Gobierno Nacional como de las entidades territoriales.

La caída de $192 mm en el balance de las empresas de nivel nacional, se explica por el menor balance de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) asociado a la diferencia entre el resultado operativo y las transferencias enviadas al GNC, las cuales se esperan sean superiores a las estimadas para 2013.

Por último, el incremento de $576 mm (0,1% del PIB) en el balance de las empresas de nivel local se debe a un mejor resultado fiscal proyectado para EPM y la ETB. En ambos casos, se espera un mayor crecimiento en los ingresos por explotación bruta derivados de una mayor venta de servicios de energía, agua y comunicaciones.

3.2 Sector Público No Financiero (SPNF)

3.2.1 Gobierno Nacional Central

El Plan Financiero de 2014 contempla una mejora en el resultado fiscal del Gobierno Central (GNC) de 0,1 puntos porcentuales del PIB frente a la revisión de 2013. En efecto, el déficit proyectado para el próximo año alcanzará un valor de $17.749 mm (2,3% del PIB), resultado de la diferencia entre ingresos por $131.835 mm (17,1% del PIB) y gastos por $148.584 mm (19,4% del PIB) (Cuadro 3.3). Si además se tienen en cuenta las obligaciones asociadas al costo de la reestructuración del sistema financiero ($42 mm) llevada a cabo entre los años 1999 y 2000, así como el superávit proyectado del Fondo Especial del CREE, el déficit a financiar del GNC alcanzará un monto de $18.155 mm (2,3% del PIB). La senda decreciente del déficit reafirma el compromiso del Gobierno con la sostenibilidad de las finanzas públicas y su importancia para la estabilidad macroeconómica.

Cuadro 3.3: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2013 - 2014

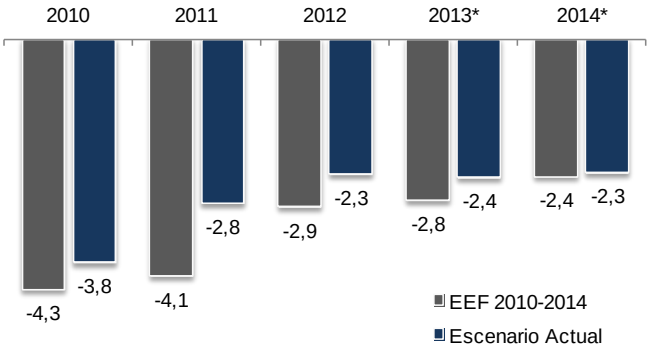
CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Ingresos Totales	**119.915**	**131.835**	**16,8**	**17,1**	**9,9**
Tributarios	102.322	113.819	14,3	14,8	11,2
No Tributarios	519	560	0,1	0,1	7,9
Fondos Especiales	1.716	2.560	0,2	0,3	49,2
Recursos de Capital	15.358	14.896	2,1	1,9	-3,0
Gastos Totales	**136.966**	**149.584**	**19,1**	**19,4**	**9,2**
Intereses	17.968	19.402	2,5	2,5	8,0
Funcionamiento e Inversión**	118.887	130.066	16,6	16,9	9,4
Préstamo neto	112	115	0,0	0,0	3,0
BALANCE TOTAL	**-17.051**	**-17.749**	**-2,4**	**-2,3**	**-**
CRSF	**57**	**42**	**0,0**	**0,0**	-26,7
Neto CREE	**0**	**364**			
TOTAL A FINANCIAR	**-17.108**	**-18.155**	**-2,4**	**-2,4**	**-**
BALANCE PRIMARIO	**917**	**1.654**	**0,1**	**0,2**	**-**

* Cifras proyectadas.
** Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es preciso mencionar que en 2014 se prevé la inclusión del CREE en el balance fiscal del GNC. Este impuesto, establecido en la Reforma Tributaria de 2012, se espera genere recursos adicionales por $ 11.706 mm (1,5% del PIB). Al mismo tiempo, por ser un impuesto de destinación específica, estos recursos están comprometidos para financiar gasto asociado al SENA, ICBF, y los sectores Salud, Educación y Agricultura por $ 11.342 mm (1,5% del PIB). El superávit proyectado de $ 364 mm no puede ser utilizado por el Gobierno para financiar partidas de gasto diferentes a las contempladas por la Ley. De esta forma los recursos serán ahorrados en el Fondo Especial del CREE.

Cabe señalar además, que si bien esta primera versión del Plan Financiero 2014 se diseña teniendo en cuenta la incertidumbre del efecto de la desaceleración económica de Europa y China, esta proyección supera las metas fiscales de mediano plazo propuestas al comienzo del Gobierno del Presidente Santos y plasmadas en el documento “Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014”, el cual calculaba que el déficit en 2014 ascendería a 2,4% del PIB y no contemplaba los efectos fiscales de eventos tales como la Ola Invernal (Gráfico 3.1).

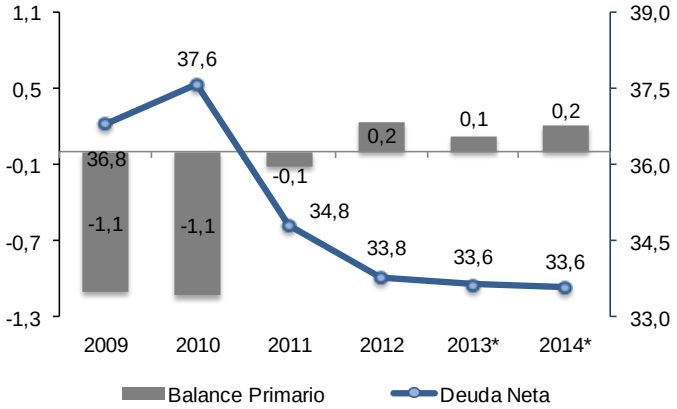
Gráfico 3.1: Evolución del Déficit del GNC (% PIB)



*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, la meta de déficit del GNC establecida para la vigencia 2014 es consistente con un balance primario superavitario 0,2% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 33,6% del PIB. De esta manera, el comportamiento decreciente del indicador de deuda como porcentaje del PIB responde a la mejora proyectada en los balances primarios (Gráfico 3.2). Lo anterior, porque en la medida en que se generen resultados primarios superavitarios (cuando los ingresos son mayores que los gastos diferentes al pago de intereses de deuda), las necesidades de endeudamiento de la Nación serán menores.

Gráfico 3.2: Balance Primario del GNC Vs. Deuda Neta del GNC (% PIB)



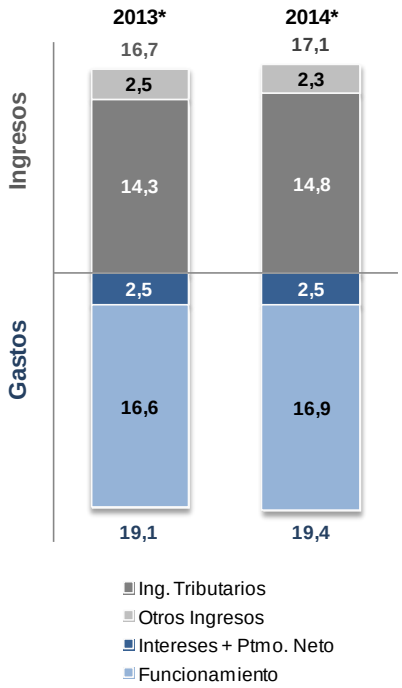
*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así las cosas, se espera que la mejora en el resultado fiscal del GNC proyectada para 2014 responda esencialmente a un comportamiento de los ingresos esperados más dinámico que el de los gastos. En efecto, mientras que se calcula que los ingresos se incrementen a una tasa nominal del 9.9%, se espera que los gastos registren un crecimiento nominal del orden de 9,2% entre 2013 y 2014.

En este orden de ideas, se proyecta que como proporción del PIB los ingresos del Gobierno en 2014 sean superiores en 0,3 puntos porcentuales a los esperados en 2013. Esto se debe esencialmente a la interacción de varios efectos: un incremento en los recursos derivados del CREE, Fondos Especiales y de la actividad minera y petrolera, compensados por una reducción de los ingresos por Recursos de Capital y el GMF (Gráfico 3.3).

En particular, esta última se deriva del ingreso extraordinario recibido por la Nación, en la forma de la transferencia de $1.201 mm por parte de la ANH registrada en 2013. Tal transferencia al no constituirse en un ingreso permanente de la Nación reduce los ingresos entre 2013 y 2014 en 0,2% del PIB. Por su parte, los ingresos tributarios aumentan como porcentaje del PIB por cuenta de la interacción entre el aumento del recaudo asociado a la implementación del CREE y la reducción causada por la diminución en dos puntos del (GMF).

Gráfico 3.3: Ingresos y gastos del GNC (% PIB)



*Cifras proyectadas. Incluyen emergencia invernal
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mientras tanto, la proyección del gasto de 2014 es consistente con la adopción de una regla fiscal cuantitativa a partir de la vigencia 2012, de tal forma que el comportamiento del gasto responde a la evolución esperada de los ingresos estructurales (o de largo plazo) de la Nación, de acuerdo a lo establecido en la ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011).

De esta forma, se espera que el gasto del GNC pase de 19,1% del PIB en 2013 a 19,4% del PIB en 2014. Este comportamiento se deriva esencialmente de un mayor gasto por funcionamiento e inversión del orden de 0,3% del PIB. Esta

dinámica del gasto por funcionamiento responde en gran medida, al incremento de las trasferencias del CREE, mayores transferencias por concepto de pago de pensiones, mayores gastos por servicios personales asociados con a la reforma en curso del sector Justicia, la compensación de entidades territoriales por regalías destinadas a educación, salud y gastos preelectorales, entre otros.

Finalmente, y con el fin de ilustrar cuán sensible es el resultado fiscal del Gobierno Nacional Central ante fluctuaciones repentinas en algunas de las variables macroeconómicas más importantes -por cuenta de choques internos o externos- se presenta a continuación una tabla de sensibilidades sobre los ingresos y gastos para la vigencia 2014 (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4: Sensibilidad en ingresos y gastos del GNC para la vigencia 2014*

$MM	Menor crecimiento (1%)	Mayor tasa de cambio ($10)	Mayor Inflación (1%)	Menor precio crudo (WTI) (USD 1)	Menor produc. crudo (10 KBPD)
Ingresos	**(684)**	**322**	**0**	**(409)**	**(181)**
Tributarios sin Minero	(684)	94	0	0	0
Sector Minero	0	228	0	(409)	(181)
Gastos	**0**	**24**	**870**	**0**	**0**
Intereses	0	24	320	0	0
Funcionamiento	0	0	550	0	0
Efecto neto sobre balance	**(684)**	**299**	**(870)**	**(409)**	**(181)**

*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a) Ingresos

Se proyecta que los ingresos totales del GNC asciendan en 2014 a $131.835 mm (17,1% del PIB), superiores en 0,3% del PIB a los esperados en 2013, tras un incremento nominal de 9,9%. Del total, $113.819 mm (14,8% del PIB) provienen del recaudo tributario y $14.896 mm (1,9% del PIB) corresponden a recursos de capital. Adicionalmente, se esperan ingresos por $2.560 mm (0,3% del PIB) por fondos especiales, y $560 mm (0,1% del PIB) por ingresos no tributarios como multas y contribuciones (Cuadro 3.5).

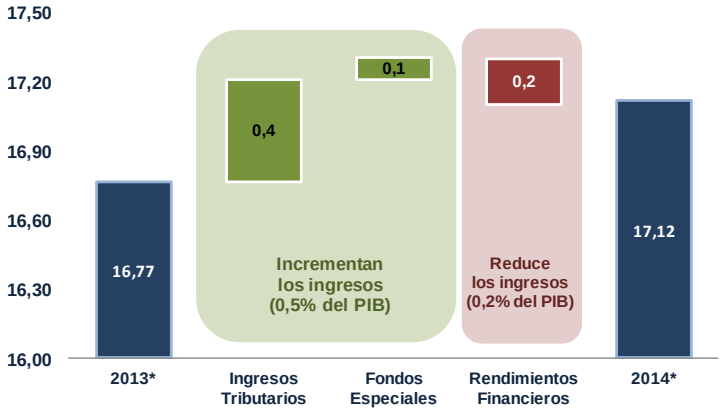
Cuadro 3.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
INGRESOS TOTALES	**119.915**	**131.835**	**16,8**	**17,1**	**9,9**
Ingresos Corrientes	**102.841**	**114.379**	**14,4**	**14,8**	**11,2**
Ingresos Tributarios	**102.322**	**113.819**	**14,3**	**14,8**	**11,2**
Adm. por la DIAN - Internos	87.018	97.644	12,2	12,7	12,2
Adm. por la DIAN - Externos	14.969	15.972	2,1	2,1	6,7
Resto tributarios	335	203	0,0	0,0	-39,4
Ingresos No Tributarios	**519**	**560**	**0,1**	**0,1**	**7,9**
Fondos Especiales	**1.716**	**2.560**	**0,2**	**0,3**	**49,2**
Ingresos de Capital	**15.358**	**14.896**	**2,1**	**1,9**	**-3,0**
Excedentes Financieros	12.819	13.471	1,8	1,7	5,1
De los cuales, Ecopetrol	11.823	12.439	1,7	1,6	5,2
Rendimientos Financieros y Otros	2.538	1.425	0,4	0,2	-43,9

*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, en términos del PIB, el comportamiento de los ingresos entre 2013 y 2014 resulta de la interacción de varios efectos: mayores recursos derivados del CREE, incremento de los recursos provenientes de Fondos Especiales, así como un ligero aumento de los ingresos asociados a la actividad minera y petrolera. Tomados en su conjunto estos aumentos representan 0,5% del PIB. Sin embargo los citados aumentos en el ingreso se ven compensados con una reducción en los Recursos de Capital, asociada al ingreso de margen por comercialización de la ANH (Gráfico 3.4).

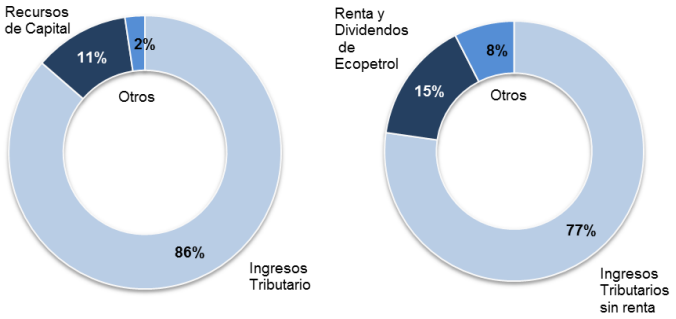
Gráfico 3.4: Evolución de los ingresos del GNC 2013-2014* (% PIB)



*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En términos de la composición de los ingresos del GNC para el año siguiente, no se observan cambios significativos con respecto a lo proyectado en 2013: se calcula que del total de ingresos de la Nación, 86% provendrán del recaudo tributario, 11% corresponderán a los recursos de capital, y el restante 2% estará asociado con otros ingresos como los derivados de los fondos especiales y los no tributarios (Gráfico 3.5). Ahora bien, al separar los ingresos asociados a la actividad de Ecopetrol (pago de impuesto de renta y dividendos), se observa que en 2013 los mismos representarán el 16% del total, y que la participación de los ingresos tributarios se reduce al 77%.

Gráfico 3.5: Composición de los ingresos del GNC – 2014*



*Cifras proyectadas. Ingreso Otros se refiere a ingresos no tributarios, fondos especiales, recursos de capital excluyendo Ecopetrol, así como el pago de renta del sector minero.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Ingresos tributarios**

Los recursos esperados por concepto de recaudo tributario, una vez descontados los pagos con papeles y las devoluciones en efectivo, alcanzarán un valor de $113.819 mm (14,8% del PIB) en 2014, tras un incremento nominal del orden de 12,2% respecto a lo esperado para 2013. Este crecimiento está asociado al incremento en el recaudo del CREE, el cual pasa de 0,6% del PIB en 2013 a 1,5% en 2014. El significativo incremento en el recaudo por este concepto está asociado al hecho que para el año 2013 solo se recaudan las retenciones de la declaración de CREE a ser realizada en 2014. Así, el pago de cuotas y retenciones en 2014 permite explicar la diferencia en el periodo analizado (Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6: Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central

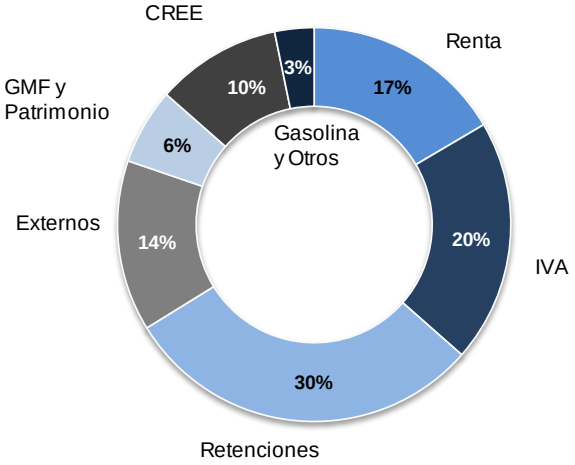
CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
INGRESOS TRIBUTARIOS	**102.322**	**113.819**	**14,3**	**14,8**	**11,2**
Admin. por la DIAN - Internos	**87.018**	**97.644**	**12,2**	**12,7**	**12,2**
Renta	20.475	18.814	2,9	2,4	-8,1
Del cual, Ecopetrol	6.840	7.916	1,0	1,0	15,7
IVA Interno	19.738	22.705	2,8	2,9	15,0
GMF	5.677	2.950	0,8	0,4	-48,0
Retenciones	29.346	33.788	4,1	4,4	15,1
Timbre	61	64	0,0	0,0	3,9
Patrimonio	4.155	4.144	0,6	0,5	-0,2
CREE	4.373	11.707	0,6	1,5	167,7
Gasolina	3.193	3.472	0,4	0,4	8,7
Admin. por la DIAN - Externos	**14.969**	**15.972**	**2,1**	**2,1**	**6,7**
Gravamen Arancelario	3.373	3.602	0,5	0,5	6,8
IVA Externo	11.596	12.370	1,6	1,6	6,7
Gasolina	**147**	**0**	**0,0**	**0,0**	**-100,0**
Resto	**188**	**203**	**0,0**	**0,0**	**7,8**

Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El recaudo por impuesto de renta en 2014, que constituye cerca del 17% de los ingresos tributarios de la Nación, alcanzará un valor de $18.814 mm (2,4% del PIB), inferior en 8,1% (0,5% en términos del PIB) a lo proyectado en 2013. Este comportamiento se debe a la reducción de la tarifa de este impuesto en el marco de la Reforma Tributaria.

Por su parte, se proyecta que los ingresos provenientes del recaudo por retenciones e impuesto a las ventas sumen $33.788 mm (4,4% del PIB) y $22.705 mm (2,9% del PIB), respectivamente, y registren incrementos nominales del orden de 15,1% y 15,0% durante el periodo en consideración. En este sentido, es relevante señalar que el comportamiento del recaudo asociado con estos dos impuestos (que en conjunto significan cerca del 50% de los ingresos tributarios al GNC) responde a las mejoras en eficiencia del recaudo inducidas por la Reforma Tributaria. Tomados en su conjunto estos dos renglones representan cerca del 50% del ingreso tributario del GNC (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6: Composición de los ingresos tributarios del GNC – 2014*



* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al recaudo asociado con la actividad económica externa, que representa el 14% de los ingresos tributarios totales en 2014, se calcula una estabilización de los niveles actuales de recaudo, alcanzando un monto de $15.972 mm (2,1% del PIB). Esto se explica por el crecimiento esperado de las importaciones durante el año (6,5%), producto del crecimiento sostenido de la economía entre 2013 y 2014.

De otro lado, los ingresos provenientes del impuesto al patrimonio, ascenderán a $4.144 mm. Vale la pena recordar que estos recursos responden a lo dispuesto en la Ley de Ajuste Tributario (Ley 1370 de 2009), que prolongó el impuesto al patrimonio por cuatro años más (durante el periodo comprendido entre los años 2011 y 2014) y cuya base gravable está constituida por el valor del patrimonio líquido del contribuyente al 1° de enero del año 2011[1].

Con respecto al GMF (4 por mil), se esperan percibir recursos por un monto de $2.950 mm (0,4% del PIB), una reducción del 48% con respecto a 2013. La reducción en el recaudo por este concepto se debe a la reducción en 2 puntos del impuesto establecido en la Reforma Tributaria de 2010, como parte del proceso de su eliminación gradual, la cual debe ser completada en 2018.

Finalmente, es importante mencionar que el crecimiento esperado de los ingresos tributarios en 2014 también supone una importante labor de gestión administrativa por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Lo anterior, en la medida en que la entidad ha orientado sus esfuerzos a fortalecer los mecanismos de control a la evasión y normalización de la situación fiscal de los contribuyentes con deudas pendientes, así como la implementación de medidas como la facturación electrónica que permitan mejoras significativas en la eficiencia del recaudo.

[1] Las tarifas del impuesto al patrimonio son diferenciadas. De esta manera, se aplica una tarifa

- **Otros ingresos**

Dentro de los otros ingresos de la Nación se encuentran los recursos provenientes de ingresos de capital, fondos especiales, e ingresos no tributarios.

Se prevé que en 2014, por concepto de recursos de capital, el GNC percibirá ingresos por $14.896 mm, monto que en términos del PIB representa ingresos por 1,9 puntos porcentuales. Dentro de este rubro, los excedentes que se espera las empresas trasladen a la Nación durante el próximo año ascenderían a $13.471 mm (1,7% del PIB), superiores en un 5% a los esperados en 2013. Este comportamiento se explica esencialmente por los excedentes provenientes de Ecopetrol ($12.439 mm, 1,6% del PIB), pues en 2013 representarán cerca del 69% de los otros ingresos de la Nación.

En cuanto a los ingresos derivados de los fondos especiales, se calcula que el próximo año alcanzarán un valor de $2.560 mm (0,3% del PIB). En particular, este incremento obedece a la transferencia de ingresos que hasta el año 2013 percibía CAPRECOM por concepto de pensiones, y que a partir de 2014 comenzara a recibir el GNC. Ahora bien, con respecto a los rendimientos financieros del portafolio de fondos propios y administrados por la Nación, se proyecta que en 2014 sumarán $897 mm (0,1% del PIB), superiores en cerca de 7,8% frente a lo calculado para 2012.

b) Gastos

Se calcula que en 2014 el gasto del Gobierno Central ascenderá a $149.584 mm, 9,2% superior al gasto de 2013. Sin embargo en términos del PIB de cada año, el gasto de 2014 es comparable al de 2013 en la medida en que es superior a este sólo en 0,3 puntos porcentuales del PIB. Particularmente en el 2014 se incorporan: $19.402 mm (2,5% del PIB) para intereses de deuda, $114.988 mm (14,9% del PIB) para gastos de funcionamiento, $15.078 mm (2,0% del PIB) para inversión por y $115 mm correspondientes al préstamo neto (Cuadro 3.7).

Cuadro 3.7: Gastos Totales del Gobierno Nacional Central

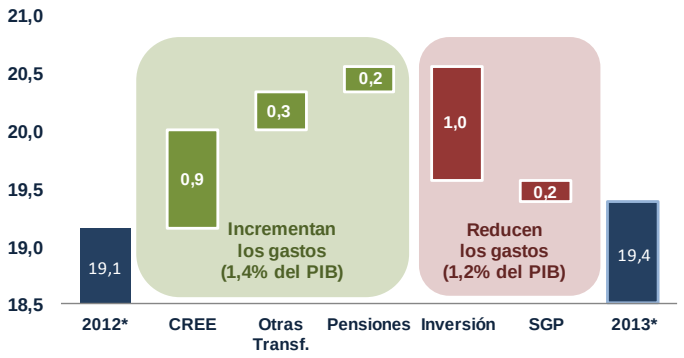
CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
GASTOS TOTALES	**136.966**	**149.584**	**19,1**	**19,4**	**9,2**
Gastos Corrientes	**115.836**	**134.390**	**16,2**	**17,4**	**16,0**
Intereses	**17.968**	**19.402**	**2,5**	**2,5**	**8,0**
Funcionamiento*	**97.868**	**114.988**	**13,7**	**14,9**	**17,5**
Servicios Personales	**15.642**	**17.041**	**2,2**	**2,2**	**9,0**
Transferencias	**76.429**	**91.809**	**10,7**	**11,9**	**20,1**
SGP	27.451	28.182	3,8	3,7	2,7
Pensiones	25.786	29.446	3,6	3,8	14,2
CREE	4.373	11.342	0,6	1,5	159,4
Otras transferencias	18.818	22.839	2,6	3,0	21,4
Gastos Generales	**5.798**	**6.137**	**0,8**	**0,8**	**5,9**
Inversión*	**21.018**	**15.078**	**2,9**	**2,0**	**-28,3**
Préstamo Neto	**112**	**115**	**0,0**	**0,0**	**3,0**

*Cifras proyectadas.
*Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante mencionar que el nivel de inversión fue revisado a la baja con respecto a la proyección de 2014 entregada en el pasado Marco Fiscal de Mediano Plazo (2,4% del PIB), debido principalmente a la reducción en las estimación de recaudo externo que ha tenido lugar a lo largo del último año al comparar las proyecciones del MFMP 2012 y las que se muestran en el presente documento.

El Gráfico 3.7 muestra la evolución de los gastos entre 2013 y 2014. Al respecto deben considerarse las presiones adicionadas al gasto de funcionamiento, provenientes de otras transferencias y pensiones. En cuanto al CREE vale decir que estos gastos cuentan con su propia fuente de financiamiento. Su inclusión responde más a un requerimiento contable que a un incremento en las políticas de gasto. El CREE fue incorporado a los tributos administrados por la DIAN y, en consecuencia, se hace necesario registrar en el gasto la transferencia que recibirán las entidades públicas beneficiarias de estos recursos.

Gráfico 3.7: Evolución de los gastos del GNC 2012-2013* (% PIB)

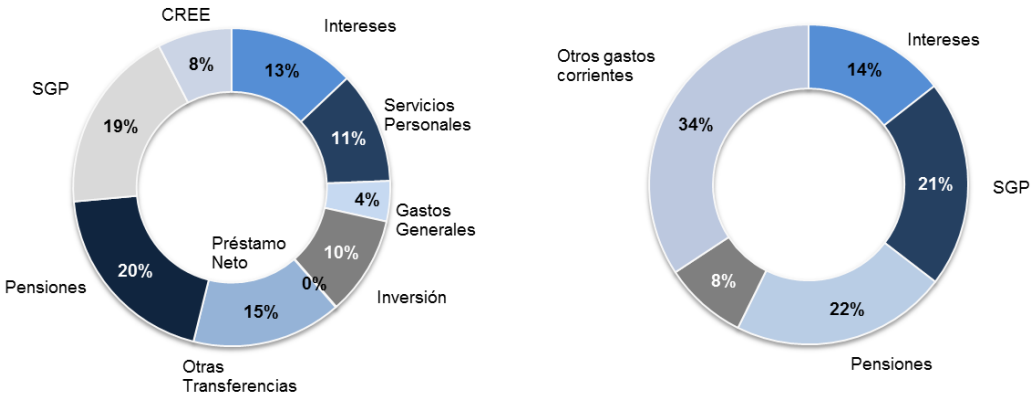


* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el análisis de gasto, además de su variación en el tiempo, es necesario valorar la participación de los diferentes tipos de rubros. Este análisis arroja

luces sobre la inflexibilidad del gasto. Actualmente, más de la mitad de los gastos totales del GNC (52%) se destinan a la asunción de tres obligaciones ineludibles: intereses de deuda, transferencias territoriales –SGP- y pensiones. De hecho, estas mismas obligaciones explican 57% de los gastos corrientes que deberá asumir el GNC en 2014 (Gráfico 3.8).

Gráfico 3.8: Composición del Gasto Total y Corriente del GNC 2014*



*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Gastos corrientes**

El monto de gastos corrientes de la Nación en 2014 se estima 16% superior al esperado al cierre de 2013, lo que representa un crecimiento de 1,2% del PIB, al pasar de $115.836 mm en 2013 a $134.390 mm en 2014 resultante del incremento del gasto asociado con pensiones y otras transferencias.

Por su parte, el servicio de la deuda pública del GNC permanecerá constante en términos del PIB, a pesar de que aumentará 8% entre los dos años considerados, al pasar de $17.968 mm en 2013 a $19.402 mm en 2014 (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8: Pago de Intereses de Deuda del Gobierno Nacional Central

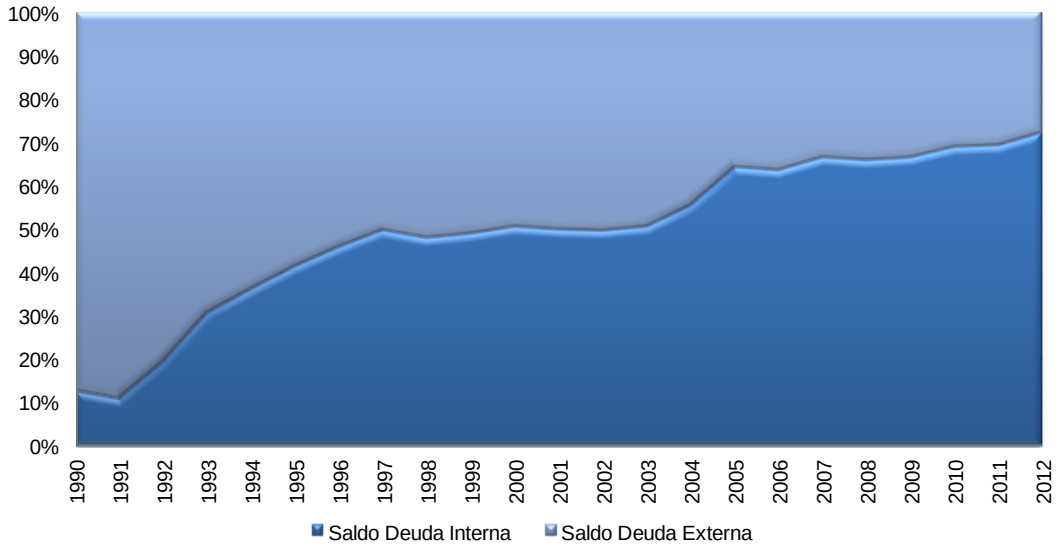
CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Pago de Intereses	**17.968**	**19.402**	**2,5**	**2,5**	**8,0**
Intereses Deuda Externa	4.011	4.525	0,6	0,6	12,8
Intereses Deuda Interna	13.148	13.752	1,8	1,8	4,6
Indexacion TES B	809	1.125	0,1	0,1	39,1

* Cifras preliminares
** Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.
Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El comportamiento del gasto por intereses, prácticamente estable como proporción del PIB aunque superior en términos nominales, refleja las tendencias que se han venido observando a lo largo de las dos últimas décadas en las que el gobierno ha venido sustituyendo deuda externa por

interna, con lo cual se ha protegido del riesgo cambiario y mejorado su perfil de riesgo (Gráfico 3.9). Así en 1990 la deuda interna participaba con poco más de 10% del portafolio mientras que, al cierre de 2012, representa casi el 70% del total.

Gráfico 3.9: Composición de la deuda del GNC (% PIB)



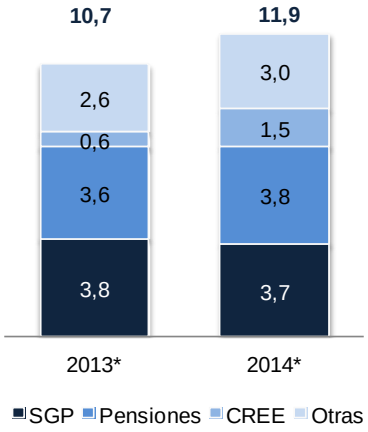
Fuente: Banco de la República

Los costos por servicios personales se ven afectados por los acuerdos suscritos por el gobierno en respuesta a las demandas de los empleados de la rama judicial y la fiscalía. A esto debe sumársele el impacto que este acuerdo tiene sobre la nómina de los organismos de control, dado que estos empleos se asimilan en su remuneración a los de la carrera judicial, la puesta en funcionamiento de los juzgados de tierras. Por las consideraciones descritas, estos gastos presentan un incremento de 9% con respecto al cierre proyectado de 2013 aunque permanece inalterada su magnitud expresada como proporción del PIB.

En lo tocante a las transferencias, aparte del impacto ya discutido del CREE, se presenta una leve reducción en la participación del –SGP- en el total de transferencias, debido a la reducción de la inflación y a la desaceleración del crecimiento que se incorporan como parámetros en su cálculo, esto representa 0,1% del PIB.

De otra parte las pensiones elevan su participación en 0,2% del PIB principalmente por la incorporación de nuevos pensionados a la nómina y al incremento en el pago de bonos pensionales necesario para atender el traslado de cotizantes del régimen de prima media hacia ahorro individual. Las otras transferencias se incrementan en 0,4% del PIB como consecuencia de la presión fiscal que ejerce, sobre las transferencias asociadas a la nómina, el reajuste salarial pactado con los empleados de la rama judicial, la incorporación de nuevos efectivos a las fuerzas armadas, la financiación de las elecciones, la nivelación salarial de los empleados de los organismos de control, entre otros factores.

Gráfico 3.10: Transferencias del GNC (% PIB)



*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En conclusión, la composición y tamaño del gasto refleja tanto las inflexibilidades presupuestales como la restricción fiscal en la que se enmarcan las actividades del GNC.

- **Préstamo Neto**[2]

El gasto por concepto de préstamo neto ascenderá a $115 mm, resultado del pago de deuda garantizada por el GNC a entidades del Sector Público por $186 mm y una recuperación de cartera por $71 mm, que reduce el valor neto del gasto en dicho monto. El pago proyectado de deuda interna garantizada ($75 mm) corresponde a los proyectos de generación de energía. Por su parte, los pagos de créditos garantizados en moneda extranjera, a través de la cuenta CEDE ($110 mm), corresponden a entidades como Emcali y Metro de Medellín.

c) Financiamiento

El total de necesidades de financiamiento de la Nación en 2014 alcanzará un valor de $42.318 mm (5,5% del PIB), las cuales se componen de un déficit a financiar por $18.155 mm (2,4% del PIB); amortizaciones por $22.716 mm (2,9% del PIB); pérdidas del Banco de la República $848 mm (0,1% del PIB), y una disponibilidad final en caja de $599 mm (0,1% del PIB) (Cuadro 3.9).

El déficit total a financiar del Gobierno Nacional Central en 2013 resulta de agregar los costos de la reestructuración del sistema financiero ($42 mm) y el superávit proyectado del CREE ($364 mm) al déficit proyectado para dicha vigencia ($17.749 mm; 2,3% del PIB). Además del déficit, la Nación atenderá obligaciones por concepto de amortizaciones de deuda en moneda local por $18.230 mm (2,4% del PIB) y $4.485 mm (0,6% del PIB) en moneda extranjera,

[2] El Préstamo Neto está constituido por los desembolsos que hace el Gobierno a otras entidades del Estado, ya sea en forma de deuda interna garantizada u operaciones de préstamo a través de la Cuenta Especial de Deuda Externa -CEDE-, netos de la recuperación de cartera con dichas entidades.

es decir US$2.394 millones. Así mismo, otra de sus obligaciones a financiar en 2014 corresponde a las pérdidas que el Banco de la República proyecta obtener en 2013, las cuales alcanzarán un valor de $848 mm (0,1% del PIB).

Cuadro 3.9: Fuentes y Usos del GNC 2014*

FUENTES		$ MM 42.318	USOS		$ MM 42.318
Desembolsos		**39.879**	**Déficit a financiar**		**18.155**
Externos	(USD 5.000 mill)	**9.369**	Del cual, intereses externos	(USD 2.415 mill)	4.525
Bonos	(USD 3.000 mill)	5.621	Del cual, intereses internos		13.752
Multilaterales y Otros	(USD 2.000 mill)	3.748			
Internos		**30.510**	**Amortizaciones**		**22.716**
TES		**30.500**	Externas	(USD 2.394 mill)	4.485
Subastas		22.500	Internas		18.230
Entidades Públicas		8.000			
Otros		10	**Pérdidas Banco República**		**848**
Ajustes por Causación		**465**	**Disponibilidad Final**		**599**
			En pesos		192
			En dólares	(USD 217 mill)	407
Disponibilidad inicial		**975**			
En dólares	(USD 375 mill)	694			
En pesos		280			
		0			
Otros		**1.000**			

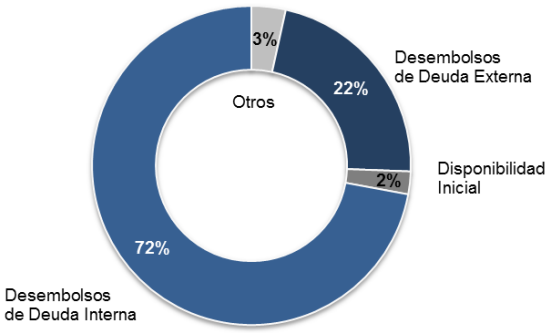
*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, es importante señalar que en 2014 el Gobierno inyecte liquidez a la economía. Ello se debe a que se realizaran pagos por concepto de servicio de la deuda interna (cerca de $32 billones entre intereses y amortizaciones) frente a unas necesidades de recursos de financiamiento por medio de TES por $30,5 billones.

Ahora bien, dentro de las fuentes de financiamiento contempladas para atender estas necesidades en 2014, el GNC cuenta con recursos que incluyen desembolsos de deuda interna y externa por $39.879 mm (5,2% del PIB), que en conjunto representan el 94% del total (Gráfico 3.11). Así mismo es necesario resaltar que los desembolsos de deuda interna representan el 77% del total de desembolsos por concepto de deuda.

Adicionalmente, cuenta con recursos disponibles en caja del ejercicio 2013 por $975 mm (0,1% del PIB) y otros recursos por $1.000 mm (0,1% del PIB).

Gráfico 3.11: Composición de las fuentes de financiamiento del GNC – 2014*



*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta primera versión del financiamiento de la Nación para 2014, prevé una emisión de títulos de deuda interna, con una meta de colocación de TES de largo plazo por un valor de $30,5 billones (4,0% del PIB). De estos, $22,5 billones (2,9% del PIB) corresponden a colocaciones por subastas en el mercado local y $8 billones (1,0% del PIB) en operaciones convenidas con entidades públicas. Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante señalar que con esta programación de financiamiento interno, la relación entre colocaciones y servicio de deuda (roll-over) sería de 95% (Cuadro 3.10), superior a la registrada en los últimos años y a la proyectada para 2013.

Cuadro 3.10: Roll-Over Deuda Interna (TES) - $MM

TES	2012	2013*	2014*
Colocaciones	**21.315**	**29.000**	**30.500**
Servicio de deuda	**25.759**	**31.250**	**31.983**
Amortizaciones	13.677	18.102	18.230
Intereses	12.082	13.148	13.752
Colocaciones / Servicio	**83%**	**93%**	**95%**

*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma, en 2012 la Nación prevé recurrir a fuentes de financiamiento externas por US$5.000 millones ($9.369 mm, 1,2% del PIB). Del total de desembolsos externos, US$2.000 millones ($3.748 mm, 0,5% del PIB) provienen de entidades multilaterales y US$3.000 millones ($5.621 mm, 0,7% del PIB) corresponden a colocaciones de bonos en el mercado externo.

Además de la disponibilidad inicial en caja ($ 975 mm, 0,1% del PIB), el Gobierno supone otras fuentes de financiación en 2013 por un monto cercano a los $1.000 mm (0,1% del PIB). Los restantes $465 mm (0,1% del PIB), se obtienen por medio de ajustes de causación.

3.2.2 Sector Descentralizado

3.2.2.1 Seguridad Social

Para la vigencia 2014, se proyecta un superávit de $7.105 mm (0,9% del PIB) en el sector de seguridad social, resultado superior en 0,2% del PIB al balance del sector estimado para 2013. Este superávit es producto de ingresos por $66.173 mm (8,6% del PIB) y gastos por $59.068 mm (7,7% del PIB) (Cuadro 3.11).

Cuadro 3.11: Balance fiscal de Seguridad Social

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Ingresos Totales	**59.891**	**66.173**	**8,4**	**8,6**	**10,5**
Explotación Bruta	**1.373**	**1.384**	**0,2**	**0,2**	**0,8**
Aportes del Gobierno Central	**29.527**	**39.140**	**4,1**	**5,1**	**32,6**
Funcionamiento	29.527	39.140	4,1	5,1	32,6
Ingresos Tributarios	**13.426**	**13.920**	**1,9**	**1,8**	**3,7**
Otros Ingresos	**15.566**	**11.729**	**2,2**	**1,5**	**-24,7**
Rendimientos Financieros	5.055	4.894	0,7	0,6	-3,2
Otros	10.511	6.835	1,5	0,9	-35,0
Gastos Totales	**55.190**	**59.068**	**7,7**	**7,6**	**7,0**
Pagos Corrientes	**55.154**	**59.051**	**7,7**	**7,6**	**7,1**
Funcionamiento	55.154	59.051	7,7	7,6	7,1
Servicios Personales	268	205	0,0	0,0	-23,5
Operación Comercial	1.482	1.519	0,2	0,2	2,5
Transferencias	53.084	57.191	7,4	7,4	7,7
Gastos Generales y Otros	320	136	0,0	0,0	-57,3
Pagos de Capital	**36**	**16**	**0,0**	**0,0**	**-55,6**
Formación Bruta de Capital Fijo	36	16	0,0	0,0	-55,6
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**4.701**	**7.105**	**0,7**	**0,9**	**51,1**

*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La mayor parte del cambio en el resultado fiscal proyectado entre las vigencias 2013 y 2014 se concentra en el área de salud, que pasa de un déficit de 0,3% del PIB a equilibrio fiscal, y se explica porque se prevé que durante 2013 el Fosyga financie buena parte de sus gastos (en particular al interior de la subcuenta de solidaridad) con cargo a excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores. Para la vigencia 2014, se proyecta que estas fuentes de financiación sean sustituidas por aportes tanto del Gobierno Nacional como de las entidades territoriales. Por otro lado, se espera que el área de pensiones y cesantías disminuya su superávit fiscal en 0,1% del PIB al pasar de un superávit de 1,0% en la vigencia 2013 a uno de 0,9% en 2014.

Para la vigencia 2014, se estima que los ingresos totales del sector se incrementen en 10,5% ($6.282 mm), producto tanto de mayores aportes del Gobierno Central ($9.614 mm) e ingresos tributarios ($495 mm) como de una caída de $3.676 mm de otros ingresos y de $161 mm de los rendimientos financieros. Por su parte, se proyecta que los ingresos por explotación bruta se incrementen apenas en 0,8%.

En el área de salud, el incremento proyectado en los aportes del Gobierno Central obedece, por un lado, a la entrada en vigencia de la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012), que estableció la creación del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). Dicho impuesto reemplaza los aportes de salud a cargo de los empleadores, correspondiente a los trabajadores con asignaciones salariales inferiores a 10 salarios mínimos[3]. De esta manera, el

[3] Nótese que el incremento en los aportes del Gobierno Central, como consecuencia de la aplicación del CREE, tiene como contrapartida una disminución en los aportes de seguridad social de los empleadores, clasificados como “otros ingresos”.

aumento en los aportes del Gobierno Central obedece a que la subcuenta de compensación del Fosyga será financiada con cargo al CREE. Por otro lado, la Nación pretende incrementar las transferencias al Fosyga en $1.088 mm para financiar el régimen subsidiado en salud. Por su parte, en el área de pensiones y cesantías las mayores transferencias del Gobierno Central se destinarán a cubrir el faltante para el pago de las mesadas pensionales en Colpensiones y en los fondos públicos de pensiones que reciben aportes de la Nación.

Por otra parte, el bajo incremento proyectado en los ingresos tributarios y en los ingresos por explotación bruta obedecen principalmente a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom, que se estima reciba por estos conceptos $681 mm y $29 mm, respectivamente, durante la vigencia 2013. A partir de 2014, el recaudo de estos ingresos los hará el Gobierno Nacional quien financiará el pago de los afiliados a Caprecom a través del Fondo de Pensiones Públicas (Fopep).

En lo que se refiere a la disminución de otros ingresos, es conveniente señalar que el reemplazo de las cotizaciones a cargo de los empleadores, correspondientes a los empleados del sector privado cuyos ingresos sean inferiores a 10 salarios mínimos, por el CREE tiene como consecuencia tanto una aumento de los aportes de la Nación como una disminución en los ingresos por cotizaciones[4]. Adicionalmente, en el área de pensiones y cesantías se proyecta una disminución en los ingresos por devolución de aportes (personas que se trasladan del régimen de ahorro individual al de prima media) al interior de Colpensiones.

Finalmente, la disminución estimada en rendimientos financieros se concentra en el área de salud y obedece a la desacumulación del portafolio de Fosyga para financiar los gastos de la vigencia 2013. En el área de pensiones y cesantías, la disminución de los rendimientos financieros se debe a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom.

Por el lado de los gastos, se proyecta un crecimiento de 7,0% ($3.877 mm), debido principalmente a un incremento de $4.107 mm en las transferencias del sector. De este aumento, $3.829 mm están destinados al área de pensiones y cesantías, para el pago de pensiones y asignaciones de retiro, y $277 mm al área de salud para financiar el sistema general de seguridad social en salud.

Por unidad de negocio, se proyecta un superávit de 6.921 mm (0,9% del PIB) en el área de pensiones y cesantías y un superávit de $184 mm (0,0% del PIB) en el área de salud (Cuadro 3.12).

[4] El superávit del proceso de compensación del Fosyga (esto es, los ingresos por cotizaciones con situación de fondos) se contabilizan como “otros ingresos”.

Cuadro 3.12: Balance Fiscal por unidad de negocio de la Seguridad Social 2012 – 2013

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Salud	-2.491	184	-0,3	0,0	-107,4
Pensiones y Cesantías	7.192	6.921	1,0	0,9	-3,8
TOTAL	**4.701**	**7.105**	**0,7**	**0,9**	**51,1**

* Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación se hace un análisis del comportamiento de cada una de las áreas de la seguridad social.

a) Salud

En el área de salud se encuentran clasificadas las entidades públicas que prestan servicios de salud como las E.P.S (Entidades Prestadoras de Salud) y el Fosyga (Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud) [5]. Para la vigencia 2014 no se incluye la Unidad de Gestión General del Instituto de Seguros Sociales, creada luego del cese de actividades del negocio de salud y la venta de la ARP, pues se proyecta su liquidación para 2013. A partir de la vigencia 2014, se prevé que las pensiones de los exfuncionarios de la entidad sean pagadas por el Fopep.

En el área se proyecta para 2014 un superávit de $184 mm (0,0% del PIB), resultado superior en 0,3% del PIB al estimado para la vigencia 2013. Este resultado es producto de ingresos totales por $14.912 mm (1,9% del PIB), y gastos totales por $14.727 mm (1,9% del PIB) (Cuadro 3.13).

Cuadro 3.13: Balance Fiscal del Área de Salud

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Ingresos Totales	**12.185**	**14.912**	**1,7**	**1,9**	**22,4**
Explotación Bruta	**1.343**	**1.384**	**0,2**	**0,2**	**3,0**
Aportes del Gobierno Central	**2.640**	**8.191**	**0,4**	**1,1**	**210,3**
Funcionamiento	2.640	8.191	0,4	1,1	210,3
Ingresos Tributarios	**2.912**	**3.045**	**0,4**	**0,4**	**4,6**
Otros Ingresos	**5.290**	**2.291**	**0,7**	**0,3**	**-56,7**
Rendimientos Financieros	394	294	0,1	0,0	-25,4
Otros	4.896	1.997	0,7	0,3	-59,2
Gastos Totales	**14.676**	**14.727**	**2,0**	**1,9**	**0,4**
Pagos Corrientes	**14.660**	**14.722**	**2,0**	**1,9**	**0,4**
Funcionamiento	14.660	14.722	2,0	1,9	0,4
Servicios Personales	129	68	0,0	0,0	-47,7
Operación Comercial	1.272	1.302	0,2	0,2	2,4
Transferencias	13.047	13.325	1,8	1,7	2,1
Gastos Generales y Otros	212	27	0,0	0,0	-87,3
Pagos de Capital	**16**	**6**	**0,0**	**0,0**	**-63,4**
Formación Bruta de Capital Fijo	16	6	0,0	0,0	-63,4
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**-2.491**	**184**	**-0,3**	**0,0**	**-107,4**

*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[5] También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, Caprecom, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

El crecimiento proyectado de los ingresos totales es del orden de 22,4% ($2.727 mm), consecuencia tanto de los mayores aportes del Gobierno Central ($5.552 mm) y e ingresos tributarios ($133 mm), como de la disminución estimada de otros ingresos ($2.898 mm) y rendimientos financieros ($100 mm). Por su parte, se proyecta que los ingresos por explotación bruta se mantengan constantes en términos reales.

El aumento de los aportes del Gobierno Central es producto, principalmente, de 3 elementos. En primer lugar, del reemplazo de los aportes de salud, correspondientes a los aportes de los empleadores de empleados cuya asignación salarial sea inferior a 10 salarios mínimos, con el impuesto CREE, lo que genera que el Gobierno Nacional recaude el tributo y lo asigne al sector como una transferencia. Cabe agregar que es la aplicación de este mecanismo la que explica la disminución proyectada en otros ingresos. En segundo lugar, se prevé que la Nación aporte mayores recursos para la financiación de los gastos de la subcuenta de solidaridad, del orden de $1.088 mm, en particular para el régimen subsidiado en salud. Es relevante recordar que no todo el gasto del régimen subsidiado se hace a través de la subcuenta de solidaridad del Fosyga, pues a este hay que añadir el que hacen los entes territoriales y el que hace el Gobierno Nacional a través del mecanismo de giro directo contemplado en la Ley 1438 de 2011. Por último, la liquidación prevista para la vigencia 2013 de la Unidad de Gestión General del ISS generará que los aportes de la Nación destinados al pago de pensiones de exfuncionarios se realicen a través del Fopep.

En lo referente a los ingresos tributarios, su crecimiento por encima de la inflación se concentra en el Fosyga y se debe el crecimiento proyectado de 5,1% en los aportes de solidaridad al régimen subsidiado. Por otro lado, la disminución proyectada en rendimientos financieros es producto tanto de la liquidación de la Unidad de Gestión General del ISS como de la utilización de portafolio, parar financiar el gasto al interior del Fosyga, durante la vigencia 2013.

Frente a los gastos proyectados, se estima que estos aumenten apenas en 0,4% ($52 mm). Al respecto conviene señalar que para la vigencia 2013 la Unidad de Gestión General del ISS tiene proyectados gastos en servicios personales y generales por $67 mm y $188 mm, respectivamente, así como transferencias por $814 mm. La liquidación de esta entidad, prevista para 2013, genera que estos gastos no se realicen durante la vigencia 2014.

Por otro lado, al interior del Fosyga es importante destacar los siguientes elementos que explican el aumento de su gasto respecto a la vigencia 2013: i.) en la subcuenta de compensación (correspondiente al régimen contributivo), un aumento en gastos de $1.785 mm, como consecuencia de los mayores recursos con situación de fondos manejados a través del Fosyga[6]; ii.) en la

[6] Este aumento refleja un cambio contable, derivado de la aplicación de la Ley 1607 de 2012, más que un aumento en los gastos del régimen contributivo: bajo el esquema anterior, al Fosyga únicamente ingresaban los recursos resultantes del superávit del proceso de compensación realizado por las EPS. Con el reemplazo de las cotizaciones por el CREE, el Gobierno Nacional debe girar los recursos recaudados al Fosyga y no a las EPS. En

subcuenta de solidaridad, una disminución de $523 mm, pues se pretende que durante la vigencia 2014 el aseguramiento del régimen subsidiado se apoye en otras fuentes, en particular los entes territoriales que deben transformar un mayor porcentaje de SGP a aseguramiento.

b) Pensiones

En esta área se clasifican las entidades que manejan el pago de pensiones públicas. Se destacan dos grandes grupos: por un lado Colpensiones, que maneja el Régimen de Prima Media en el que se encuentran las personas afiliadas a ese régimen, ya sea que laboren en el sector público o privado, y por el otro se encuentran los Fondos Públicos de Pensiones: Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (PAE), Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), Patrimonio Autónomo de Telecom (PAP), Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), entre otros, que son manejados por encargos fiduciarios.

En el área de pensiones y cesantías se proyecta un superávit de $6.921 mm (0,9% del PIB) frente a $7.192 mm (1,0% del PIB) estimado para 2013. El superávit del área es resultado de ingresos totales por $51.265 mm (6,6% del PIB) y gastos totales por $40.515 mm (5,7% del PIB) (Cuadro 3.14).

Cuadro 3.14: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Ingresos Totales	**47.707**	**51.261**	**7,2**	**7,1**	**7,5**
Explotación Bruta	**30**	**0**	**0,0**	**0,0**	**-99,9**
Aportes del Gobierno Central	**26.887**	**30.949**	**4,0**	**4,3**	**15,1**
Funcionamiento	26.887	30.949	4,0	4,3	15,1
Ingresos Tributarios	**10.514**	**10.875**	**1,6**	**1,5**	**3,4**
Otros Ingresos	**10.276**	**9.437**	**1,5**	**1,3**	**-8,2**
Rendimientos Financieros	4.661	4.600	0,7	0,6	-1,3
Otros	5.615	4.837	0,8	0,7	-13,9
Gastos Totales	**40.515**	**44.340**	**6,1**	**6,2**	**9,4**
Pagos Corrientes	**40.494**	**44.330**	**6,1**	**6,1**	**9,5**
Funcionamiento	40.494	44.330	6,1	6,1	9,5
Servicios Personales	139	138	0,0	0,0	-0,9
Operación Comercial	210	217	0,0	0,0	3,0
Transferencias	40.037	43.866	6,0	6,1	9,6
Gastos Generales y Otros	108	110	0,0	0,0	1,5
Pagos de Capital	**21**	**10**	**0,0**	**0,0**	**-49,6**
Formación Bruta de Capital Fijo	21	10	0,0	0,0	-49,6
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**7.192**	**6.921**	**1,1**	**1,0**	**-3,8**

*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se proyecta un crecimiento en los ingresos totales de 7,5% ($3.555 mm), consecuencia, por un lado, del aumento de 15,1% ($4.062 mm) en los aportes del Gobierno Central y de 3,4% en los ingresos tributarios ($361 mm) y, por

consecuencia, el monto de recursos del régimen contributivo (tanto de ingresos como de gastos) manejado a través del Fosyga aumenta.

otro, de una disminución de 13,9% en otros ingresos ($778 mm), de 1,3% ($61 mm) en los rendimientos financieros y de 99,9% ($30mm) en los ingresos por explotación bruta. Tanto la disminución en los rendimientos financieros como la caída de los ingresos por explotación bruta se deben a la liquidación, prevista para la vigencia 2013, de la Unidad de Pensiones de Caprecom.

La mayor parte del crecimiento de los aportes de la Nación se concentra en en el Fondo de Pensiones Públicas –Fopep ($1.700 mm) y en Colpensiones ($1.568 mm). En el Fondo de Pensiones Públicas, además del incremento en el reconocimiento de pensiones y en el valor de la mesada promedio, es conveniente señalar que a partir de la vigencia 2014 entrará hacer los pagos de las mesadas pensionales de los afiliados a Caprecom y de los exfuncionarios del ISS. Por su parte, en Colpensiones el incremento en las transferencias del Gobierno Central corresponde al faltante que debe cubrir la Nación debido a la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y el pago de las mesadas pensionales.

Por otro lado, la disminución de otros ingresos se concentra en Colpensiones y obedece a los menores recursos traslados de afiliados del régimen de ahorro individual al de prima media. Por último, los menores rendimientos financieros proyectados se deben a la liquidación, durante la vigencia 2013, de la Unidad de Pensiones de Caprecom y no a una disminución en el stock de portafolio de los fondos públicos de pensiones.

En el lado de los gastos se proyecta un incremento de 9,4% ($3.826 mm) debido a la variación del rubro transferencias, que aumenta 9,6% ($3.829 mm). Estos mayores pagos se concentran en Colpensiones ($1.815 mm), en el Fopep ($1.700 mm), en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio ($502 mm) y en la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional ($137 mm). Estos incrementos se explican por el crecimiento vegetativo de los pensionados y retirados (Cuadro 3.15), el incremento en la mesada promedio y el mayor reconocimiento en el pago de pensiones. Por su parte, el bajo incremento en los gastos por servicios personales y gastos generales se deben a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom.

Cuadro 3.15: Número de Pensionados

CONCEPTO	2013*	2014*	Cto. 2014/2013
Colpensiones	1.120.711	1.155.593	3,1
Fopep	264.827	296.192	11,8
Fondo del Magisterio	156.197	166.997	6,9
TOTAL	**1.541.735**	**1.618.782**	**5,0**

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2.2.2 Empresas del Nivel Nacional

En 2014 se espera un balance de las empresas del nivel nacional de $483 mm (Cuadro 3.16) inferior en $192 mm respecto a 2013. Este balance sería

producto principalmente del balance que se proyecta para el sector de de público no modelado, que alcanzaría un superávit de 0,1% del PIB.

Cuadro 3.16: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2013*	2014*	2013*	2014*
FAEP	-252	-252	0,0	0,0
Electrico	58	82	0,0	0,0
Resto nacional	869	653	0,1	0,1
Empresas del nivel nacional	**675**	**483**	**0,1**	**0,1**

*Cifras proyectadas
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a) FAEP[7]

Se prevé que en 2014 el FAEP exhiba un déficit de $252 mm. Este balance es el resultado de multiplicar el saldo estimado a 31 de diciembre de 2013 por el factor de liquidación que para este año es el 16,7%. Este resultado esperado corresponde al cupo de desahorro establecido en el artículo número 2 del decreto 1074 del 22 de mayo de 2012, en el cual se determina que al octavo año que corresponde a 2019, se saldará la totalidad de los recursos que aún estén en el FAEP y se procederá a su liquidación.

[7]Según la ley 209 de 1995, en la que se creó y reglamentó el funcionamiento del FAEP, Ecopetrol, las entidades territoriales receptoras de regalías y compensaciones monetarias, y el Fondo Nacional de Regalías ahorran o desahorran en el Fondo si su ingreso adicional excede o no, el ingreso adicional promedio. El ingreso adicional es la suma que supera el ingreso básico. Este ingreso básico es lo que corresponde por ley a cada entidad de acuerdo con su participación porcentual en cada categoría de entidades y partiendo de la siguiente base de ingresos por categorías (Esta base es ajustada cada año con la inflación de Estados Unidos): Ecopetrol: US$ 9,3 millones, Fondo Nacional de Regalías: US$ 2,09 millones, departamentos productores: US$ 2,26 millones, municipios productores: US$ 0,47 millones, municipios portuarios: US$ 0,34 millones y departamentos no productores receptores: US$ 0,22 millones. Estos ingresos se calculan como el producto entre el precio de liquidación de regalías y los volúmenes producidos por Cusiana-Cupiagua y Cravo Norte. Finalmente, el ingreso adicional promedio se calcula a partir del primer mes en que se obtiene ingreso adicional hasta el mes en consideración.

Se debe aclarar que los ahorros que tenía Ecopetrol en el fondo, fueron desahorrados por el Gobierno Nacional entre 2008 y 2010. Además, hoy en día ninguna entidad partícipe del FAEP está obligada a ahorrar en él, ya que el Decreto 1074 de 22 de mayo de 2011 establece el proceso de marchitamiento del fondo, estableciendo los montos de desahorro máximo hasta 2019 (año de liquidación del fondo), además, establece que las entidades territoriales deben destinar este desahorro en orden de prioridad a pago de deudas con las Entidades Promotoras de Salud, y a inversiones en vías, según lo establecido en los artículos 275 y 118 respectivamente del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y para atender compromisos adquiridos por las entidades territoriales partícipes en el FAEP A 31 de diciembre de 2011. Una vez priorizados y atendidos los anteriores compromisos, cada entidad territorial podrá destinar libremente el saldo restante. Este proceso dará lugar a la liquidación del FAEP en el 2019, una vez agotados sus recursos.

b) Eléctrico

Para 2014 se espera que el sector eléctrico genere un superávit de $82 mm, producto de ingresos por $4.666 mm (0,6% del PIB) y gastos por $4.582 mm (0,6% del PIB). Frente a 2013, el mayor superávit del sector en 2014 se debe a que las tasas de crecimiento proyectadas de la demanda de energía para 2014 son similares a los esperados en 2013, en los escenarios medio y alto se encuentran entre 2,9% y 3,6%[8], esto se refleja en un crecimiento constante de los ingresos por explotación bruta. Por su parte, se proyecta una disminución de 13,3% en los pagos de capital de las electrificadoras Urrá y Gecelca. En el caso de esta última, se debe a que en 2013 la electrificadora espera culminar la construcción de la planta Gecelca 3, lo que implica un mayor gasto ese año, mientras que en 2014 estará enfocado en las pruebas y entrada en operación de la planta.

c) Resto Nacional

Para 2014 se proyecta que el sector de Resto Nacional (compuesto por los Establecimientos Públicos, el Fondo Nacional del Café, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y el Sector Público no Modelado), genere un superávit de $653 mm en 2014 (0,1% del PIB), siendo inferior en $217 mm frente a lo esperado en 2013. (Cuadro 3.17).

Cuadro 3.17: Balance Fiscal Resto Nacional

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2013*	2014*	2013*	2014*
Resto Nacional	**869**	**651**	**0,1**	**0,1**
Esta. Públicos	171	127	0,0	0,0
ANH	285	92	0,0	0,0
FEPC	0	0	0,0	0,0
FoNC	54	46	0,0	0,0
SPNM	358	386	0,1	0,1

*Cifras proyectadas
Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A continuación se presenta el detalle de los sectores que componen el resto nacional:

- **Establecimientos Públicos**

La muestra de Establecimientos Públicos está conformada por INVIAS, ANI, INCODER, ICBF y SENA. Según lo proyectado para 2014, se espera que el sector generé un superávit de $127 mm, del cual $10 mm corresponden a la ANI, $37 mm al INVIAS, $47 mm al SENA, $ 26 mm al INCODER y $7 mm al ICBF.

[8] Según el informe de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), unidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, publicado en Noviembre de 2012, la demanda de energía nacional para 2014 sería en un escenario medio de 62.910 GWh y un escenario alto de 64.138 GWh.

Frente al año anterior, para 2014 se estima un aumento de los ingresos totales de $742 mm (5,4%) explicado por un incremento en los aportes del Gobierno Central por valor de $490 mm (5,5%) debido a mayores aportes al SENA e ICBF y el aumento de los ingresos tributarios por valor de $202 mm (6,2%) (Cuadro 3.18).

Los mayores aportes del Gobierno surgen como resultado de la asignación de los recursos provenientes del CREE. Los aportes de funcionamiento crecerán 4,6% al pasar de $508 mm a $532 manteniéndose constantes como porcentaje del PIB. Así mismo, se calcula un incremento para los aportes destinados a la inversión del 5,6% pasando de $8.323 mm a $8.790 mm, equivalente a 1,1% del PIB para este mismo periodo.

Adicionalmente, en el rubro de otros ingresos compuesto principalmente por los rendimientos financieros y la venta de bienes y servicios, se calcula un aumento por valor de $ 51 mm (3,1%).

Cuadro 3.18: Balance Fiscal Establecimientos Públicos

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Ingresos Totales	**13.708**	**14.450**	**1,9**	**1,9**	**5,4**
Aportes del Gobierno Central	**8.832**	**9.321**	**1,2**	**1,2**	**5,5**
Funcionamiento	508	532	0,1	0,1	4,6
Inversión	8.323	8.790	1,2	1,1	5,6
Ingresos Tributarios	**3.268**	**3.469**	**0,5**	**0,4**	**6,2**
Otros Ingresos	**1.608**	**1.659**	**0,2**	**0,2**	**3,1**
Gastos Totales	**13.536**	**14.323**	**1,9**	**1,9**	**5,8**
Pagos Corrientes	**2.577**	**2.827**	**0,4**	**0,4**	**9,7**
Funcionamiento	2.577	2.827	0,4	0,4	9,7
Servicios Personales	318	365	0,0	0,0	14,8
Transferencias	2.180	2.371	0,3	0,3	8,8
Gastos Generales y Otros	80	91	0,0	0,0	13,6
Pagos de Capital	**10.959**	**11.496**	**1,5**	**1,5**	**4,9**
Formación Bruta de Capital Fijo	10.959	11.496	1,5	1,5	4,9
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**171**	**127**	**0,0**	**0,0**	**-25,6**

*Cifras proyectadas
Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En cuanto a los gastos totales, en 2014 se proyecta un incremento del 5,8% ($743 mm) como resultado de mayores gastos de funcionamiento por valor de $249 mm (9,7%) y de inversión de 4.9%.

El crecimiento de los gastos de funcionamiento se explica por un incremento en los gastos destinados a servicios personales por valor de $47 mm (14,8%), sumado al incremento de las transferencias por valor de $191 mm (8,8%) y un aumento del rubro gastos generales y otros por valor de $11 mm (13,6%).

Como se indicó previamente, para los gastos destinados a la inversión se proyecta un crecimiento de 4,9% para un total de $11.496 mm, de los cuales

corresponden $3.687 mm a la ANI, $2.954 mm al INVIAS, $2.367 mm al SENA, $348 mm al INCODER y $2.140 mm al ICBF.

Cabe destacar que para el año 2014 el INVIAS invertirá cerca de $2.104 mm en corredores viales, dando continuidad al Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad Para Todos" que considera el mejoramiento de la infraestructura y los servicios de transporte como una de las locomotoras para la prosperidad, a través de programas como "Corredores Prioritarios para la Prosperidad" y "Mantenimiento de la Red Vial Nacional" con el fin de dar continuidad a las vías que facilitan la movilidad interna de pasajeros y productos mejorando la integración y el desarrollo regional.

Finalmente, se espera que para 2014 el ICBF continúe con el fortalecimiento de programas de "protección y bienestar del recurso humano" y los programas de "atención a la familia, primera infancia, niñez, adolescencia y juventud"; así mismo, para el SENA se proyecta un aumento de la ejecución en los programas de "capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas", junto al programa de "asesoría y asistencia técnica empresarial" y los programas para la "innovación y desarrollo tecnológico".

- **Agencia Nacional de Hidrocarburos**

Se espera que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) presente en el 2014 un superávit por $92 mm, como resultado de unos ingresos de $7.756 mm (1% del PIB), y de unos gastos por $7.308 mm (1% del PIB). Para analizar las causas de este superávit, resulta conveniente retomar la explicación de la actividad económica de la ANH. En primer lugar, esta institución se dedica a recaudar y girar las regalías a la cuenta del Sistema General de Regalías. Por otra parte, la ANH recibe ingresos por la venta de bienes y servicios, y tiene gastos de funcionamiento e inversión. El resultado de restar dichos gastos a los ingresos por la venta de bienes y servicios da lugar a lo que se podría denominar el "balance operativo" de la ANH.

Es importante mencionar que parte de los excedentes operacionales generados por la ANH en un año, se giran a la nación en la siguiente vigencia, según lo establecido en la Ley del Presupuesto General de la Nación número 1593 del 10 de diciembre de 2012 en su artículo 12, que dicta que en 2013 "la liquidación de los excedentes financieros de que trata el Estatuto Orgánico del Presupuesto, se hará con base en una proyección de los ingresos y de los gastos, para la vigencia siguiente a la del corte de los Estados Financieros, en donde se incluyen además las cuentas por cobrar y por pagar no presupuestadas, las reservas presupuestales, así como la disponibilidad inicial (caja, bancos e inversiones)". Es decir, que a partir de los excedentes operacionales esperados en 2013, se calculan las transferencias esperadas de la ANH al GNC en 2014.

El superávit esperado de $92 mm para 2014 resulta de sumar un balance operativo por $437 mm, una transferencia al gobierno por $303 mm, y otras transferencias por $42 mm.

- **Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)**

El balance del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles esperado para 2014 es de $0. Se espera que el FEPC esté en equilibrio en el largo plazo, ya que fue diseñado para que ahorre en unos periodos y desahorre en otros. La razón de este resultado, es la puesta en funcionamiento de la fórmula que fija el ingreso al productor de la gasolina desde octubre de 2011, y desde octubre de 2012 en el caso del diésel, que ha disminuido la diferencia entre el ingreso al productor y el precio de paridad de exportación de la gasolina en periodos de desahorro, generando periodos de ahorro del fondo. Se espera que esta situación produzca diferenciales positivos que compensen los diferenciales negativos acumulados durante 2014, por lo que al final el Fondo será neutro a nivel fiscal.

Si estas proyecciones no se cumplen, y el FEPC incurre en déficit, se podrían destinar recursos del Presupuesto General de la Nación a su favor, tal como quedó establecido en el parágrafo 3 del artículo 167 de la Ley de Reforma Tributaria de 2012.

- **Fondo Nacional del Café (FNC)**

En 2014, se espera un superávit por $46 mm, producto de ingresos por $1.836 mm y gastos por $1.790 mm. Se prevé un incremento de los ingresos por ventas de café de 8% ($97 mm), bajo el supuesto de que se mantienen las condiciones esperadas en 2013: recuperación de la producción y tendencia a la baja en el precio de café. De otra parte, los gastos totales aumentarían en $126 mm resultado de mayores compras de café.

3.2.2.3 Empresas del Nivel Local

Para 2014 se proyecta que el sector empresas del nivel local (compuesto por: Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresas Municipales de Cali (EMCALI), Metro de Medellín, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)), genere un superávit de $521 mm, balance superior al esperado en 2013 (-$55 mm), como consecuencia de un mejor resultado fiscal proyectado de EPM y de la ETB (Cuadro 3.19).

Cuadro 3.19: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2013*	2014*	2013*	2014*
Empresas del nivel Local	**-55**	**521**	**0,0**	**0,1**
EPM	**-726**	**-194**	**-0,1**	**0,0**
EMCALI	**23**	**25**	**0,0**	**0,0**
Resto Local	**648**	**691**	**0,1**	**0,1**
Metro	84	104	0,0	0,0
EAAB	422	380	0,1	0,0
ETB	142	207	0,0	0,0

*Cifras proyectadas
Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

a. Empresas Públicas de Medellín (EPM)

Para la vigencia 2014 se proyecta un déficit de $194 mm para EPM, como resultado de ingresos por $6.435 mm (0,8% del PIB) y gastos por $6.630 mm (0,9%). En relación a lo previsto para el cierre de 2013, se espera una mejora en el balance de $532 mm debido a un crecimiento en los ingresos por explotación bruta de 4.4% y a reducciones en los pagos corrientes y de capital en 8,9% y 9,9% respectivamente. Se proyecta una caída en la inversión en unidades de negocios de energía que se compensará parcialmente con mayores recursos para el negocio de aguas, destinados a la ejecución de importantes obras de expansión de acueducto y en el caso de aguas residuales para las actividades de recolección y transporte.

b. Empresas Municipales de Cali (EMCALI)

Para EMCALI se proyecta en 2014 un superávit por $25 mm. Se estima que los ingresos aumenten, explicados principalmente por mayores ingresos por venta de energía y la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado. En el caso de los gastos, estos serán superiores pero en menor proporción a los ingresos, debido a que se esperan mayores pagos en el negocio de energía y de comunicaciones.

c. Metro de Medellín

Para 2014 se proyecta un superávit de $104 mm, resultado de mayores ingresos por explotación bruta, debido a la entrada en operación de la línea 2 de buses y de las cuencas 3 y 6 del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA). Durante este año la empresa continuará con la construcción del Tranvía Ayacucho y sus cables alimentadores, proyecto financiado con recursos del Municipio de Medellín. Igualmente, dentro de las inversiones más representativas se encuentra la implementación del sistema de recaudo, control y comunicaciones del modo buses (Metroplús).

d. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)

Para la EAAB, se proyecta un superávit de $380 mm, resultado inferior en $42 mm frente a la proyección de 2013. El balance de 2014 es producto de una disminución del ingreso, debido a que este año, la empresa no tiene contemplado recibir transferencias de la Nación por concepto de regalías. Por otro lado, la empresa al asumir los procesos comerciales y operativos de mantenimiento de redes, canales, compra de medidores, entre otros, seguirá reflejando este nuevo gasto en su presupuesto de 2014.

e. Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)

Para 2014 se estima que la ETB presente un superávit de $207 mm. La empresa espera recibir mayores ingresos como consecuencia de las inversiones realizadas en los últimos años y que incluyen la ampliación de sus servicios telefonía fija y móvil, banda ancha y televisión por suscripción en Bogotá y sus alrededores. Por el lado del gasto, la empresa tiene contemplado para los próximos cinco años un plan de inversiones por US$1000 millones, de

los cuales tiene programado invertir aproximadamente $450 mm en 2013 y 2014. Este plan está enfocado en la modernización de la infraestructura y la expansión de la fibra óptica.

3.2.2.4 Regionales y Locales[9]

Para 2014 se espera un superávit por $2.177 mm (0,3% del PIB), resultado de ingresos por a $70.378 mm (9,1% del PIB) y gastos por $68.201 mm (8,8% del PIB). Este resultado es consistente con un balance superavitario del SGR que ascendería a $2.190 mm en ese año (Cuadro 3.20).

Este balance implica un deterioro de 0,3% del PIB respecto del superávit proyectado para el Sector en 2013, lo cual se explica por un mayor dinamismo de los gastos frente a los ingresos, entendiendo que 2014 es el tercer año de gobierno en los entes territoriales y por ende, es de esperar que continúen avanzando en la ejecución de sus planes de desarrollo.

En este sentido, el incremento nominal de los ingresos totales sería de 5,1% ($3.408 mm), acorde con un aumento de los ingresos tributarios de 7,9% ($1.616 mm), de las transferencias del GNC en 5,8% ($1.509 mm) y una caída en los recursos por regalías de $504mm. Esta caída es consistente con el escenario de precios y producción de hidrocarburos y minerales que sustenta el presupuesto del SGR aprobado para 2013 y 2014.

En cuanto a los gastos, se prevé un aumento de 8,9% ($5.586 mm) que principalmente se asocia a mayores pagos dirigidos a inversión, la cual se espera que tenga un crecimiento cercano a 20% ($4.990 mm); y a un aumento de los gastos de funcionamiento equivalente a la inflación proyectada de 3% ($865 mm). Este aumento de la inversión se financiaría con los ingresos corrientes de los entes territoriales, así como los recursos del portafolio del FNR (en liquidación).

Cuadro 3.20: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Ingresos Totales	66,970	70,378	9.3	9.1	5.1
Gastos Totales	62,615	68,201	8.7	8.8	8.9
DÉFICIT/SUPERÁVIT	**4,355**	**2,177**	**0.6**	**0.3**	**-50.0**
Del cual SGR	**1,922**	**2,190**	**0.3**	**0.3**	**13.9**

*Cifras proyectadas.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, el resultado de operaciones efectivas de caja del SGR, considerando las menores regalías proyectadas y su distribución entre los

[9] Este sector incluye los gobiernos municipales y departamentales, algunas entidades descentralizadas del nivel regional, empresas regionales como loterías y licoreras, el Fondo Nacional de Regalías (en liquidación) –FNR, y a partir de 2012, el Sistema General de Regalías –SGR.

diferentes fondos, se presenta en el Cuadro 3.20. Si se cumple la des acumulación prevista de excedentes en la vigencia 2013 (recursos pendientes de giro de 2012) y la ejecución para ese año, es de esperar que los menores ingresos efectivos de 2014 se traduzcan en menores distribuciones.

Así los gastos registrarían una disminución superior a la observada en los ingresos, con una caída de 10,7% ($772 mm), de los cuales $473 mm corresponden a inversión, que se observaría particularmente en las asignaciones directas, ya que los recursos dirigidos a los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional si aumentarían. Finalmente, en 2014 se generaría un ahorro en el FAE por $1.477 mm (0,3% del PIB).

Cuadro 3.21: Balance Fiscal del Sistema General de Regalías

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014/2013
Ingresos totales	**9,140**	**8,636**	**1.3**	**1.1**	**-5.5**
Hidrocarburos	7,500	7,080	1.0	0.9	-5.6
Minería	1,541	1,455	0.2	0.2	-5.6
Rendimientos	99	102	0.0	0.0	3.0
Gastos totales	**7,218**	**6,446**	**1.0**	**0.8**	**-10.7**
Funcionamiento y otros [1/]	411	389	0.1	0.1	-5.5
Inversión	5,706	5,233	0.8	0.7	-8.3
Asignaciones Directas	2,292	1,557	0.3	0.2	-32.1
Fondo de Desarrollo Regional	1,016	1,140	0.1	0.1	12.2
Fondo de Compensación Reg.	1,525	1,711	0.2	0.2	12.2
Fondo de Ciencia Tecnología	873	825	0.1	0.1	-5.5
Transferencia a FONPET	1,101	825	0.2	0.1	-25.1
Déficit/Superávit	**1,922**	**2,190**	**0.3**	**0.3**	**13.9**
Del cual FAE	**1,677**	**1,477**	**0.2**	**0.2**	**-11.9**

*Cifras proyectadas.
Fuente: Plan de Recursos del SGR.
Cálculos: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.3 Sector Público Financiero (SPF)

Para el año 2014 se proyecta un balance en equilibrio del Sector Público Financiero (SPF) ($14 mm), el cual representa un deterioro en el resultado del sector de $229 mm frente a 2013 (Cuadro 3.22). Este balance es resultado del superávit por $619 mm del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) y un déficit de $438 mm del Banco de la República (BR).

Cuadro 3.22: Sector Público Financiero

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2013*	2014*	2013*	2014*
Banco de la República	-665	-826	-0,1	-0,1
Fogafín	788	840	0,1	0,1
TOTAL	**123**	**14**	**0,0**	**0,0**

*Cifras proyectadas
Fuente: Banco de la República, Fogafin y cálculos MHCP

3.3.1 Banco de la República

El déficit de caja que se proyecta para el BR en 2014 (-$826 mm), es resultado de ingresos por $428 mm (0,1% del PIB) y gastos por $1.255 mm (0,2% del PIB). De esta forma, el balance presentaría un deterioro de $161 mm en comparación con la proyección para 2013 (Cuadro 3.23).

En 2014 se espera obtener mayores ingresos en caja por intereses del portafolio de reservas internacionales, dado que se supone un rendimiento promedio de las reservas superior al proyectado para 2013.

Por operaciones de liquidez, se proyecta una disminución en los intereses recibidos, debido a que en promedio el monto de operaciones de liquidez proyectadas para 2014 es inferior en $1.452 mm. En cuanto a los TES de expansión monetaria se proyecta una disminución en el rendimiento del portafolio en respuesta al menor saldo de títulos en poder del BR.

Cuadro 3.23: Estado de pérdidas y ganancias Banco de la República

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014*/2013*
Ingresos Totales	**548**	**428**	**0,1**	**0,1**	**-21,8**
Intereses Recibidos	**420**	**314**	**0,1**	**0,0**	**-25,2**
Reservas Internacionales	196	295	0,0	0,0	50,7
TES Expansión Monetaria	152	1	0,0	0,0	-
Operaciones de Liquidez	72	18	0,0	0,0	-74,4
Comisiones Recibidas	**128**	**114**	**0,0**	**0,0**	**-10,7**
Gastos Totales	**1.213**	**1.255**	**0,2**	**0,2**	**3,4**
Intereses Pagados	**654**	**738**	**0,1**	**0,1**	**12,8**
Depósitos en DGCPTN	408	396	0,1	0,1	-2,9
Operaciones de Contracción	26	67	0,0	0,0	-
Depósitos Remunerados de Control Monetario (DRCM)	220	275	0,0	0,0	25,1
Gastos de Personal y Funcionamiento	**357**	**377**	**0,0**	**0,0**	**5,8**
Gastos de Personal	262	281	0,0	0,0	7,0
Gastos de Funcionamiento	94	97	0,0	0,0	2,5
Gastos de Pensionados Netos	202	139	**0,0**	**0,0**	**-31,1**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**-665**	**-826**	**-0,1**	**-0,1**	**-24,2**

*Cifras proyectadas
Fuente: Banco de la República

En cuanto a los gastos, se supone una disminución en la remuneración a los depósitos del Gobierno, debido a menor tasa de interés y a que los depósitos se mantienen constantes en términos reales. En cuanto a los depósitos de control monetario se supone un aumento en la remuneración por dichos depósitos.

Los gastos de personal y de funcionamiento crecen 5,8%, al pasar de $357 mm a $377 mm. Finalmente, los gastos de pensionados netos, que corresponde a los ingresos obtenidos por los rendimientos del portafolio, constituido con recursos del pasivo pensional, menos los gastos correspondientes a las mesadas pensionales, aportes a la seguridad social y otros, pasan de $202 mm a $139 mm.

3.3.2 Fogafin

Para el año 2014 se proyecta un superávit de caja de $840 mm, superior en $52 mm al esperado en 2013. Este balance es resultado de ingresos por $1.182 mm (0,2% del PIB) y gastos por $341 mm (Cuadro 3.24). Se prevé que el balance de la entidad no presentará cambios significativos entre 2013 y 2014, al mantenerse en 0,1% del PIB.

Los ingresos crecerán 6,6%, en respuesta, principalmente, a un aumento en el recaudo de $54 mm del seguro de depósito, que pasaría de $682 mm a $736 mm, y manteniéndose como proporción del PIB. Por el lado gastos no se proyecta algún cambio significativo, al crecer en la misma proporción (6,6%).

Cuadro 3.24: Flujo de caja de Fogafin

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014*/2013*
Ingresos Totales	**1.108**	**1.182**	**0,2**	**0,2**	**6,6**
Ingresos Corrientes	**867**	**929**	**0,1**	**0,1**	**7,2**
Recaudo Seguro de Depósito	682	736	0,1	0,1	7,9
Otros Ingresos Corrientes	185	193	0,0	0,0	4,6
Ingresos de Capital	**241**	**252**	**0,0**	**0,0**	**4,5**
Otros Ingresos de Capital	241	252	0,0	0,0	4,5
Gastos Totales	**320**	**341**	**0,0**	**0,0**	**6,6**
Pagos Corrientes	**268**	**288**	**0,0**	**0,0**	**7,3**
Funcionamiento y Administración	148	158	0,0	0,0	6,8
Funcionamiento	0	0	0,0	0,0	-
Gastos Financieros	101	109	0,0	0,0	7,7
Otros Gastos	47	49	0,0	0,0	4,8
Devolución Prima Seguro de Depósito	121	130	0,0	0,0	7,9
Transferencias	**52**	**53**	**0,0**	**0,0**	**3,1**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**788**	**840**	**0,1**	**0,1**	**6,6**

*Cifras proyectadas
Fuente: Fogafin y cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

CAPÍTULO IV

Estrategia Fiscal

4.1 Consideraciones generales

El marco legal de la política fiscal en Colombia está constituido por una serie de normas, de diversa jerarquía y alcance, que regulan el gasto y establecen controles al endeudamiento público. Estas normas, que se han venido incorporando al ordenamiento jurídico a lo largo de una década, pueden enmarcarse en la teoría de los tres niveles de impacto del gasto público: disciplina fiscal agregada, priorización estratégica del gasto y eficiencia y efectividad en el mismo[1], contenida en los manuales de gasto público del Banco Mundial. El reconocimiento de estas propiedades del gasto, facilitó el diseño y aplicación en Colombia de instrumentos de planeación y ejecución, adecuados para cada nivel.

Así, la primera década del siglo XXI se caracterizó por la ejecución de una serie de reformas estructurales enfocadas a disciplinar el gasto, evitar su desbordamiento y prevenir la acumulación excesiva de déficit y deuda. Estas reformas se enfocaron principalmente en las entidades territoriales e incluyeron la reglamentación de las transferencias, dirigidas a ellas, desde el Gobierno Nacional. De la mano de estas grandes reformas dirigidas a preservar una senda sostenible de gasto público, se han adoptado otros instrumentos para complementar lo avanzado en materia de sostenibilidad fiscal, con una adecuada focalización y promoción de la eficiencia del gasto.

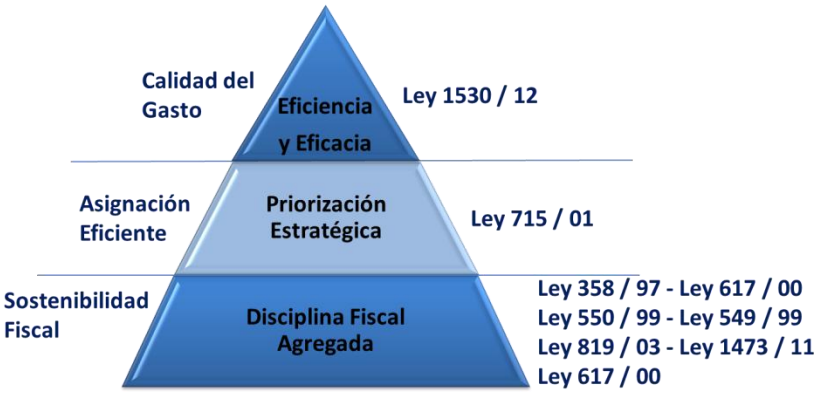
Dado el mejoramiento de la situación fiscal de las entidades territoriales, derivado de la aplicación de la primera generación de instrumentos nacidos al comienzo del presente siglo, se han desarrollado en esta década herramientas similares dirigidas a promover el equilibrio fiscal en las cuentas del Gobierno Nacional Central.

El Gráfico 4.1 reseña y clasifica por nivel de gasto, las leyes que pueden considerarse como la columna vertebral del sistema fiscal colombiano. En principio la sostenibilidad fiscal se garantiza evitando los esquemas Ponzi de financiación y garantizando un volumen de gasto adecuado a la capacidad de financiamiento.

Con ese propósito se expidieron las Leyes 358 de 1997, que establece límites al endeudamiento territorial y la Ley 617 de 2000 que determina un límite máximo al gasto de funcionamiento, como proporción de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, indicador que varía según la categoría de la entidad territorial, definida esta como una función del volumen total de tales ingresos y de la población.

[1]Banco Mundial (1998) “Public Expenditure Management Handbook”, Washington D.C.: WB Pg. 26

Gráfico 4.1: Estructura de la Normativa Fiscal en Colombia



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A estas dos leyes de alcance territorial, y cuyo impacto se observa en los superávits que le aporta sistemáticamente el ámbito territorial al SPNF, se le sumó la Ley 819 de 2003, que obligó al Gobierno a adoptar una meta de superávit primario para el SPNF a diez años que fuera consistente con la estabilización de la deuda pública. Atención especial merece, en ese contexto, la Ley 1473 de 2011, que establece una Regla Fiscal para Colombia, al respecto véase la sección 4.6 de este mismo capítulo.

La sostenibilidad del gasto es requisito indispensable para la construcción de un sistema presupuestal óptimo, pues en la medida en que el nivel de endeudamiento no resulte excesivo, los costos de financiamiento no absorberán el espacio fiscal reservado para el funcionamiento y la inversión. Una vez creadas las condiciones de sostenibilidad en el país, se diseñaron y pusieron en práctica otros instrumentos que, como la Ley 715 de 2001, se enfocaron en la distribución sectorial y territorial de recursos y competencias. Por esta vía se garantizan los recursos necesarios para que las entidades territoriales financien la prestación de los servicios básicos que la Constitución y la Ley les han encomendado en el marco de la descentralización.

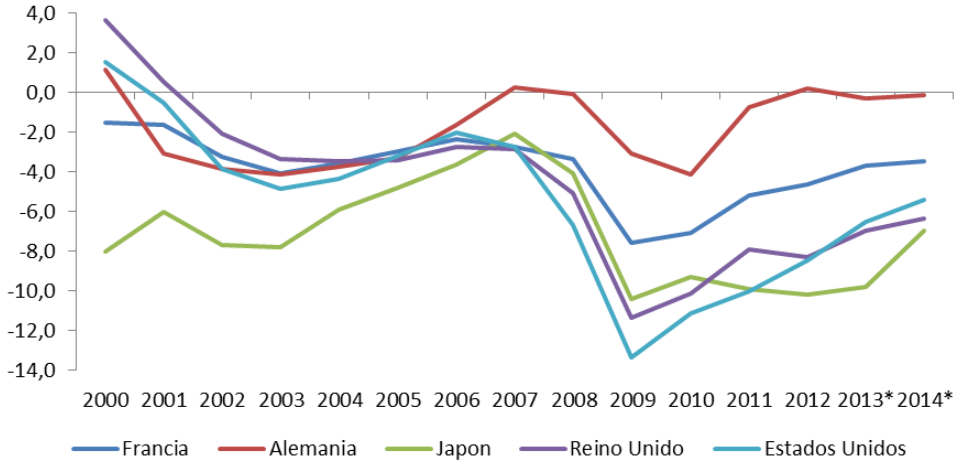
Por último, la nueva Ley de Regalías pretende crear un nuevo ambiente para la distribución equitativa de la renta petrolera entre todas las regiones del país, facilitando el control, la correcta ejecución de los recursos y la financiación de proyectos de impacto que tiendan a mejorar la calidad del gasto ejecutado.

4.2 Responsabilidad fiscal en un contexto internacional

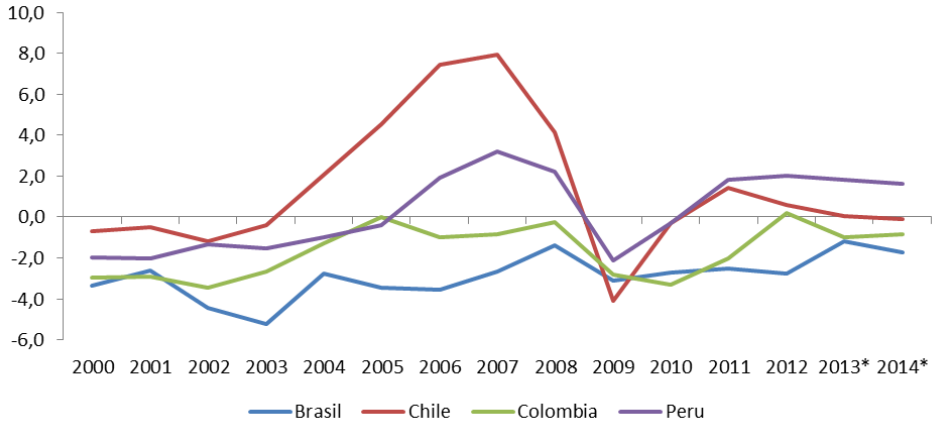
A pesar de haber transcurrido 5 años tras la crisis financiera de 2008, los efectos de esta aún se dejan sentir sobre la economía global. El FMI, en la edición de Abril de 2013 del World Economic Outlook, destaca la configuración de un patrón de crecimiento global de 3 velocidades como resultado del impacto de la citada crisis.

De esta forma, mientras los mercados emergentes lideran el crecimiento económico, Estados Unidos sigue avanzando lentamente en la recuperación de su economía y Europa continua sumido en una prolongada recesión[2]. En dicho contexto, la incertidumbre asociada a la consolidación del crecimiento económico en Estados Unidos, los problemas estructurales de la Zona Euro y la alta volatilidad de los precios de las materias primas crean serios riesgos para la estabilidad económica y fiscal alrededor del mundo.

Gráfico 4.2: Balance fiscal del Sector Público Consolidado 2000 – 2014 (% PIB)
Panel A. Economías Desarrolladas



Panel B. América Latina



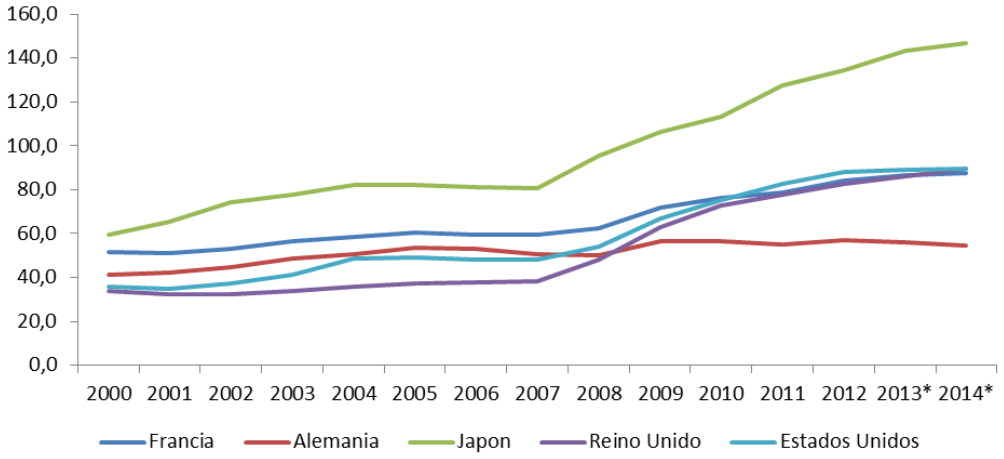
*Proyección FMI
Fuente: FMI (2013), World Economic Outlook

Colombia no es ajena a esta situación. En este sentido, la experiencia histórica y el marco institucional para el manejo de la política fiscal, proveen al país con una serie de herramientas para enfrentar los riesgos que presenta el contexto internacional. La crisis de 1999 puso de relieve la importancia de la estabilidad macroeconómica como requisito básico para afrontar choques adversos internos

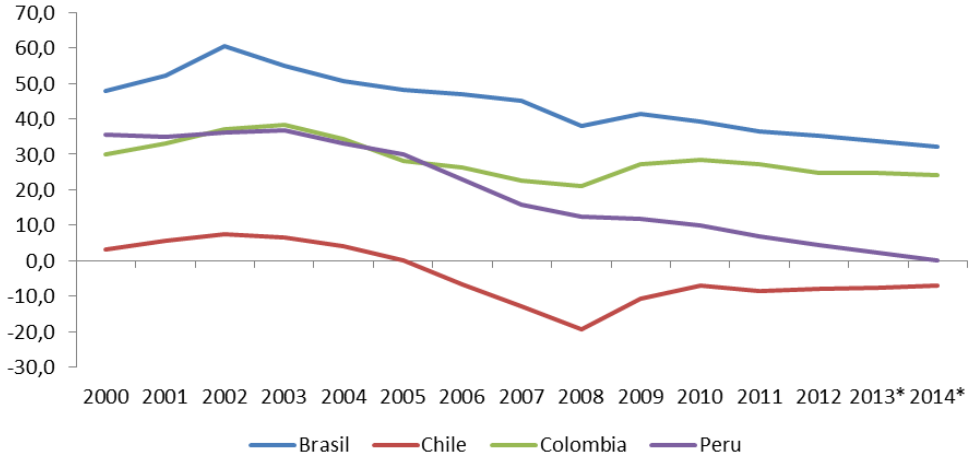
[2] IMF (2013), "World Economic Outlook 2013: Hopes, Realities, Risks", Washington D.C: IMF, Pg VIII.

y/o externos. Como resultado de esta crisis fueron implementadas, entre otras, las normas de responsabilidad fiscal y financiera que han sido el pilar de la estabilidad macroeconómica actual. Sobre la base de estas normas, así como la reciente implementación de las leyes de Regla Fiscal y Sostenibilidad Fiscal, Colombia ha logrado avanzar en el establecimiento de una política fiscal responsable que provee el suficiente grado de flexibilidad requerido para reaccionar ante un deterioro de la situación económica internacional.

Gráfico 4.3: Deuda Neta del Sector Público Consolidado 2000 – 2014 (% PIB)
Panel A. Economías Desarrolladas



Panel B. América Latina



*Proyección FMI
Fuente: FMI (2013), World Economic Outlook

La capacidad y flexibilidad de la política fiscal en Colombia para responder a una situación de este tipo ya fue puesta a prueba tras la crisis financiera de 2008, con resultados favorables como se puede observar en el Gráfico 4.2. Este muestra la evolución del balance del sector público consolidado en Colombia desde el año 2000, comparándolo con países desarrollados y otros países de la región. El primer elemento que salta a la vista son los elevados niveles de déficit fiscal que persisten en los países desarrollados tras la crisis, con niveles superiores a 4% del

PIB en los casos de Estados Unidos, el Reino Unido y Japón. Dichos niveles de déficit contrastan con la experiencia de los países de América Latina los cuales, a pesar de haber sentido los efectos de la crisis, no experimentaron un deterioro tan severo de sus posiciones fiscales como en el caso de los países desarrollados.

Un segundo elemento a resaltar en el gráfico está relacionado con la recuperación de espacio fiscal que ha ocurrido en los últimos años en la región. Así, tras el deterioro inicial experimentado entre 2009 y 2010, países como Chile, Perú y Colombia procedieron a consolidar su posición fiscal en los años siguientes. En el caso específico de Colombia, la responsabilidad fiscal del gobierno permitió que en el año 2012 el sector público no financiero alcanzara el mayor superávit registrado en los últimos 49 años con un resultado de 0,45% del PIB. De esta forma, mientras otros países de la región como Argentina o Venezuela, mantienen políticas fiscales pro-cíclicas, Colombia ha aprovechado la mejora de la situación económica para recuperar el espacio fiscal requerido para la implementación de una política fiscal contra-cíclica[3].

Los beneficios de adoptar una política fiscal sólida y responsable a lo largo de la última década se pueden apreciar claramente en la senda de reducción de deuda pública del país. Así, en el Gráfico 4.3 se muestra la evolución de la deuda del sector público consolidado como porcentaje del PIB para países desarrollados y países de América Latina. En el caso de los países desarrollados, el deterioro de su situación fiscal ha resultado en un significativo aumento de la deuda pública, alcanzando en la mayoría de los casos niveles superiores al 80% del PIB.

Mientras tanto los países de América Latina, han logrado reducir de manera constante su deuda a lo largo de la última década alcanzando niveles relativamente bajos. La reducción de la deuda pública que se ha observado a partir del año 2004 en Colombia, reduce la vulnerabilidad del país ante una súbita desestabilización de los mercados financieros internacionales, y se constituye de esta forma en una de las bases de la estabilidad macroeconómica del país.

4.3 Estrategia fiscal del Sector Público No Financiero 2013 – 2024

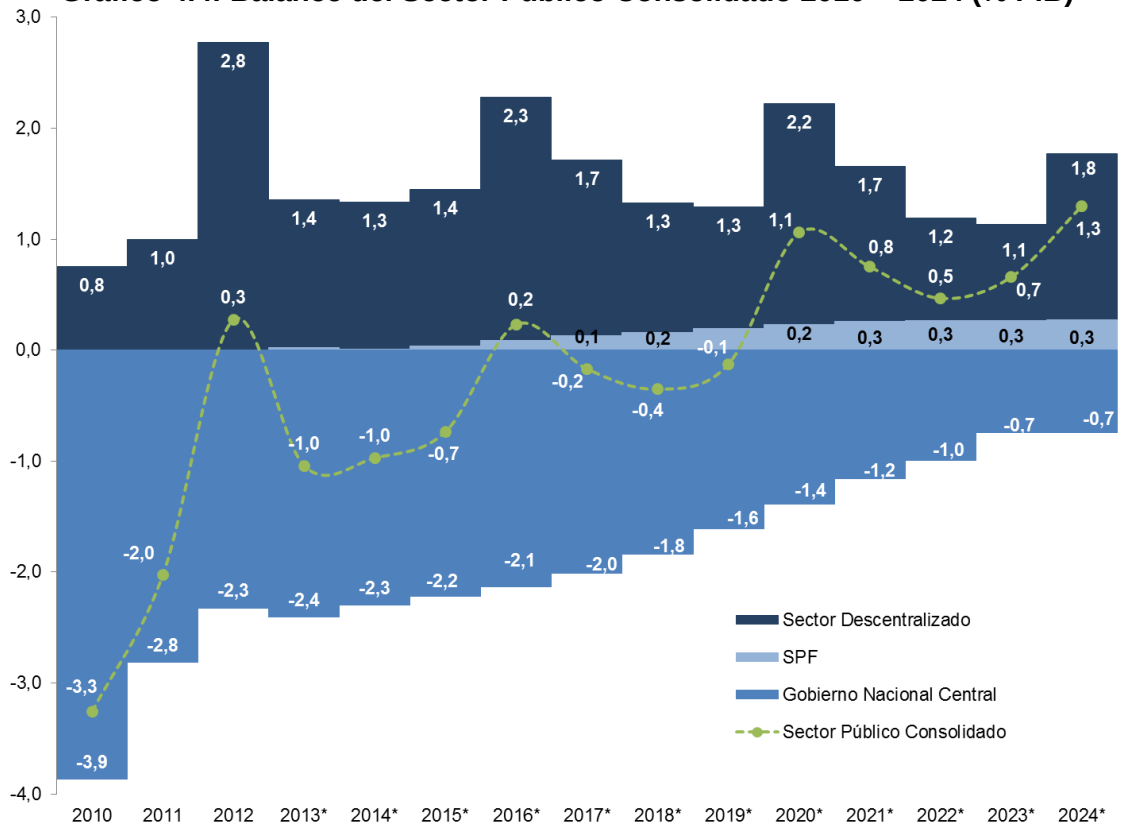
El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2013 proyecta una reducción del déficit del Sector Público Consolidado (SPC) a lo largo de la próxima década, consistente con la reducción del déficit del Gobierno Nacional Central prevista en el marco de la Ley de Regla Fiscal. De esta forma, se prevé que la posición fiscal del SPC mejore de un superávit de 0,3% del PIB en 2012 a un superávit de 1,3% del PIB en 2024 (Gráfico 4.4).

Sin embargo, como se puede observar en el Gráfico 4.4, en el corto plazo se espera un deterioro del resultado fiscal del SPC entre los años 2012 y 2013, equivalente a 1,3% del PIB. Este cambio obedece fundamentalmente a una reducción del superávit del Sector Descentralizado, y específicamente del sector

[3]Daude, C., Melguizo, A., (2012), “Fiscal Policy in Latin America: How Much Room for Maneouvre?”,Voxeu.

Regionales y Locales. La entrada de nuevas administraciones a nivel regional y local en 2012, con el consecuente proceso de aprendizaje institucional requerido para la contratación y ejecución de obras, indujo a una desaceleración en la ejecución del gasto. Dicha desaceleración se tradujo a su vez en un superávit fiscal del sector de 1,5% del PIB en 2012. En los próximos años se revertirá esta situación, por lo que el aumento en la ejecución del gasto reduciría el superávit del sector a 0,6% y 0,3% del PIB en 2013 y 2014 respectivamente. Este hecho permite explicar el deterioro del resultado fiscal del SPC.

Gráfico 4.4: Balance del Sector Público Consolidado 2010 – 2024 (% PIB)

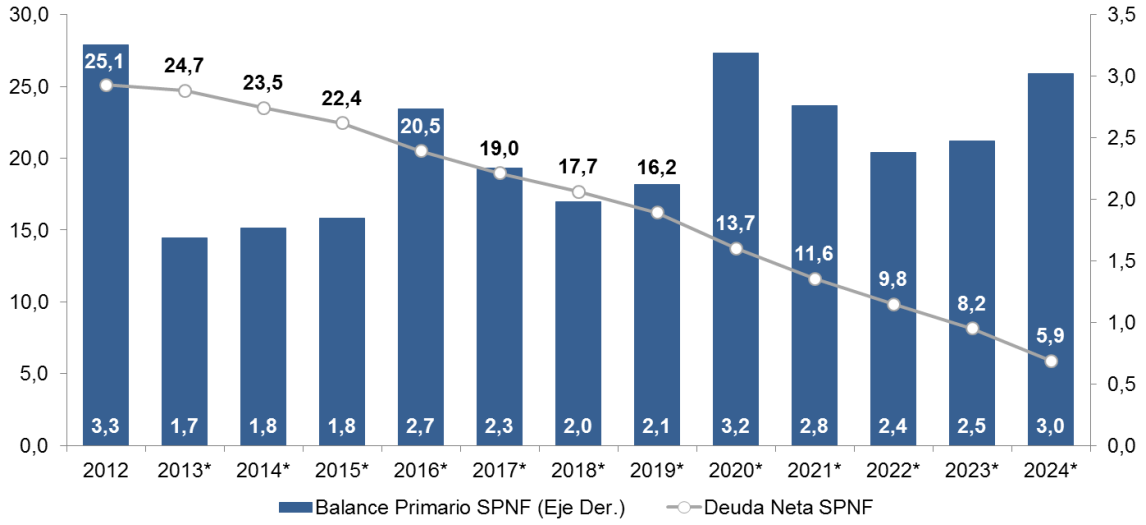


*Proyección
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otra parte, la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años[4], permitirá llevar el nivel de la deuda neta de activos financieros[5] del Sector Público No Financiero, desde 24,7% del PIB en el año 2013 al 13,7% del PIB en el 2020 y podría alcanzar cerca del 5,9% del PIB en el año 2024 (Gráfico 4.5). Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al 2,0% del PIB a partir de 2016. Es importante resaltar que a partir del año 2011, el SPNF empieza registrar un balance superavitario.

[4] Además de los principios y lineamientos de las nuevas leyes, la estrategia fiscal se complementa con la legislación vigenteque aplica sobre las finanzas de gobiernos subnacionales, como son la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000.
[5] La deuda neta corresponde a la deuda bruta descontada del valor de los activos externos e internos, para cada nivel de Gobierno.

Gráfico 4.5: Balance Primario y Deuda Neta del Sector Público No Financiero 2010 – 2024 (% PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

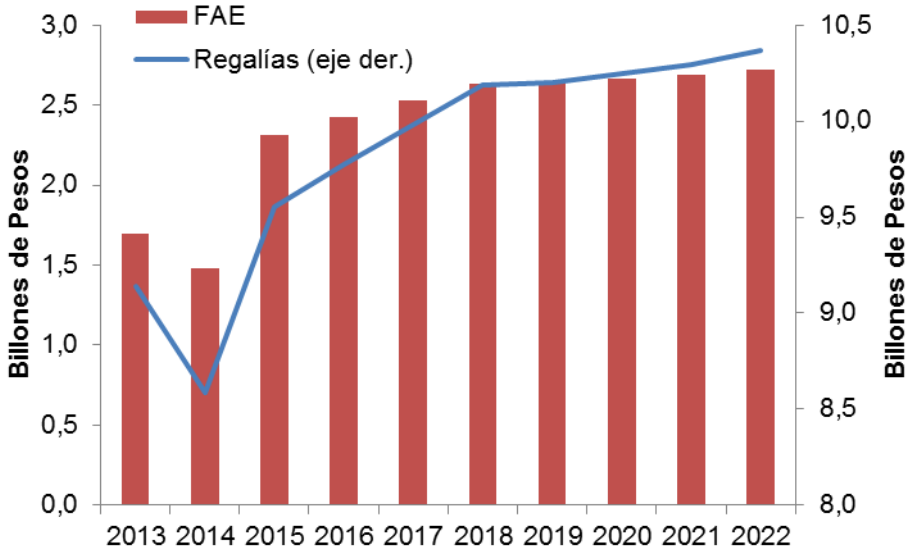
Las proyecciones actuales para el SPC son similares a las realizadas en el MFMP 2012. Mientras en dicho documento se proyectaba que en 2023 la deuda del SPNF alcanzaría 7,2% del PIB, actualmente se estima que esta alcanzará 8,2% del PIB para el mismo año.

Es necesario resaltar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF está respaldada por el buen desempeño de la economía, el ahorro de parte de los excedentes de la actividad minero-energética y el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas. En el caso del crecimiento económico, es factible esperar que las reformas adoptadas, el incremento de la inversión en infraestructura, así como el mayor acceso mercados internacionales, permitan elevar gradualmente el crecimiento efectivo y potencial de la economía. En la medida que un crecimiento económico sostenido es la principal fuente de aumento del recaudo tributario, la focalización de políticas dirigidas a apuntalar dicho crecimiento, como la Reforma Tributaria aprobada en diciembre de 2012, representa la clave para el cumplimiento de las metas fiscales de mediano plazo.

Un elemento más a destacar en la estrategia fiscal de mediano plazo está relacionado con la administración de los recursos que genere la actividad minero energética. Una parte de tales recursos serán ahorrados, de acuerdo con el diseño del Sistema General de Regalías, en el Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE (Gráfico 4.6). Con base en las proyecciones actuales, a diciembre de 2022, y bajo condiciones de normalidad (es decir a menos que se requiera desahorrar), dicho Fondo podría acumular recursos cercanos a los $24 billones. Por otra parte, y como resultado de la aplicación de la Regla Fiscal, se espera que el Gobierno

utilice los recursos cíclicos asociados a la actividad minero-energética (por efecto por ejemplo de precios altos del petróleo) para reducir su déficit fiscal efectivo antes de comenzar a ahorrar recursos en un Fondo soberano. Estos dos factores apuntalarán el buen desempeño de las finanzas públicas en el mediano plazo y acelerarán el proceso de reducción de la deuda del sector público en Colombia.

Gráfico 4.6 Proyección de ingresos de regalías y de ahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)*



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4.4 Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central 2013–2024

La estrategia fiscal del GNC se ha diseñado en el marco de la adopción e implementación de la Ley 1430 de 2011 de Regla Fiscal. Las trayectorias de ingresos, gastos y de déficit que se proyectan en el presente documento son consistentes con una senda decreciente de déficit estructural del GNC, que alcanza niveles inferiores al 1% del PIB en 2023.

Es relevante mencionar que, si bien las metas de mediano plazo del Gobierno Central se diseñan en un contexto de incertidumbre económica a nivel global, esta nueva y prudente “carta de navegación fiscal” supera las metas de mediano plazo que el gobierno del Presidente Santos se propuso cumplir al comienzo de su administración, y que fueron plasmadas en el documento Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014.

El ejercicio de proyección del escenario fiscal del GNC implica importantes desafíos en términos del manejo de la política fiscal para los próximos años. En efecto, las metas aquí trazadas responden a la identificación, reconocimiento e incorporación de supuestos fundamentales, que se espera preserven la sostenibilidad de las finanzas de la Nación en el futuro y aseguren la estabilidad

macroeconómica en el mediano plazo. El Cuadro 4.1 presenta un resumen de los principales supuestos macroeconómicos adoptados en las proyecciones fiscales de mediano plazo.

Cuadro 4.1: Principales Supuestos Proyecciones Fiscales

Variable	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Supuestos Macroeconómicos													
PIB observado (crecimiento %)	4,0%	4,5%	4,7%	4,8%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	4,5%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%
PIB potencial (crecimiento %)	5,2%	4,6%	4,6%	4,7%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	4,5%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%
Importaciones (crecimiento %)	7,2%	4,9%	5,1%	5,2%	4,9%	4,9%	5,0%	5,0%	4,9%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Supuestos Petróleo													
Precio del Petróleo (USD) precio por barril	100	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110
Producción de Petróleo (kbpd)	944	1.041	1.095	1.111	1.181	1.220	1.237	1.203	1.177	1.132	1.092	1.089	1.089

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En términos de crecimiento económico, se supone una tasa de crecimiento de la economía de 4,5% del PIB para 2013, acelerándose en el mediano plazo hasta alcanzar un crecimiento de 4,6%. Dicho crecimiento es igual a la tasa de crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo. Cabe mencionar que tras la desaceleración de la economía observada en el último semestre de 2012 y primer trimestre de 2013, se espera una reactivación de la actividad económica que permita alcanzar la tasa de crecimiento potencial entre 2014 y 2015.

Mientras tanto, en el caso del petróleo, se espera un precio de venta de largo plazo de US$99 en dólares constantes de 2013, el cual se ajusta cada año con el deflactor PPI de materias primas de Estados Unidos. Ello causa un incremento sostenido de los precios en el mediano plazo, en línea con las proyecciones de precios futuros del petróleo de las agencias EIA, CERA y PIRA[6]. Por otra parte, respecto a la producción del petróleo se espera un aumento de esta a partir del presente año hasta alcanzar un pico de producción máxima en 2018. Para los años 2019 a 2024 se proyecta una reducción moderada en los niveles de producción de crudo.

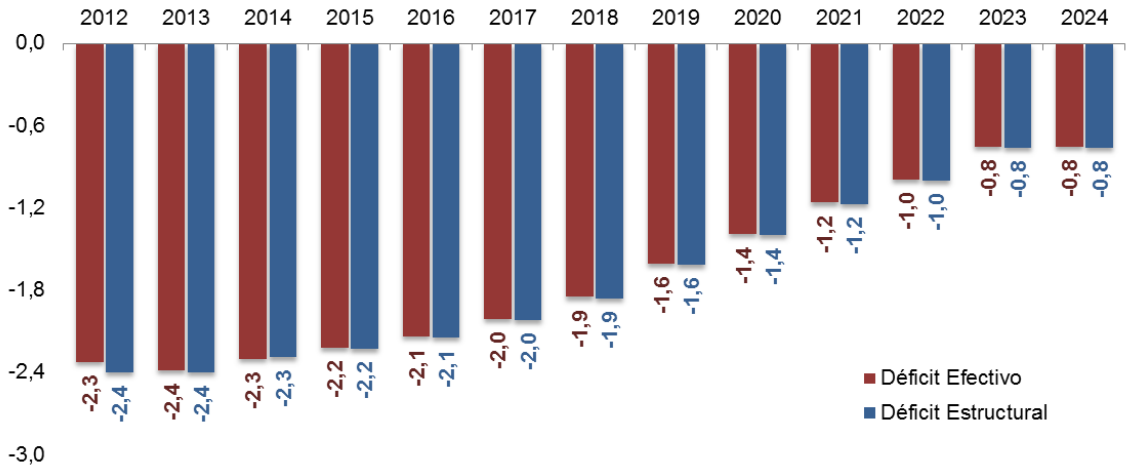
Aparte de estos supuestos macroeconómicos, las proyecciones de este MFMP también asumen los siguientes elementos: i) el efecto de la incorporación de la sostenibilidad fiscal en la Constitución Política sobre las decisiones de gasto y los fallos judiciales, ii) una provisión adecuada de infraestructura consistente con la ejecución de megaproyectos de desarrollo vial previstos para los próximos años; y iii) un decrecimiento más lento de la trayectoria de pago de pensiones.

Con base a estos elementos, se proyecta que el déficit fiscal efectivo del GNC, para el periodo comprendido entre los años 2013 y 2024,pasará de 2,4% del PIB a 0,8% del PIB (Gráfico 4.7). La reducción del déficit implica una mejora en el balance del orden de 1,6 puntos porcentuales del PIB a lo largo de la próxima década. Esta trayectoria del resultado fiscal del Gobierno Central es consistente

[6] Para los detalles de la metodología utilizada para proyectar los precios de venta del crudo colombiano, ver el documento “Metodología de implementación de la regla fiscal, Ley 1473 de 2011” de la Dirección General de Política Macroeconómica.

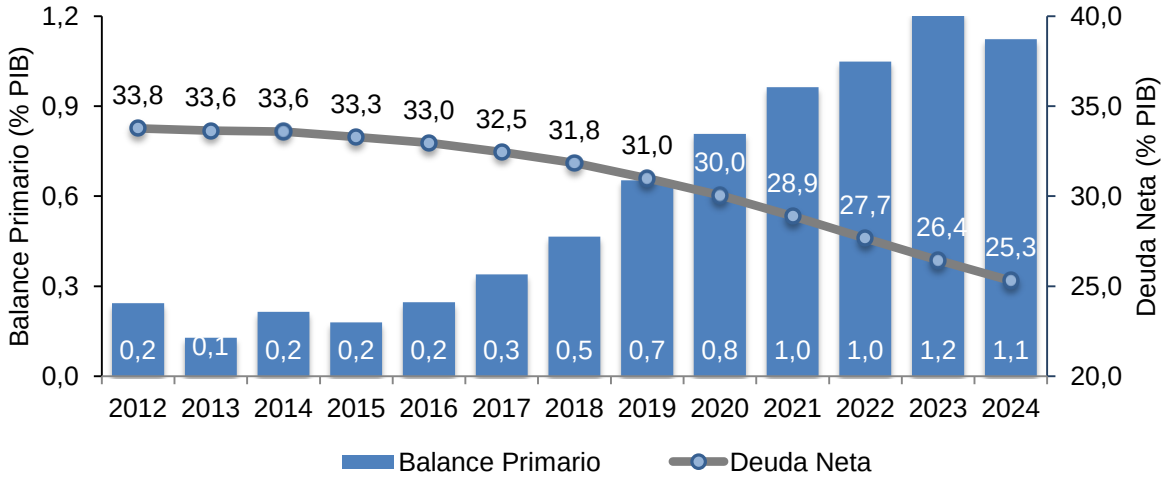
con una senda decreciente del déficit estructural que pasa de 2,4% a 0,8% del PIB durante el periodo en consideración[7].

Gráfico 4.7: Balance Efectivo y Estructural del GNC 2012 – 2024 (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 4.8: Balance Primario y Deuda Neta del GNC 2012 – 2024 (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

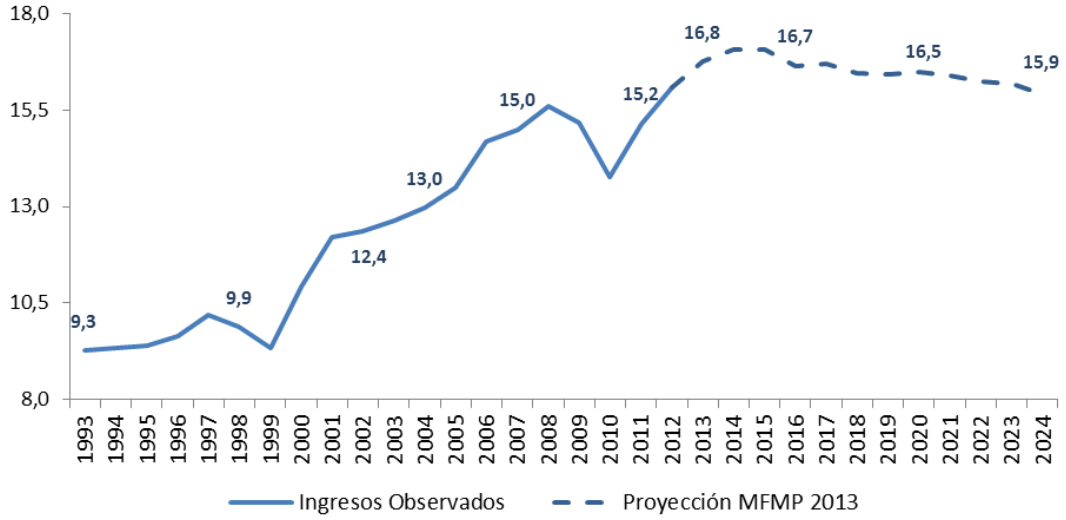
Consistente con esta senda de reducción del déficit efectivo y estructural del GNC, se proyecta una senda de resultados primarios superavitarios que pasa de 0,1% del PIB en 2013 a 1,1% en 2024 (Gráfico 4.8). La mejora del resultado fiscal primario se refleja en una trayectoria decreciente de la deuda pública neta de activos financieros, la cual se reduce de 33,6% del PIB en 2013 a 25,3% en 2024.

[7] De acuerdo con la ley de regla fiscal aprobada en el Congreso de la República, el Gobierno Nacional deberá adoptar las medidas necesarias para alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB en 2014, de 1,9% del PIB en 2018 y mantenerlo en 1,0% del PIB o menos, a partir del año 2022.

4.4.1 Proyección de Ingresos de Mediano Plazo

La senda de reducción del déficit fiscal del GNC es coherente con un ingreso fiscal de 16,8% del PIB como promedio entre 2013 y 2024. Sin embargo, esta senda presentará una reducción a lo largo del periodo, al pasar de 16,8% del PIB en 2013 a 15,9% en 2024 (Gráfico 4.9). La reducción de los ingresos se explica, en gran medida, por la trayectoria proyectada de los recursos asociados a la actividad minero-energética que afecta, tanto a los ingresos tributarios como a los recursos de capital.

Gráfico 4.9: Evolución de los Ingresos del GNC 2012 – 2024 (% del PIB)



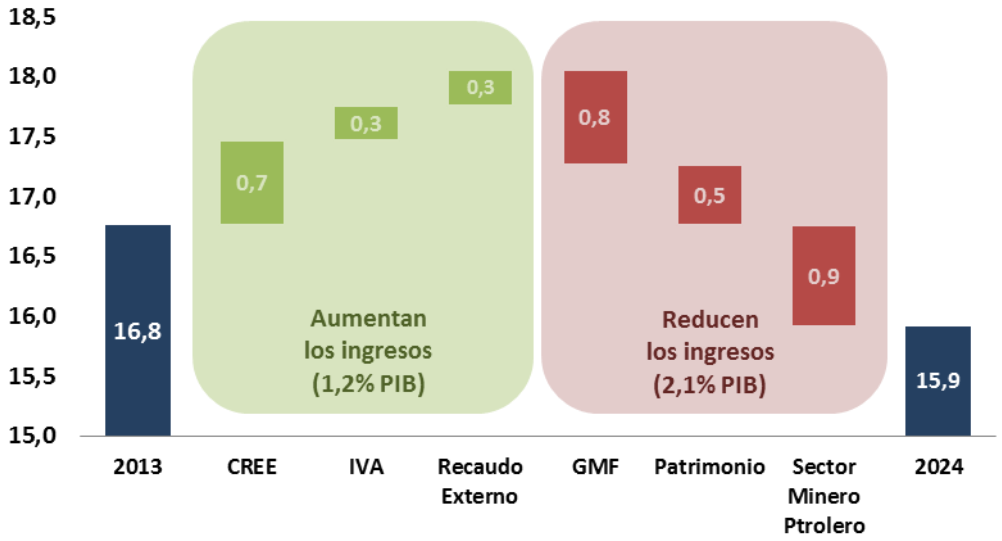
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otra parte, se espera una mejora en el recaudo tributario producto de la reforma tributaria como resultado del incremento del número de empresas y trabajadores en el sector formal de la economía, inducido por la reducción en los costos parafiscales del empleo de la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2012. Esta dinámica jugará un rol clave en apuntalar en el mediano plazo tanto el crecimiento económico del país como el recaudo tributario. El impacto fiscal de la formalización y el CREE, aunados a la recuperación en el mediano plazo de la dinámica de las importaciones (la cual determina el ingreso tributario asociado a los aranceles y el IVA externo), permiten compensar el impacto negativo sobre el recaudo tributario de la eliminación gradual del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y del Impuesto al Patrimonio (Gráfico 4.10).

Es así como si bien el recaudo tributario que excluye los ingresos asociados al sector minero-energético permanece en niveles promedio de 13,2% del PIB a lo largo del periodo 2013-2024, esto es producto de una recomposición del mismo por cuenta, por un lado, de la eliminación gradual del GMF y del Impuesto al Patrimonio y, por otro lado, por el incremento del recaudo inducido por el CREE y el efecto de formalización del empleo de la reforma tributaria. Teniendo en cuenta lo anterior, se proyecta que los ingresos tributarios del GNC incrementen de

manera marginal en 0,3% del PIB entre 2013 y 2024, al pasar de 12,9% a 13,2% del PIB durante la próxima década.

Gráfico 4.10: Dinámica Componentes de Ingresos del GNC 2013 – 2024 (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otra parte, se estima que los ingresos de capital, excluyendo ingresos asociados a minería y petróleo, presenten una tendencia relativamente estable. A lo largo del periodo 2013-2024, los ingresos no tributarios por Fondos Especiales y Recursos de Capital representan en promedio 0,6% del PIB. Sin embargo, se observa un incremento de estos recursos en 2013 como resultado de la transferencia de margen de comercialización por parte de la ANH al GNC, equivalente a 0,2% del PIB.

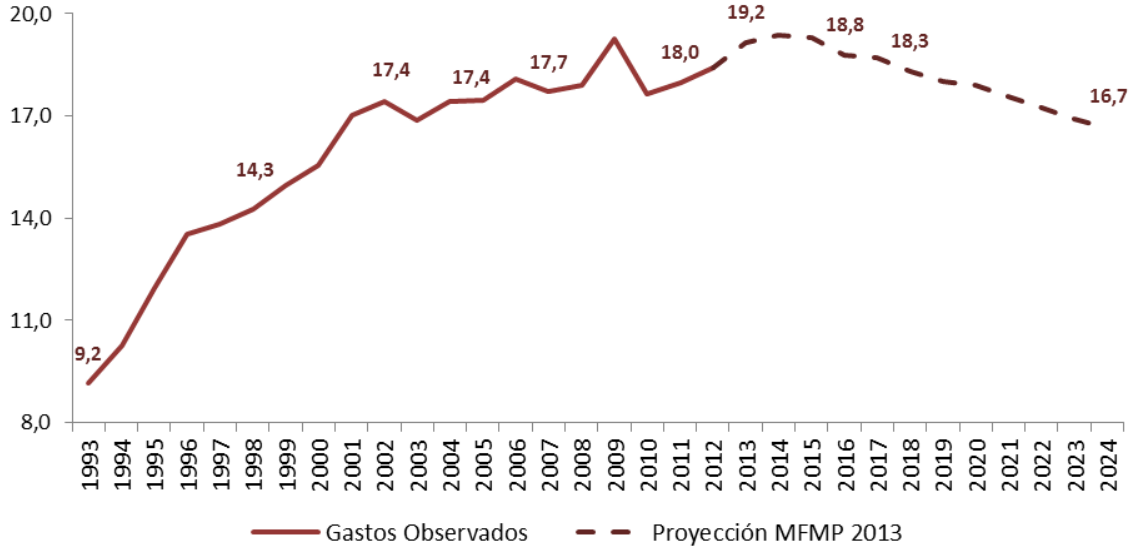
En lo que respecta a los ingresos tributarios y recursos de capital asociados a minería y petróleo, se proyecta una reducción de estos entre 2013 y 2024. Así mientras en 2013 estos representan 3% del PIB, para 2024 estos pasarán a representar 2,1%. La caída se explica principalmente por la disminución en el pago del impuesto de renta de empresas en el sector petróleo, así como los dividendos de Ecopetrol, los cuales pasan de representar 2,9% del PIB en 2013 a 2,1% en 2024. Esta disminución se debe al decrecimiento proyectado en la producción de petróleo en Colombia a partir del año 2019. A lo anterior es necesario añadir una reducción de los ingresos asociados a la actividad minera en renglones como carbón, oro y níquel, los cuales pasan de representar 0,2% del PIB en 2013 a 0% en 2024.

4.4.2 Proyección de Gastos de Mediano Plazo

La senda de gasto total del Gobierno Central prevista para el periodo 2013-2024, es resultado de la adopción e implementación de la Regla Fiscal a partir de la vigencia en curso, de tal forma que el comportamiento del gasto responde a la evolución esperada de los ingresos estructurales (o de largo plazo) de la Nación.

En efecto, se calcula que los gastos totales del GNC pasen de representar 19,1% a 16,7% del PIB entre 2013 y 2024. Esta senda implica una reducción del gasto público a lo largo del periodo de 2,4 puntos porcentuales del PIB (Gráfico 4.11). Dicha trayectoria decreciente está determinada principalmente por menores gastos de funcionamiento e inversión, los cuales pasan de 16,6% del PIB en 2023 a 14,8% en 2024. Así mismo, los intereses de deuda caen 0,6% durante el periodo, al pasar de 2,5% del PIB en 2013 a 1,9% en 2024.

Gráfico 4.11: Evolución de los Gastos del GNC 2013 – 2024 (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

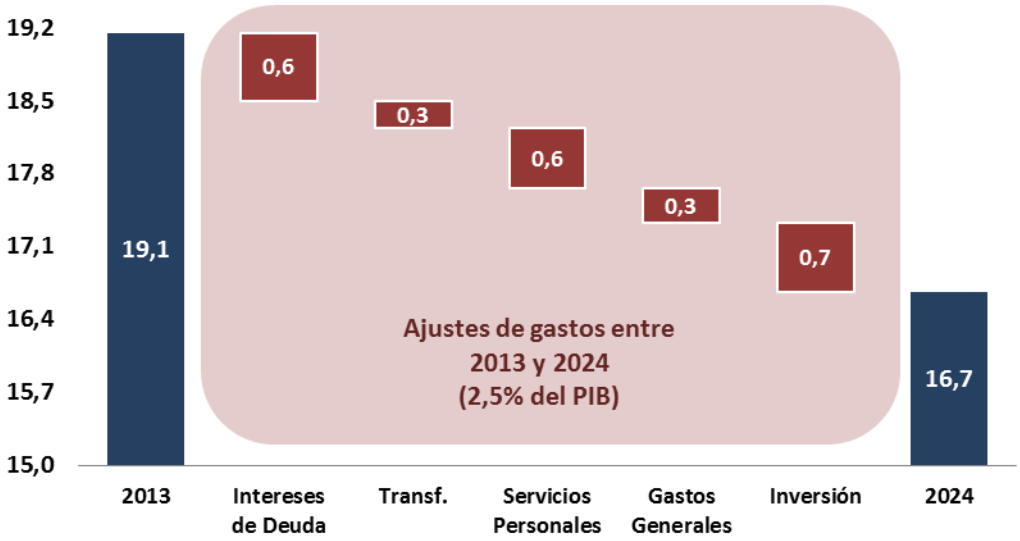
Es importante resaltar que la trayectoria descendente proyectada para los gastos por funcionamiento obedece en gran medida a la evolución de las transferencias (particularmente las transferencias regionales y el resto), los cuales decrecen como porcentaje del PIB durante el periodo en consideración puesto que evolucionan de acuerdo a reglas de crecimiento previamente determinadas. Adicionalmente, dado que el crecimiento de los otros gastos de funcionamiento (servicios personales y gastos generales) está determinado por el comportamiento de la inflación, que es inferior al crecimiento del PIB nominal, estos gastos se reducen paulatinamente como proporción del PIB (Gráfico 4.12).

Como resultado de la reforma al régimen de transferencias regionales, el gasto asociado al Sistema General de Participaciones (SGP) presenta una trayectoria decreciente hasta estabilizarse en niveles de 3,2% del PIB desde el año 2023. Cabe recordar que la reforma consignada en el Acto Legislativo 04 de 2007 determinó una trayectoria de crecimiento real para estas transferencias de 4% en 2009, 3,5% en 2010, y 3% entre 2011 y 2016[8]. A partir de 2017, el incremento

[8] Cada año existirá un porcentaje de incremento adicional destinado al sector educación, el cual no hará base para el cálculo de la transferencia del año siguiente. Este porcentaje equivale a 1,3% en 2009, 1,6% en 2010 y 1,8% de 2011 a 2016. Así mismo, existe un incremento adicional correspondiente al crecimiento de la economía superior al 4% que tampoco hará base para el cálculo de la transferencia en vigencias posteriores.

será igual al promedio de la tasa de crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación en las cuatro vigencias anteriores. En este sentido es importante resaltar que después de la adopción de la Reforma Tributaria de 2012, el 85% de los ingresos generados por el CREE son tomados como base para el cálculo de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Gráfico 4.12: Dinámica Componentes de Gastos del GNC 2013 – 2024 (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En cuanto al pago de pensiones, éstas registran una trayectoria creciente hasta el año 2017, cuando alcanza su nivel más alto (3,9% del PIB), en el cual se mantiene hasta 2019. En adelante, esta erogación disminuye como proporción del PIB hasta ubicarse en 3,6% en 2024. Es relevante mencionar que la tendencia de la curva pensional ha cambiado con respecto a lo que se proyectaba en años anteriores. Es decir, que si bien la curva se ha aplanado, su fase decreciente se ha pospuesto por unos años más. Dicho comportamiento se explica esencialmente por dos factores: i) el efecto del traslado de cotizantes del régimen de ahorro individual al de prima media; y ii) el rezago natural en el otorgamiento de la pensión a los beneficiarios.

Mientras tanto, la proyección de gasto en Servicios de Personal muestra una reducción a lo largo del mediano plazo equivalente a 0,6% del PIB. Es importante señalar que la reducción proyectada no incluye restructuraciones de entidades públicas, tales como las que actualmente se encuentran en trámite legislativo asociadas a la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial. De la misma forma no incluye cambios en el pie de fuerza de las Fuerzas Armadas de la Nación.

En el presente escenario de Mediano Plazo, la inversión se mantiene como promedio a lo largo del periodo en un nivel de 2,2% del PIB. Esta cifra se compara favorablemente con el promedio histórico de inversión de los últimos 20 años, que

fue de 1,8% del PIB. Es necesario recordar en este sentido que el rubro de inversión contempla recursos para programas de gran importancia como el impulso a las locomotoras del crecimiento, gastos de inversión social (como el programa de Familias en Acción), la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado y proyectos de infraestructura (como la ampliación y mantenimiento de la red vial nacional), entre otros. De esta forma, el esfuerzo realizado por el gobierno para aumentar el espacio y flexibilidad de la inversión en el Mediano Plazo se constituye en una de las piezas claves para la consolidación del proceso de desarrollo económico del país.

Cuadro 4.2: Proyecciones Fiscales GNC 2012 – 2024 (%PIB)

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ingresos Totales	**16,1**	**16,8**	**17,1**	**17,1**	**16,7**	**16,7**	**16,5**	**16,4**	**16,5**	**16,4**	**16,3**	**16,2**	**15,9**
Tributarios	14,3	14,3	14,8	15,1	14,8	14,7	14,5	14,5	14,6	14,6	14,5	14,5	14,3
DIAN	14,0	14,3	14,7	15,1	14,7	14,6	14,4	14,4	14,6	14,5	14,5	14,5	14,3
Gasolina y Otros	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No Tributarios	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Recursos de Capital	1,4	2,1	1,9	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3
De los cuales, Excedente	1,2	1,8	1,7	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1
Gastos Totales	**18,4**	**19,1**	**19,4**	**19,3**	**18,8**	**18,7**	**18,3**	**18,0**	**17,9**	**17,6**	**17,3**	**16,9**	**16,7**
Intereses	**2,6**	**2,5**	**2,5**	**2,4**	**2,4**	**2,3**	**2,3**	**2,3**	**2,2**	**2,1**	**2,0**	**2,0**	**1,9**
Funcionamiento*	**12,9**	**13,7**	**14,9**	**14,9**	**14,4**	**14,2**	**14,1**	**13,8**	**13,5**	**13,2**	**13,0**	**12,8**	**12,5**
Servicios personales	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6
Transferencias	10,0	10,7	11,9	12,0	11,6	11,5	11,4	11,2	11,0	10,9	10,8	10,6	10,4
SGP	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Pensiones	3,6	3,6	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8	3,8	3,7	3,6
CREE	0,0	0,6	1,5	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
Otras	2,5	2,6	3,0	3,1	2,9	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2
Gastos Generales	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Inversión*	**3,0**	**2,9**	**2,0**	**2,0**	**2,0**	**2,2**	**1,9**	**2,0**	**2,2**	**2,2**	**2,2**	**2,2**	**2,3**
Préstamo neto	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Balance Total	**-2,3**	**-2,4**	**-2,3**	**-2,2**	**-2,1**	**-2,0**	**-1,9**	**-1,6**	**-1,4**	**-1,2**	**-1,0**	**-0,8**	**-0,8**
Balance Primario	**0,2**	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,3**	**0,5**	**0,7**	**0,8**	**1,0**	**1,0**	**1,2**	**1,1**

*Gastos de funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Finalmente, es preciso señalar que el diseño de este escenario incorporó una proyección de gasto de mediano plazo que responde a cuatro aspectos en particular: i) la evolución de los ingresos estructurales durante el periodo 2012-2023; ii)el cumplimiento de las metas puntuales de déficit estructural para los años 2014, 2018 y 2022 decretadas por la aprobación de la Ley 1473 de Julio de 2010; iii) una trayectoria decreciente del déficit estructural, que en 2023 llega a 0,8% del PIB; y iv) no incluye recursos destinados a garantizar los acuerdos de una eventual conclusión exitosa de los diálogos de paz de la Habana. Cambios significativos en cualquiera de estos aspectos requerirían una revisión de la estructura de ingresos con el fin de asegurar los recursos consistentes con las necesidades de financiamiento de la Nación.

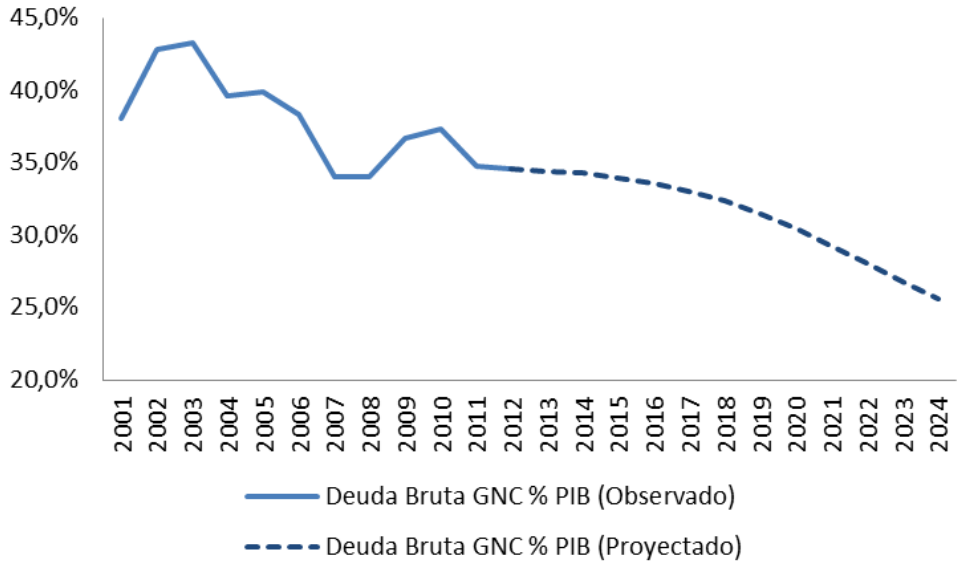
A manera de resumen, en el Cuadro 4.2 se presenta la evolución en el mediano plazo de los ingresos y gastos del GNC.

4.5 Sostenibilidad de la deuda pública

Tras el impacto de la crisis financiera del 2008, la deuda bruta del GNC modificó la tendencia a la baja que había presentado en el periodo 2002-2007 y comenzó a crecer de forma moderada en los siguientes años. De esta forma, la deuda bruta del GNC pasó de un 34,0% del PIB en el 2007 a un 37,3% en 2010. A partir de dicho año, y como consecuencia directa de la mejora significativa de las previsiones de crecimiento económico e ingresos, derivadas entre otras cosas del boom minero-energético, la deuda del GNC ha retornado a una senda de decrecimiento que habrá de mantenerse a lo largo próxima década.

En el Gráfico 4.13 se muestran las proyecciones de la deuda bruta del GNC como porcentaje del PIB para el periodo 2013-2024 con base en la estrategia fiscal de mediano plazo. El elemento más importante a resaltar es la tendencia a la baja de la deuda del GNC. Esta pasará de 34,4% del PIB en 2013, a un 25,8% en el 2024. El factor clave que permite explicar la reducción de la deuda del GNC es la proyección de un balance primario del GNC de 0,6% del PIB para el periodo señalado, resultado del compromiso del Gobierno de mantener en una senda sostenible a las finanzas públicas.

Gráfico 4.13: Deuda Bruta GNC 2001 - 2024 (% del PIB)



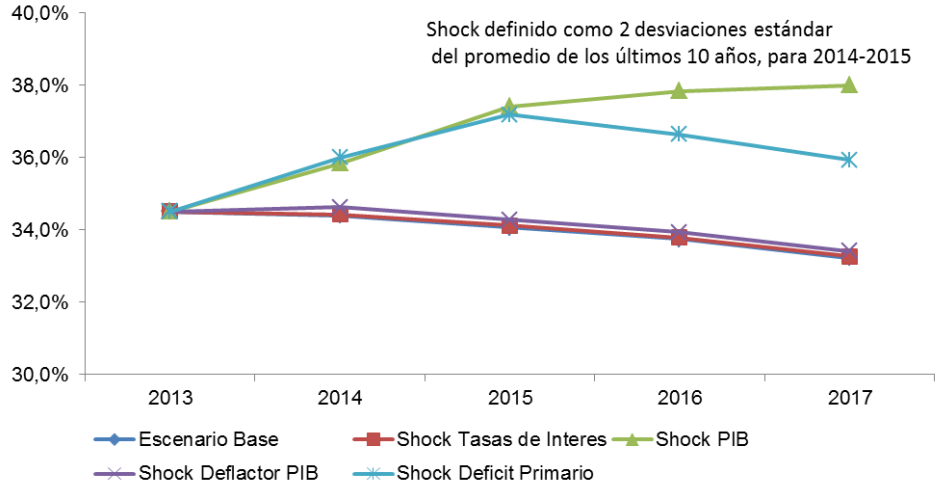
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Si se realiza una comparación con las proyecciones de la deuda del GNC para el periodo 2012-2023 incluidas en el documento del MFMP del 2012, las nuevas proyecciones indican una menor reducción de la deuda que la prevista anteriormente. En las proyecciones previas se estimaba que la deuda bruta del GNC estaría alcanzando un 24,5% del PIB en el año 2023. Mientras tanto, actualmente se proyecta que para dicho año la deuda del GNC sea 27,0% del PIB. El principal factor que permite explicar la diferencia entre las proyecciones, es la

reducción del balance primario proyectado del GNC en el periodo 2013-2017, la cual pasa de un promedio de 0,6% del PIB en el MFMP de 2012 a 0,2% en el escenario actual. Esta reducción en el balance primario está asociada a su vez con la caída en el recaudo tributario observada en los años 2012 y 2013.

Sin embargo, dados los altos niveles de incertidumbre y volatilidad que afectan a la economía global, es necesario tomar estas proyecciones con un cierto grado de precaución. En este sentido, desde el punto de vista analítico, la herramienta más valiosa del modelo de proyección de la sostenibilidad de la deuda pública es el análisis de sensibilidades. Teniendo en cuenta la estructura actual de la deuda del GNC, dicho análisis permite comprender el efecto de variaciones en los diferentes componentes del modelo sobre las proyecciones de la deuda. De tal forma se pueden detectar posibles fuentes de vulnerabilidad con el objetivo de implementar las medidas adecuadas de política para fortalecer el perfil general de endeudamiento y financiamiento del sector público.

Gráfico 4.14: Sensibilidad ante shocks – Proyección Deuda Bruta GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el Gráfico 4.14 se muestran los resultados del análisis de sensibilidad sobre las proyecciones de la deuda bruta del GNC para el periodo 2013-2017. Para comprobar la sensibilidad de la deuda neta ante diferentes tipos de shocks se calculan diversos escenarios con variaciones en las de tasas de interés, crecimiento del PIB y balance primario del GNC. Un shock es definido como un cambio transitorio de la variable a ser analizada a su promedio histórico de los últimos 10 años menos dos desviaciones estándar para los años 2014 y 2015[9].

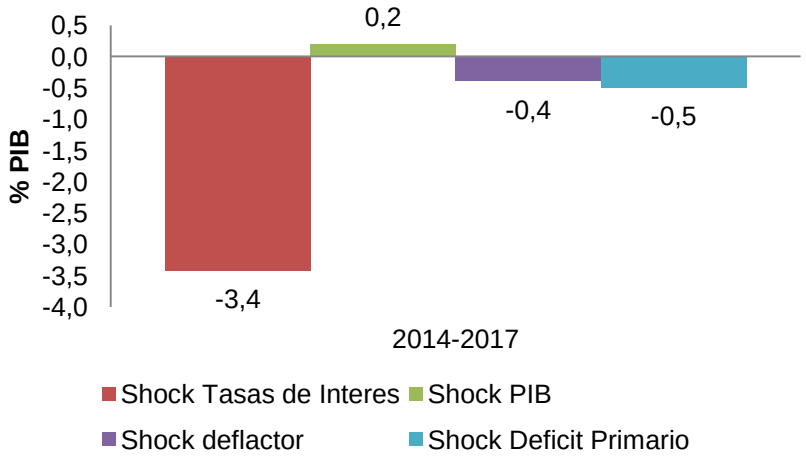
El análisis muestra que las variables con un impacto relativamente más alto sobre la senda futura de deuda son el balance primario y el crecimiento. Sin embargo, una vez pasa el impacto inicial del shock, los escenarios alternativos de evolución

[9] En el caso de las tasas de interés, el shock está definido como el promedio histórico de los últimos 10 años más 2 desviaciones estándar.

de la deuda tienden a estabilizarse en una senda decreciente con un nivel de deuda superior respecto al escenario base. Tal resultado resalta una vez más el rol central del balance primario del GNC en la determinación de la evolución futura de la deuda del Gobierno.

El ejercicio de sensibilidades que aquí se presenta tiene en cuenta la implementación de la Ley de Regla Fiscal. De esta forma, los diferentes shocks que se utilizan para analizar la sensibilidad de la deuda requieren a su vez calcular el esfuerzo requerido en términos de reducción del gasto en cada escenario para cumplir las metas fiscales establecidas. El resultado de este cálculo se presenta en el Gráfico 4.15. Este ejercicio pone de relieve que si bien en términos de reducción de deuda los shocks sobre tasas de interés y deflactor tienen un impacto similar, un súbito incremento de las tasas de interés tiene un impacto mucho mayor sobre la reducción requerida del gasto para cumplir las metas fiscales. Así, es importante resaltar el esfuerzo realizado por el Ministerio de Hacienda durante los últimos años para consolidar la estructura de financiamiento de la Nación, por un lado reduciendo la exposición a la deuda externa y por el otro aumentando la duración de los bonos de deuda. Este esquema mitiga el riesgo inherente al financiamiento del GNC ante un súbito deterioro de las condiciones de los mercados financieros internacionales.

Gráfico 4.15: Impacto Cumulativo de Shocks sobre el Gasto del GNC 2014 - 2017 (% del PIB)



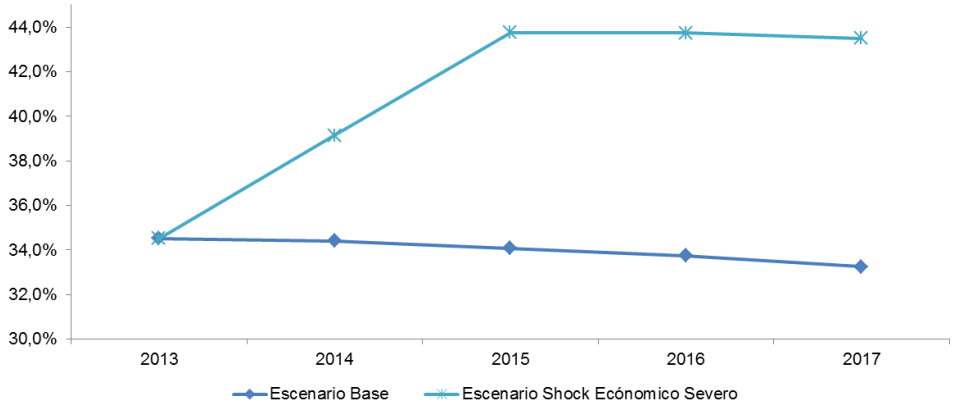
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Asimismo, este ejercicio demuestra la flexibilidad que proporciona la Regla Fiscal en el caso de una significativa e imprevista reducción del crecimiento económico. En su artículo 6, la Regla Fiscal establece la posibilidad de implementar una política de gasto contracíclico en caso en que el crecimiento económico caiga 2 puntos o más por debajo de la tasa de crecimiento potencial de la economía. Para el caso del shock de PIB se presume la implementación de dicho gasto. Ello explica por un lado el aumento del gasto en el escenario de shock de PIB en el Gráfico 4.15 y por el otro la senda de deuda que se observa en el Gráfico 4.13. De esta forma el gasto contra cíclico implementado en una eventualidad de este tipo

aunque provoca un deterioro significativo del balance primario y por ende de la senda de reducción de deuda constituye, al mismo tiempo, una herramienta fundamental para reducir los efectos de largo plazo de la fase decreciente del ciclo económico morigerando su impacto sobre la inversión y el crecimiento económico.

Finalmente, toda vez que los shocks macroeconómicos tienden a darse de manera simultánea, se proyectó un escenario en el cual todos choques ocurren al mismo tiempo durante el periodo 2013-2017. Este ejercicio tiene por objetivo analizar su impacto sobre la deuda, el cual se observa en el Gráfico 4.16. Tras el impacto de un shock económico severo en el periodo 2014-2015, la deuda bruta del GNC como % del PIB alcanza un máximo de 43,8% en el 2015. Ello representa una diferencia de 9,7 puntos del PIB con respecto al escenario base. Si bien, este es un incremento significativo, la deuda bruta aún permanece en niveles sostenibles y relativamente bajos en un contexto internacional caracterizado por crisis fiscales y altos niveles de deuda pública.

Gráfico 4.16: Impacto de Shock Severo sobre Deuda Bruta del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4.6 Regla Fiscal

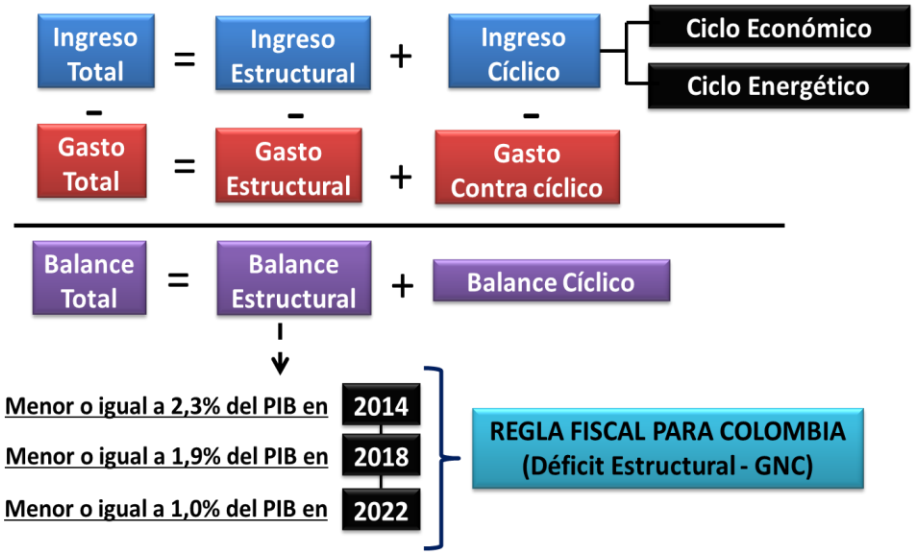
La Ley 1473 de 2011 que introdujo la denominada Regla Fiscal para Colombia obliga al Gobierno Nacional Central a cumplir con metas puntuales de déficit fiscal estructural y a observar una senda decreciente de ese indicador hasta alcanzar un máximo de 1% del PIB a partir de 2022, con metas puntuales para 2014 y 2018 de 2,3% y 1,9% del PIB, respectivamente.

Según la norma, el balance estructural "corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero energética y por otros efectos de naturaleza similar"[10]. En consecuencia, el cálculo del balance estructural, indicador de referencia para la Ley, requiere de la descomposición de los ingresos en estructurales y cíclicos y de los gastos en estructurales y contracíclicos,

[10] Artículo 3° Literal C Ley 1473 de 2011.

constituyéndose así los componentes estructurales del ingreso y del gasto en los insumos necesarios para el cálculo del balance estructural (Gráfico 4.17).

Gráfico 4.17: Regla Fiscal para Colombia



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con respecto a los componentes cíclicos basta decir que los ingresos cíclicos incluyen los generados por un crecimiento observado diferente del potencial y de un ingreso energético distinto al proyectado. El gasto contracíclico, incluiría todos los programas que se ejecutarían con el ánimo de reactivar la economía, cuando la brecha de producto resulte negativa y la diferencia entre el crecimiento esperado del PIB potencial y observado sea de dos puntos porcentuales[11].

La determinación de los componentes cíclicos requiere la definición de una metodología para el cálculo del PIB potencial, la determinación de la brecha de producto y la estimación del ingreso energético estructural. En primer lugar, para la proyección del PIB potencial, que es una variable no observada, se asumió la metodología de función de producción (véase documento CONFIS 013 de 2013) y se puso en funcionamiento el Grupo Técnico de PIB potencial, con la finalidad de que sus miembros proveyeran las proyecciones pertinentes. Una vez determinado el PIB potencial y la brecha de producto, se ajustan los ingresos tributarios totales esperados usando la elasticidad de cada ingreso tributario al PIB.

De otro lado, los ingresos energéticos de largo plazo se determinan como el diferencial entre la producción valorada a precios de largo plazo menos la estructura de costos. Este referente se contrastará ex-post con el ingreso real observado: producción valorada a precios observados menos la estructura de costos, para determinar así la presencia de ciclo energético. Para la definición del

[11] Artículo 6° Ley 1473 de 2011.

precio petrolero de largo plazo se constituyó y puso en funcionamiento el Grupo Técnico Minero-Energético que se encargará de proveer las proyecciones de precios de una década. Se descartan del cálculo del ciclo energético los productos mineros: carbón, níquel, oro, plata, platino, esmeraldas, sal, etcétera., dado su escaso aporte al ingreso total.

Aplicando esta metodología, los resultados para 2012 y 2013 son consistentes con lo preceptuado por la norma. En 2012 el ingreso estructural alcanzó 16% del PIB, mientras que el gasto llegó a 18,4% del PIB, lo que arroja un balance fiscal de -2,4% del PIB. En ese año se produjo un ciclo energético de 0,1% del PIB que se tradujo en un menor déficit efectivo de -2,3% del PIB. Mientras tanto para el año 2013 se esperan ingresos estructurales por 16,7% y gastos por un total equivalente a 19,1% del PIB, los cuales son consistentes con un resultado fiscal estructural de -2,4% del PIB. En cuanto al ingreso cíclico, se espera un ciclo negativo en los ingresos que excluyen minería y petróleo, producto de la brecha negativa del PIB que se proyecta para este año. Al mismo tiempo se proyecta un ciclo positivo en los ingresos asociados a la minería y petróleo, resultado de los mayores ingresos recibidos este año, causados por la actividad petrolera en el año 2012.

Cuadro 4.3: Balance Estructural GNC 2012 – 2014 ($ mm y % del PIB)

CONCEPTO	2012		2013		2014	
	($MM)	% del PIB	($MM)	% del PIB	($MM)	% del PIB
INGRESOS TOTALES	107.067	16,1	119.915	16,8	131.835	17,1
Ingresos Estructurales	106.375	16,0	119.664	16,7	131.907	17,1
Ingreso (Exc. Minería y Petróleo)	88.796	13,4	98.460	13,8	107.525	13,9
Ingreso Minería y Petróleo	17.579	2,6	21.205	3,0	24.383	3,2
Ingresos Cíclicos	692	0,1	251	0,0	-72	0,0
Ingreso (Exc. Minería y Petróleo)	-24	0,0	-157	0,0	-72	0,0
Ingreso Minería y Petróleo	716	0,1	408	0,1	0	0,0
Gastos Estructurales	122.507	18,4	137.113	19,2	149.584	19,4
BALANCE TOTAL	-15.440	-2,3	-17.198	-2,4	-17.749	-2,3
BALANCE ESTRUCTURAL	-16.132	-2,4	-17.448	-2,4	-17.677	-2,3

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para 2014, se proyecta un déficit estructural de 2,3% del PIB consistente con la meta fiscal establecida para dicho año en la Ley de Regla Fiscal. Tal resultado es consistente con ingresos estructurales equivalentes a 17,0% del PIB y un gasto estructural de 19,3% del PIB. En el caso del ingreso cíclico, se proyecta un pequeño ciclo negativo en el apartado de los ingresos que excluyen minería y petróleo, producto de la brecha negativa del PIB que aparece en el año 2013. Mientras tanto, no se proyectan cíclicos asociados a la actividad minero energética toda vez se espera que para el año 2013 el precio de venta del crudo colombiano sea igual al precio estructural de largo plazo, US$ 99 por barril.

Para concluir esta sección, en el Cuadro 4.4 se muestra la proyección de los resultados fiscales efectivo, estructural y cíclico del GNC para el periodo 2012-2024. El balance fiscal estructural proyectado es consistente con los requerimientos establecidos en la ley de Regla Fiscal, en donde se establecen metas fijas de balance estructural para los años 2014, 2018, 2022, al mismo tiempo que se requiere una senda de reducción constante del déficit. Es importante así mismo señalar que el ingreso cíclico proyectado a partir de 2015 es igual a 0% del PIB.

Cuadro 4.4: Balance Estructural GNC 2012 – 2024 (% del PIB)

Variable	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Balance Efectivo GNC	-2,3	-2,4	-2,3	-2,2	-2,1	-2,0	-1,9	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-0,8	-0,8
Ingreso	16,1	16,8	17,1	17,1	16,7	16,7	16,5	16,4	16,5	16,4	16,3	16,2	15,9
Gasto	18,4	19,1	19,4	19,3	18,8	18,7	18,3	18,0	17,9	17,6	17,3	16,9	16,7
Balance Estructural GNC	-2,4	-2,4	-2,3	-2,2	-2,1	-2,0	-1,9	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-0,8	-0,8
Ingreso	16,0	16,7	17,1	17,1	16,6	16,7	16,5	16,4	16,5	16,4	16,2	16,2	15,9
Gasto	18,4	19,1	19,4	19,3	18,8	18,7	18,3	18,0	17,9	17,6	17,3	16,9	16,7
Balance Ciclo GNC	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingreso	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Del cual Ciclo Petroleo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Del cual Ciclo Economico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto Contraciclico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dicho comportamiento se encuentra asociado a dos factores. Primero, por el lado de los ingresos excluyendo minería y petróleo, se espera que la brecha negativa del PIB que aparece en 2013 se cierre definitivamente a partir de 2015. De este año en adelante, se proyecta que la economía crecerá a su tasa de crecimiento potencial, por lo que no se espera ingreso cíclico por este concepto en el mediano plazo. Segundo, en el caso de los ingresos asociados a petróleo, desde el año 2013 se espera que el precio efectivo de venta del crudo colombiano sea igual al precio estructural de largo plazo. De tal forma, ex-ante no se proyecta un ingreso cíclico asociado a la actividad energética. Sin embargo, es importante resaltar que mayores precios de venta para el crudo colombiano en el segundo semestre de 2013, aumentarían los ingresos de la Nación generando de esta forma un ingreso cíclico para 2014 de forma ex-post.

RECUADRO 4.E
REFORMA TRIBUTARIA (LEY 1607 DE 2012)

En este apartado se presenta una revisión de las características más relevantes de la Reforma Tributaria aprobada en 2012 (Ley 1607 de 2012), que definió a partir del año 2013 la nueva estructura impositiva colombiana. La norma, cuyo carácter estructural la puso en un lugar preponderante dentro de amplio número de reformas de enfoque fiscalista que se han aprobado en los últimos 25 años, es parte sustancial de la estrategia de política económica diseñada por la administración Santos, toda vez que propende por la generación de empleo y la reducción de la desigualdad.

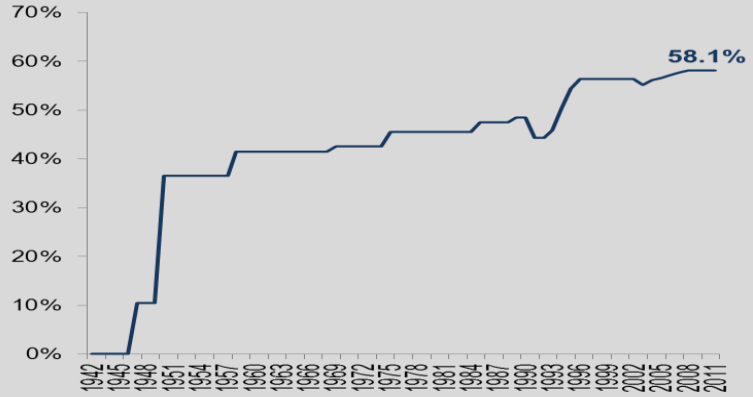
En esencia, la reforma genera los incentivos para la creación de empleo formal, al reducir en 46% los impuestos sobre la nómina a cargo del empleador y atar la financiación de entidades como el SENA e ICBF a las utilidades de las empresas con el nuevo Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). De igual forma, permite mejorar la distribución del ingreso con la modificación de la estructura del impuesto de personas naturales y aumentar la eficiencia en la administración y recaudo de los impuestos, en particular, Renta, IVA y ganancias ocasionales.

1. Motivación de la reforma

Primer fenómeno: Impuestos al empleo

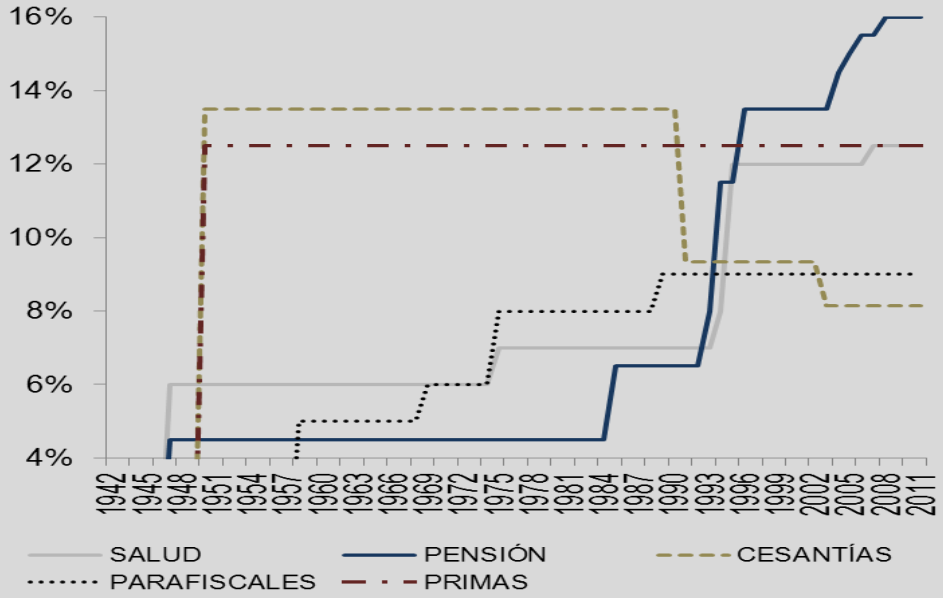
Los desarrollos teóricos, así como la evidencia empírica asocian la informalidad a una regulación excesivamente costosa manifestada en elevados costos laborales diferentes al salario, algo que es respaldado por la evidencia encontrada en el mercado laboral colombiano por Santamaría et al. (2010), quienes señalan además que la tendencia de generar cargas adicionales para el empleador formal se ha incrementado a través del tiempo, particularmente en lo relacionado con las contribuciones pensionales (Gráfico E 1 y Gráfico E 2)

Gráfico E 1: Costos no salariales (% del salario mensual)



Fuente: Santamaría et al (2010).

Gráfico E 2: Composición de Costos no salariales (% del salario mensual)



Fuente: Santamaría et al (2010).

Adicionalmente, con base en respuestas de 210 empresarios (105 formales y 105 informales) de los sectores de comercio, industria y servicios en Bogotá y Medellín, Santa María y Rozo (2008) confirman que, según los empresarios encuestados, el paso más difícil en el proceso de crecimiento y formalización de una empresa es la formalización del contrato laboral de sus empleados, debido a los altos costos asociados a la nómina.

El incremento de los costos salariales ha generado segmentación en el mercado laboral entre formales e informales especialmente desde el año 1993, con la entrada en vigencia de la ley 100. El concepto de segmentación se refiere a que la falta de oferta del mercado asalariado formal impulsa los individuos a desplazarse al sector de cuenta propia de forma involuntaria, con escasa probabilidad de crecimiento y formalización futura. Fiess et al. (2002) y Santa María (2005) plantean que cuando el salario relativo formal/informal y el empleo formal/informal se mueven en la misma dirección, no existe evidencia de segmentación laboral. En el caso contrario, existe alguna rigidez en el mercado laboral que no permite que se demande el empleo formal ofrecido. En efecto, el análisis desarrollado en Santa María y Rozo (2008) con base en las Encuestas Integrada y Continua de Hogares para el periodo 1984 a 2006, revela que en Colombia el mercado laboral presenta segmentación entre ambos sectores (formal e informal) desde el año 1993.

En lo que se refiere a la formalidad empresarial, Hamann y Mejía (2011) argumentan que los costos asociados a operar en el sector formal comprenden: (*i*) mayores costos laborales, ya que en el sector formal las empresas deben pagar el salario mínimo así como los aportes al sistema de seguridad social; (*ii*) el costo del pago de impuestos sobre las utilidades de le empresa; y (*iii*) los costos fijos de

montar la empresa y liquidarla. La calibración de los autores permite afirmar que los costos de operar en el sector formal actúan como una barrera para la entrada de las empresas al sector formal.

En su modelo, Hamann y Mejía (2011) muestran el impacto positivo que tendría sobre la formalización empresarial políticas direccionadas a la reducción de la carga impositiva de las empresas, la reducción de los costos no laborales y la reducción de los costos de crear una nueva empresa en el sector formal. Según el trabajo, si la tasa de impuestos se reduce de 48,3% (tasa actual de la economía colombiana) a 38,4% (tasa promedio de América Latina) el sector formal crecería 34% mientras que reducirla a 30% (promedio del G7) lo aumentaría en 77%. Así mismo, encuentran que si el costo laboral fuera igual en el sector formal que en el informal, el tamaño relativo de sector formal crecería 72%. Por último, Hamann y Mejía (2011) encuentran que la reducción en los costos de crear una nueva empresa en el sector formal tiene efectos importantes sobre la informalidad. Los autores muestran que disminuyendo el costo de entrada de Colombia al nivel promedio observado en Latinoamérica el tamaño del sector formal aumenta un 33% mientras que reducirlo al nivel de promedio del G7 conduce a un sector formal más de cien veces mayor que el informal.

De igual forma, Rozo (2008) estudia teóricamente cuál sería el efecto de reducir los costos laborales no salariales sobre la producción y el mercado laboral formal e informal en Colombia. En un modelo de equilibrio general Rozo (2008) evalúa el efecto que tendría una reducción en los costos no salariales compensando esta caída con un incremento del impuesto a la renta. Los resultados indican que una reducción de 1% en los costos laborales no salariales compensada con un aumento promedio de 1.4% en el impuesto de renta genera un incremento promedio de 0,7% y 1,4% en el empleo y la producción del sector formal, y una reducción de 0,8% y de 1,1% en las mismas variables del sector informal, respectivamente.

Segundo fenómeno: Ineficiente carga tributaria en las empresas

La formalidad total de una empresa requiere no sólo pagar las prestaciones sociales a sus empleados, sino también obtener el registro mercantil, llevar contabilidad y pagar impuestos. Por esto, junto con la modificación de los costos no salariales, que conducen a la formalización laboral, es necesario implementar medidas que disminuyan el costo de declarar y pagar impuestos para que más empresas empiecen a cumplir con estos deberes.

En efecto, la excesiva complejidad dificulta la gestión de los impuestos y ocasiona altos costos para el contribuyente y la administración tributaria. El Estatuto Tributario es el resultado de múltiples modificaciones parciales, adicionadas de manera desordenada y anti técnica. Cuenta con 6 libros y 881 artículos y se han identificado más de 100 artículos que se encuentran en leyes por fuera del Estatuto. Esto por sí mismo no resultaría problemático si no implicara al mismo tiempo una complejidad en la presentación de la información tributaria. Enfrentar el

fenómeno de la ineficiencia tributaria supone facilitar no solo la relación entre el contribuyente y la administración de impuestos, y en particular en lo que toca con la sencillez de las declaraciones tributarias para las personas y pequeñas firmas, sino en la misma estructura tarifaria.

En el caso particular del IVA existían multiplicidad de tarifas que dificultaba su aplicación y gestión. Además de la tasa general del 16 por ciento, existían cinco tasas adicionales (1,6%, 10%, 20%, 25% y 35%), así como exenciones (bienes gravados a tarifa del 0%) y exclusiones (bienes y servicios que no están sujetos al impuesto). En el caso de los bienes y servicios gravados con una tarifa inferior a la general, era posible descontar el IVA de los insumos únicamente hasta el monto de la tarifa del bien final, pese a que los insumos estuvieran gravados a la tarifa general.

En el caso de los bienes exentos, era posible recuperar el IVA pagado en sus insumos sin límite alguno. Sin embargo, el proceso de devoluciones castiga fuertemente la caja de los agentes, especialmente de las pequeñas y medianas empresas. De otra parte, el proceso de devoluciones también genera eventos de fraude, en los que se reclaman devoluciones ficticias, incrementando los costos de administración.

Así, la aplicación del IVA resultaba bastante compleja para vendedores que realizan simultáneamente operaciones gravadas, exentas y excluidas, e incentiva la evasión del impuesto mediante diversas prácticas como el registro de operaciones gravadas a la tarifa general como operaciones exentas o a tarifas inferiores y manipulaciones contables para incrementar los créditos de IVA.

En general el sistema del IVA antes de la reforma elevaba los costos de cumplimiento de los responsables del impuesto, y los asociados a la administración y control por parte de la DIAN.

2. Resumen de las medidas

2.1 Reducción de impuestos sobre la nómina y el nuevo impuesto CREE.

La reforma tributaria exoneró a partir del mes de mayo a los empleadores de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y de contribuciones a salud respecto de trabajadores del sector privado que devenguen hasta 10 SMLM.Esta medida reduce los impuestos de la nómina a cargo del empleador en más de 40%, al pasar de 29,5% a 16%.A su vez, con el fin de no afectar el funcionamiento y continuidad de los programas sociales de las entidades que estos aportes financiaban, se implementa el CREE, un impuesto del 8% sobre las utilidades de las empresas[12].

[12] Para los años 2013, 2014 y 2015 la tarifa del CREE es de 9%.El punto adicional se destinará a las universidades públicas, inversión social en el sector agropecuario y nivelación de la UPC del régimen subsidiado.

La base sobre la cual se aplica este impuesto es más amplia que la del impuesto de renta, ya que se incorporan la mayoría de las rentas exentas y deducciones[13]. De esta manera, se equilibra la carga parafiscal entre los sectores que cuentan con un amplio margen de utilidades (minero y financiero) y aquellas actividades intensivas en mano de obra que actualmente tienen que soportar en mayor medida los costos no salariales (agricultura e industria).

2.2 Disminución de la tarifa de renta de Personas Jurídicas.

La tarifa general del impuesto de renta para las sociedades baja del 33% al 25% a partir del año 2013. Las tarifas del impuesto para las sociedades quedan como se indica en el Cuadro E.1:

Cuadro E.1: Tarifa del impuesto de renta

Tipo de entidad		Tarifa (%)
Sociedades nacionales y entes asimilados		25
Sociedades extranjeras	Que obtengan sus rentas a traves de sucursales o establecimientos permanentes	25
	Otras	33
Invesiones de capital del exterior de portafolio	Por rentas de dividendos	25
	Otras	14 y 25*
Regimen de Zona franca		15

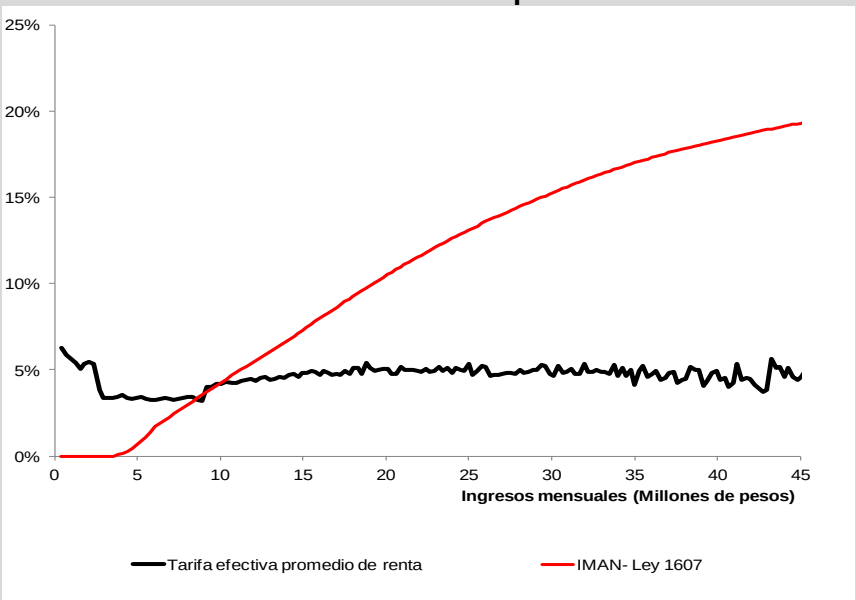
*25% si los inversionistas son residentes en un paraíso fiscal.
Fuente: DGPM-MHCP.

2.3 Impuesto para personas Naturales – IMAN

El segundo objetivo de la reforma es el de tener un sistema de tributación más justo y equitativo. La tarifa promedio de renta para personas naturales resultaba más baja para las personas que devengaban salarios altos en relación con las personas de menores ingresos. En efecto, los trabajadores con ingresos inferiores a $1,5 millones asumían tarifas entre 5% y 6%, mientras los que devengaban más de 9 salarios solo pagaban tarifas efectivas entre 3% y 4% (Gráfico E.3)

[13] Las únicas rentas exentas que se permiten son las rentas del Pacto Andino, los recursos de fondos de pensiones, los títulos de bonos hipotecarios y cartera VIS y para los años 2013 a 2017, las rentas de la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública. No se incluyen algunas deducciones, que sí se admiten en el impuesto de renta, como son las donaciones, las contribuciones a fondos mutuos de inversión, deducciones por ciencia y tecnología, medio ambiente y activos fijos reales productivos y las del sector minero por agotamiento.

Gráfico E.3: Tarifas de IMAN para asalariados



Fuente: DIAN (2012)

Esta situación se presentaba debido a que a un trabajador de ingresos bajos, que típicamente no declara renta, se le descuenta de sus ingresos la retención en la fuente, que es un pago anticipado del impuesto de renta. Para los no declarantes, esta retención constituye su impuesto a cargo, ya que no puede solicitar su devolución con la declaración del impuesto de renta. Además, los trabajadores de ingresos bajos no pueden fácilmente hacer uso de las deducciones o exenciones a las que usualmente acuden las personas de rangos de ingresos medios y altos para reducir su impuesto.

Con la reforma se crea el Impuesto Mínimo Alternativo –IMAN, como un sistema obligatorio para determinar un impuesto de renta mínimo para empleados, que solo admite como deducciones sobre los ingresos los aportes obligatorios a seguridad social y en general, los relacionados con indemnizaciones, seguros y pérdidas por catástrofes. Además establece una tarifa progresiva que va de 0%, para la renta gravable alternativa (RGA, base del IMAN) inferior a $41,5 millones anuales de 2013 y tiende a 27% para los ingresos más altos. Así, aunque los empleados continúan realizando su declaración por el sistema ordinario, el impuesto que resulte no puede ser inferior al obtenido con el IMAN.

Como resultado de este nuevo sistema, 18 millones de personas que ganan menos de 3 millones 600 mil pesos mensuales no pagan impuesto de renta, mientras que aquellos que ganan más de 10 millones al mes, apenas 92 mil personas, pagarán un poco más.

Ahora bien, con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los empleados (con una RGA inferior a $126,1 millones -año 2013) y los trabajadores por cuenta propia, se crea el Impuesto Mínimo Alternativo Simple –IMAS, el cual es un sistema simplificado y definitivo, con una declaración más

sencilla y de fácil diligenciamiento. En el caso de los empleados que puedan optar por este sistema, las tarifas oscilan entre 0% y el 8,17% y se aplica sobre la misma base gravable del IMAN. Para los trabajadores cuenta propia la tarifa dependerá de la actividad económica del declarante siempre, bajo un esquema progresivo.

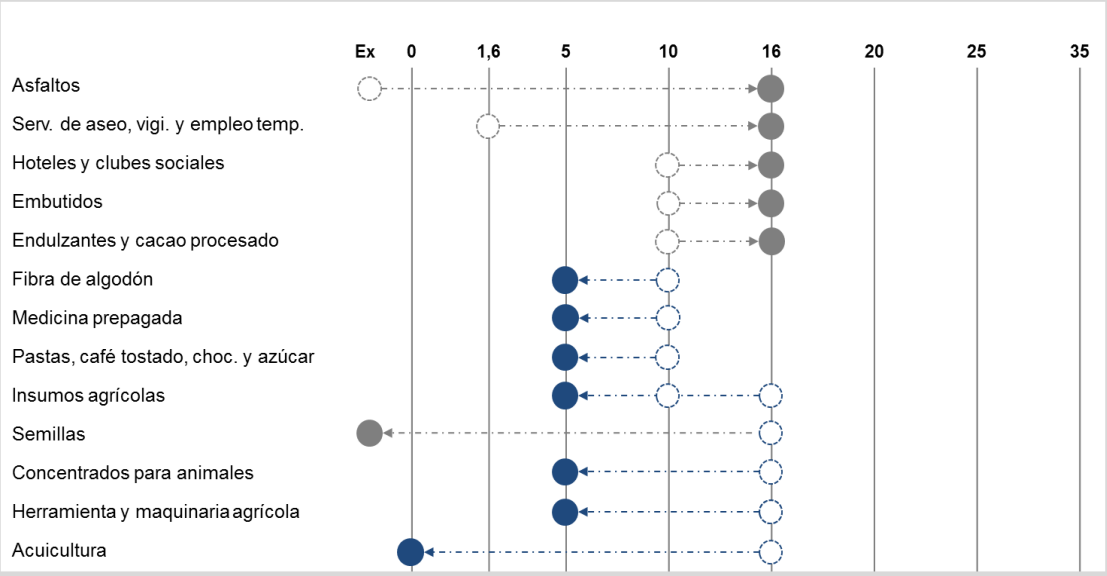
2.4 IVA e impuesto al consumo

El tercer logro de la reforma fue el de simplificar la estructura del IVA, al eliminar las tarifas diferenciales de 1,6%, 10%, 20%, 25% y 35%, dejando únicamente 3 tarifas: la general del 16%, el 5% para algunos bienes y servicios y el 0% para el caso de operaciones exentas. El sector agropecuario fue uno de los principales beneficiados con la reforma, al reducir o eliminar el IVA de una gran cantidad de insumos, al igual que los usuarios de medicina prepagada cuya tarifa se redujo del 10% al 5% (Grafico E.4).

Adicionalmente se crea un impuesto nacional al consumo respecto de algunos bienes y servicios, como telefonía al 4%, restaurante al 8% (que es excluido de IVA) y para vehículos a tarifas del 8% y 16%. Este impuesto compensa la disminución en la tarifa de IVA de estos bienes y servicios, cuya tarifas se unificaron en 16% (Grafico E.5).

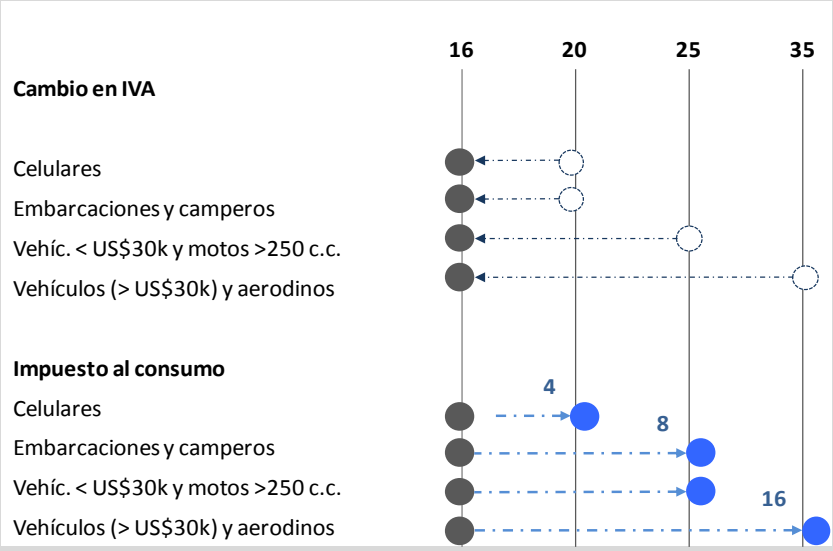
El impuesto al consumo se declara bimestralmente, y se origina con la prestación del servicio de telefonía móvil, la venta de vehículos, motocicletas, yates o barcos (de producción doméstica o importados) y el servicio de expendio de comidas y bebidas (incluye las alcohólicas).

Grafico E.4: Principales modificaciones en IVA



Fuente: DIAN (2012)

Grafico E.5: Impuesto al consumo



Fuente: DIAN (2012)

Por otra parte, en la reforma se consideran dos importante medidas que representan un alivio en el flujo de caja de las empresas. En primer lugar, se disminuyó la tarifa de retención de IVA del 50% al 15% del valor del impuesto, lo cual evita la generación de saldos a favor y de solicitudes de compensación o devolución. En segundo término, se levanta la limitación de los impuestos descontables, según la cual sólo era posible descontar del impuesto pagado en los insumos hasta la tarifa del bien final. Por ejemplo, bajo la normatividad anterior, un productor de bienes o servicios con una tarifa de 10%, que hubiera utilizado insumos gravados a la tarifa del 16%, sólo podía descontar del IVA pagado el equivalente a 10%. Ahora los responsables con tarifa del 5% podrán llevar como descontable la totalidad del IVA incurrido en bienes y servicios.

2.5 Normas anti-evasión y otras medidas

Ganancias ocasionales

Se reduce la tarifa del impuesto para las ganancias ocasionales para las herencias, donaciones u otros actos gratuitos, que pasa del 33% al 10%. De otra parte, se modifican las cuantías de las ganancias exentas. Este impuesto se origina en la venta de activos fijos poseídos por más de 2 años o por la percepción de donaciones.

Impuesto a la gasolina

Se unifican los impuestos nacionales a la gasolina, como son el impuesto global y el impuesto sobre las ventas de la gasolina y el ACPM, y se crea el Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, que se genera en la venta, importación o retiro para consumo de estos productos.

La tarifa es de $1.055 por galón de gasolina o ACPM y $1.555 por galón de gasolina extra. El impuesto es deducible y 35% podrá ser llevado por el contribuyente como impuesto descontable.

Normas anti-evasión

Con la reforma tributaria también se incorporan normas que buscan controlar en mayor grado las prácticas de evasión y elusión. En particular, se regulan las reorganizaciones empresariales, como fusiones o escisiones, que en algunos casos eran utilizadas para transferir propiedad sin pagar los tributos correspondientes. De igual forma, se introduce la figura de subcapitalización que busca evitar que las empresas utilicen el financiamiento con deuda para reducir sus impuestos, teniendo en cuenta que el pago de intereses es deducible del impuesto de renta[14].

Por otra parte, se incluye una cláusula anti-abuso, según la cual se considera que existe abuso cuando se presentan operaciones que no tienen fines comerciales sino que buscan modificar artificialmente los efectos tributarios con el fin de obtener un beneficio, como la eliminación, reducción o diferimiento del tributo o el incremento del saldo a favor o de las pérdidas fiscales. Esta cláusula brinda herramientas jurídicas que facilita a la DIAN el proceso de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Finalmente, se precisan algunos criterios del régimen de precios de transferencia a fin de ejercer un control efectivo en las operaciones con vinculados económicos.

3. Efectos en empleo y equidad

El primer gran logro de la reforma tributaria es reducir la desigualdad de ingresos en 1,9 puntos del coeficiente de GINI, con lo cual Colombia dejará de ser el segundo país más desigual de la región para llegar en un plazo muy corto, y de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, a ubicarse muy cerca del promedio regional en materia de distribución del ingreso.

En términos de empleo, la reducción de 13,5 pp en los costos no salariales podría generar entre 400 mil y 1 millón de nuevos puestos de trabajo formales, de acuerdo con cálculos realizados por Bernal y Cárdenas (2003), Kugler y Kugler (2009) y Mondragón, Peña y Willis (2010). De igual modo, se espera un incremento del tamaño del sector formal, medido en términos de activos del 13,6%, según la calibración de Hamann y Mejía (2011).

Finalmente, medidas como la unificación de tarifas, la liberación del límite de

[14] El art. 118-1 del E.T. establece que si las deudas de un contribuyente exceden el resultado de multiplicar por 3 su patrimonio líquido del año anterior, los intereses no serán deducibles, limitación que se extiende a vinculados y no vinculados del contribuyente. Esta limitación no aplica a los vigilados por la Superintendencia Financiera.

impuestos descontables en IVA, junto con la simplificación del tributo aplicable a las personas naturales (IMAN e IMAS), facilitarán el cumplimiento por parte de los contribuyentes y el control de la administración de impuestos. Esto aumentará la eficiencia en el recaudo y redundará en menores niveles de evasión y elusión. De igual modo, una reducción de la tarifa de ganancias ocasionales para herencias, donaciones y venta de activos, disminuirá los costos de cumplimiento, desincentivando los esquemas elusivos que se presentan actualmente con este tributo.

4. Impacto fiscal

En el Cuadro E.2 se presentan las cifras del impacto esperado de la reforma sobre la caja del GNC. En suma, se espera un efecto positivo por $202 mm, para los años 2013 y 2014. Para el primer año, el recaudo percibido por la DIAN se incrementaría en $1.207 mm, efecto de las retenciones practicadas a las personas naturales y mayores ingresos por eficiencia en el recaudo. En 2014, por el contrario, el efecto sería negativo en $1.005 mm, explicado fundamentalmente por la reducción en la tarifa del impuesto de renta de personas jurídicas. No obstante, se proyectan recursos importantes por las modificaciones realizadas al impuesto de ganancias ocasionales, facturación electrónica y normas anti-evasión.

Cuadro E.2: Impacto sobre el balance fiscal del Gobierno Nacional Central (Metodología de caja)
Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	Total
Recaudo CREE	4,373	11,706	16,079
Gastos CREE	(4,373)	(11,342)	(15,715)
Efecto Neto del CREE	**0**	**364**	**364**
Efecto Impuesto de renta a personas jurídicas	**(1,321)**	**(9,613)**	**(10,934)**
Declaración	0	(6,742)	(6,742)
(+) Retención año corriente	(1,321)	(2,871)	(4,192)
Cambio en las retenciones de IVA (50% al 15%)	**(750)**	**750**	**0**
Efecto Impuesto de renta a personas naturales	2,400	4,399	6,799
Declaración IMAN	0	3,270	3,270
(-) Retención año anterior	0	2,400	2,400
(+) Retención año corriente	2,400	3,529	5,929
Recaudo IVA y Facturación Electrónica	**400**	**720**	**1,120**
Recaudo Ganancia Ocasional	**0**	**1,550**	**1,550**
Recaudo Facilidades de Pago	**600**	**300**	**900**
Recaudo Normas Anti-evasión	**0**	**650**	**650**
Disminución en Impuestos de Combustibles	**(122)**	**(126)**	**(248)**
Efecto Neto de la Reforma Tributaria	**1,207**	**(1,005)**	**202**

Fuente: DIAN, DGPM-MHCP.

Respecto al CREE en 2014 se espera un excedente de caja por $364 mm, los cuales se destinarán a financiar el crecimiento estable de los presupuestos del SENA, ICBF y del Sistema de Seguridad Social en Salud en las siguientes vigencias, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1607 (Art. 29).

Recuadro 4.F PLAN DE IMPULSO A LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO (PIPE)

La motivación del PIPE

Los resultados recientes de actividad económica muestran que la industria y la agricultura no están creciendo al ritmo que lo hace el resto de la economía. El problema es importante si considera que estos dos sectores contribuyen con el 18% del empleo urbano, y el 70% del empleo rural. La situación no es nueva; se ha presentado en diversas ocasiones, y bajo múltiples escenarios externos, a lo largo de la historia. Esta vez, sin embargo, existe un fenómeno que acompaña el mencionado deterioro: la revaluación de la tasa de cambio. Colombia ha experimentado en el pasado episodios de fuerte revaluación como consecuencia de algunas dinámicas especiales de productos básicos (ver Recuadro 1). Pero los cuellos de botella de la competitividad, así como los del mercado laboral, han seguido presentes, ya no en lo reciente, sino en la estructura misma de la economía.

Por ello, el Gobierno Nacional ha aprovechado esta nueva manifestación coyuntural de deterioro sectorial para contribuir en la solución definitiva de nuestros grandes desafíos de productividad. Al tiempo, se han activado una serie de elementos de impulso que garantizan una salida rápida a la coyuntura. El propósito último es alinear estos dos sectores claves del desarrollo nacional, con la situación favorable que se percibe en el resto de la economía.

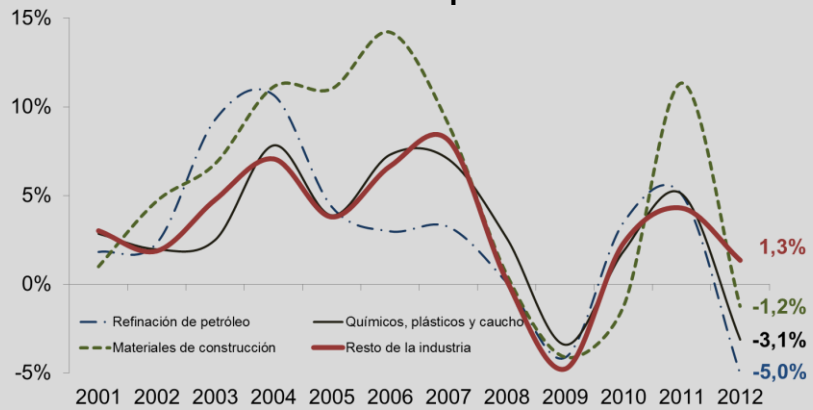
En efecto, durante el 2012 la economía colombiana creció 4%, aún en un contexto internacional de incertidumbre y desaceleración de las economías emergentes. La tasa de inflación en marzo fue la más baja desde 1953. La inversión como porcentaje del PIB se ubicó en un 28%, la tasa más alta de la historia. Y el 2012 terminó con un record histórico de superávit en el Sector Público no Financiero, 0,45% del PIB, es decir $3 billones de pesos, el mejor resultado desde 1963, primer año en el que existen cifras comparables.

Sin embargo, al mismo tiempo, la producción industrial cayó el año pasado 0,7%. Este hecho no se aleja de esa senda que ha mantenido el sector desde el año 2008. Las actividades más golpeadas incluyen la refinación de petróleo, la fabricación de químicos y cemento, junto con la industria papelera y automotriz que representan más del 40% del sector industrial. Pero en forma muy importante, ha incluido también la industria específica de materiales de construcción, que representa cerca de 10% del sector (Gráfico F.1).

De igual forma, las actividades agrícolas, especialmente la palma, la caña de azúcar y el cacao, vienen desacelerándose o creciendo a tasas inferiores a las del resto de la economía.

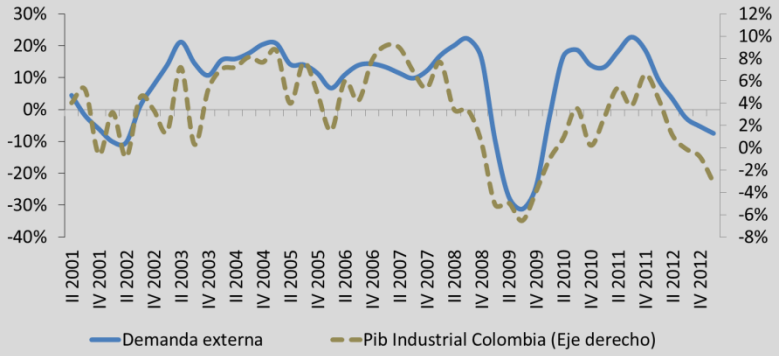
Los elementos coyunturales que explican estas bajas tasas de crecimiento se pueden resumir en tres factores: primero, un proceso de revaluación del peso que viene desde años atrás a pesar de los esfuerzos del Gobierno y el Banco de la República; segundo, una caída en la demanda global por manufacturas debido a la desaceleración mundial (Gráfico F.2); y tercero, los altos niveles de contrabando, especialmente de productos agrícolas e industriales. Adicionalmente, desde tiempo atrás se ha documentado un rezago importante en la productividad de estos sectores respecto a los estándares internacionales debido a factores estructurales que tienen una alta interdependencia con el atraso en infraestructura, especialmente en carreteras, puertos y ferrocarriles, como se subraya en un reciente informe de diagnóstico elaborado por el BID.

Gráfico F.1: Crecimiento anual del PIB por ramas de actividad industrial



Fuente: DANE.

Gráfico F.2: Demanda externa (G-20) y PIB industrial (Variación anual)



Fuente: OECD y DANE.

Ahora bien, desde el punto de vista del largo plazo existen diferentes posiciones sobre los problemas que enfrenta la industria, los cuales han dado lugar a un

debate sobre si la economía se está desindustrializando o si por el contrario, lo que se observa es una especialización de la cadena industrial y una desintegración vertical de la misma, la cual podría dar lugar a una mejora en la productividad agregada.

Por otra parte, a pesar de la concurrencia de problemas específicos en algunos sectores, por ejemplo choques de oferta que se presentaron en 2012, existen además otras hipótesis sobre el comportamiento del desempeño industrial en los últimos años y en particular del bajo dinamismo en los últimos meses.

Por ejemplo se argumenta que la apreciación del tipo de cambio ha incidido de manera desfavorable en la actividad industrial, a través de unas menores exportaciones, por lo cual dado el contexto de apreciación cambiaria en diferentes economías a nivel mundial, se han activado múltiples estrategias de los bancos centrales y los gobiernos para enfrentar dicha situación. Un segundo elemento está relacionado con la menor productividad en algunos sectores de la industria. Diferentes estudios muestran mejoras en la productividad aunque menores a la ocurrida en los sectores de servicios o minería, lo cual también es una característica del bajo crecimiento de la productividad en América Latina, en la cual la participación de la pequeña y mediana empresa es alta, aunque poco productiva.

El tercer factor analizado está asociado con los costos relativos que enfrenta la industria, principalmente los costos de energía y gas, al igual que los costos de transporte, los cuales tienen una alta participación en algunos los sectores, creando desventajas frente a otros competidores en la región. Finalmente, en la coyuntura reciente la industria se vio abocada a una desaceleración en sectores clave como la construcción la cual terminó por afectar una gran parte de los sectores industriales, junto con algunos choques de oferta puntuales en sectores con alta participación en el valor agregado industrial.

Propuesta

En respuesta a la situación descrita, el Gobierno Nacional ha diseñado un Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PiPE), esfuerzo que concentra una serie de medidas, transversales y sectoriales, encaminadas a mejorar el ambiente para el desarrollo de la actividad productiva y a fortalecer los sectores transables de la economía nacional. En su conjunto, este plan representa inversiones por $5 billones (Gráfico F.3).

Gráfico F.3: **Composición del PiPe**

Es importante resaltar que, en la medida en que buena parte de estos recursos ya se encuentra incorporada en el presupuesto de 2013, su ejecución no afectará las metas de balance estructural contenidas en la Regla Fiscal ni en otros indicadores incluidos en los demás instrumentos de planeación fiscal de mediano y largo plazo. Este plan se financia priorizando iniciativas y reprogramando los cupos originales de gasto.

Medidas transversales

Las medidas que brindarán las condiciones necesarias para la reactivación de la actividad económica en su conjunto, apuntan a cinco objetivos fundamentales: revertir la tendencia a la baja del tipo de cambio, brindar un estímulo oportuno para la contratación de mano de obra formal, elevar la productividad y la competitividad en un entorno globalizado y garantizar que las operaciones de comercio se desarrollen en la legalidad. A continuación se presentan las principales medidas para cada uno de los frentes considerados.

Cambiarias

La revaluación del peso es uno de los factores que inciden negativamente en la competitividad de las empresas nacionales. Con el fin de apoyar las medidas que el Gobierno Nacional ha venido adelantando, en coordinación con el Banco de la República, para frenar las presiones a la baja del tipo de cambio, se generará un ahorro en moneda extranjera por valor de 5 mil millones de dólares. Este valor es adicional a la acumulación ya prevista de reservas internacionales que entre febrero y mayo fue de 3 mil millones de dólares y a los 1 mil millones de dólares que tiene previsto acumular el Fondo de Ahorro y Estabilización. Como parte de esta medida, el Banco de la República en su junta del 31 de mayo aprobó la compra de USD 2.500 millones entre junio y septiembre de este año.

Este ahorro provendrá en parte de los recursos que el FONPET recibe anualmente del Sistema General de Regalías por valor de $1.000 millones de dólares. Adicionalmente, los otros 4 mil millones se obtendrán mediante el decreto que busca modificar la metodología para el cálculo de la rentabilidad mínima que deberán garantizar las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías, con lo cual se espera una mayor diversificación del portafolio de estos fondos, en particular, en activos de moneda extranjera. Este decreto aún no ha sido expedido, sin embargo, las AFP's ya han comenzado la compra de dólares anticipándose a la medida.

Tributarias

Reducción de costos a la nómina

La reforma tributaria aprobada a finales del año pasado dispuso que en julio de 2013 se eliminen los aportes de los empleadores a ICBF y SENA, con la implementación de un esquema de retención en la fuente que sustituye estas fuentes de financiación. El desmonte se adelantó dos meses, con lo cual a partir del 1º de mayo se estableció un sistema de tarifas de retención con tratamiento preferencial para la industria y la agricultura (Cuadro F.1) aliviando de esta forma el flujo de caja de estos sectores y generando un estímulo oportuno a la creación de empleo formal.

Cuadro F.1: Tarifas de retención a título de CREE. 2013

Sector económico	Tarifa (%)
Comercio al por mayor y al por menor	0,3
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,3
Manufactura	0,3
Transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y comidas	0,6
Construcción	0,6
Información y comunicaciones	0,6
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de apoyo	0,6
Administración pública y defensa, atención de la salud y de asistencia social	0,6
Otras actividades de servicios	0,6
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	0,6
Electricidad, gas, vapor y agua	1,5
Minería	1,5

Fuente: Coordinación de Estudios Económicos. DIAN.

Esta medida representa una reducción de 5% en el costo laboral de las empresas, beneficiando especialmente los sectores intensivos en mano de obra (Comercio e Industria).

Decreto reglamentario de Zonas Francas

Con el fin de hacer más eficiente, ágil y sencillo el procedimiento para que los empresarios accedan al régimen franco, el Gobierno Nacional ha venido trabajando en un decreto reglamentario del régimen de Zonas Franca. Con el nuevo decreto se acortarán los tiempos de expedición y se harán más expeditos

los requisitos necesarios para acceder al régimen. De esta manera, se espera agilizar el proceso que actualmente adelantan 18 zonas pendientes de declaratoria.

Además, el decreto hará más riguroso el régimen en materia de cumplimiento y montos de inversión y generación de empleo.

Otras medidas

Se acortarán los tiempos de espera en las devoluciones de IVA mediante la adopción de un sistema electrónico para atender estas solicitudes.

Arancelarias

Mediante el decreto 1703 de agosto de 2012, el Gobierno Nacional implementó una reducción temporal de aranceles a 0% por el término de un año, para materias primas y bienes de capital no producidos en el país. Se mantendrá este beneficio por dos años más, hasta agosto de 2015, lo cual representa menores pagos de aranceles por valor de 1,2 billones de pesos para 3.094 subpartidas.

Competitividad

Tendientes a mejorar el entorno competitivo para el desarrollo de la actividad productiva, el Plan considera medidas que reducen los costos de producción y garantizan mejores condiciones para la actividad industrial y su desarrollo.

Reducción de costos de energía

Con la ley 1430 de 2010 y el Plan Nacional de Desarrollo, se implementaron medidas claves para la competitividad como son la eliminación de la sobretasa de 20% de energía para la industria, así como de la sobretasa de 8,9% del gas para el sector industrial, con una reciente extensión para todos los usuarios en el sector.

El Ministerio de Minas y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) contribuirán a reducir los costos por restricciones, lo cual tenderá a reducir estructuralmente las tarifas para los usuarios, además de contribuir a la confiabilidad del sistema.

Logística

Se reactivará este año el programa de chatarrización, para la renovación del parque automotor de carga. Se incrementará en $100 mil millones el presupuesto para este programa, lo cual permitirá avanzar hacia la meta de chatarrizar cerca de 2.600 camiones.

Defensa y Seguridad

Se incrementa en 2.500 nuevos efectivos el pie de fuerza de la Policía Nacional, con un costo fiscal de $187 mm, que permitirán continuar generando un clima de seguridad y confianza para la inversión y el crecimiento.

Plan Anti-Contrabando

Con el fin de atacar de manera directa y coordinada uno de los principales problemas que enfrentan las empresas, como es el contrabando y el comercio ilícito, se adelanta un proyecto de ley que fortalecerá los mecanismos para su control, en particular en materia penal.

Con este Proyecto, se fortalece la coordinación interinstitucional al interior del Gobierno Nacional en la implementación de acciones efectivas en la lucha anti-contrabando, se adoptan estrategias de cooperación multilateral que incluyen intercambios de información e incorpora el uso de medios no intrusivos de inspección y seguimiento satelital a la carga, con una inversión en equipos cercana a $40 mm.

Adicionalmente, se fortalecerán instituciones como la Policía Fiscal Aduanera (POLFA) con un nuevo pie de fuerza de 1.000 efectivos.

Medidas sectoriales

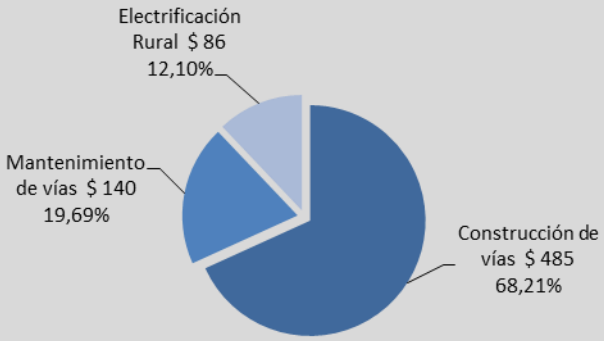
Desde el punto de vista sectorial el plan comprende inversiones que se dirigen a cuatro sectores: infraestructura, vivienda, comercio e industria y agricultura.

Infraestructura

En infraestructura, de un total de inversiones por $711 mm 68,21%, correspondiente a $485 mm, se destina a la construcción de vías en todo el país. Entre estas se cuentan los tramos Tumaco-Pasto-Mocoa (Nariño-Putumayo), San Miguel-Santana (Putumayo), La Palmera-Presidente (Santander), las circunvalares en San Andrés y Providencia, Popayán-Paleterá-Isnos (Cauca-Huila) y Puerto Boyacá-Chiquinquirá (Boyacá).

Los recursos restantes, $226 mm en total, se dirigen al mantenimiento de vías ($140 mm 19,69%) y a la electrificación rural ($86 mm 12,10%). El primer programa se dirige a la activación de cuadrillas para el mantenimiento de vías terciarias y otra infraestructura local y regional, mientras que la segunda iniciativa se dirige a incrementar la cobertura de energía eléctrica en zonas rurales mediante la ejecución de proyectos inscritos en el Fondo de Apoyo a la Electrificación Rural –FAER-.

Gráfico F.4: Distribución del Componente de Infraestructura del PiPe
($711 MM)



Fuente: PiPe. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

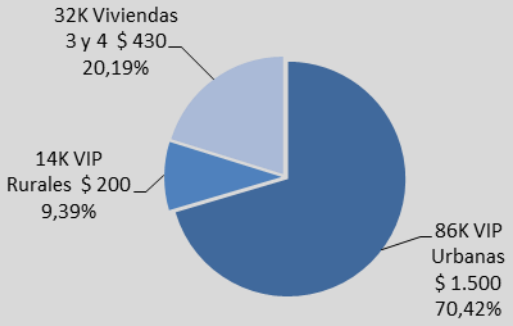
Adicionalmente debe trabajarse en el mejoramiento de la institucionalidad del sector, con ese propósito se ha sometido a consideración del Congreso el proyecto de Ley de Infraestructura que regulará la infraestructura del transporte con el fin de implementar acciones concretas que promuevan la eficiencia y desarrollo del sector. Con esto se busca incrementar la transitabilidad y conectividad entre las regiones, facilitar la presencia del Estado en lugares de difícil acceso y promover la seguridad para el desarrollo agrícola en los lugares más apartados del país.

De la mano con ello, se acaba de constituir la Financiera de Desarrollo Nacional –FDN-, que implementará un nuevo modelo de banco de desarrollo, encargado de ofrecer productos para la financiación eficiente de las obras de infraestructura, así como las garantías para que éstas sean apalancadas por los recursos acumulados en los Fondos de Pensiones.

Vivienda

En vivienda el plan destina $2,1 billones a la financiación de 100 mil viviendas VIP, 86 mil urbanas y 14 mil rurales para personas que aún no tengan vivienda propia y cuyo ingreso mensual no sea superior a dos salarios mínimos, y para el subsidio a la tasa de interés de 32 mil viviendas urbanas de niveles 3 y 4 (de $80 hasta $200 millones) (Gráfico F.5).

Gráfico F.5: Distribución del componente por tipo de vivienda
($2,1 Billones)



Fuente: Min. Vivienda – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En términos de las 86 mil VIP urbanas, el modelo financiero prevé el incentivo a la demanda por medio de dos vías: de una parte facilitando, mediante subsidio directo, la consolidación de la cuota inicial para la compra de vivienda nueva y, de otra parte, ofreciendo una cobertura de FRECH[15] para el costo de financiamiento del saldo (Cuadro F.2).

Cuadro F.2: Modelo Financiero – 86 mil viviendas VIP urbanas

	Beneficiario	De 1 a 1.5 SMMLV	De 1.5 a 2 SMMLV
	Ingreso	736.875 (1.25 SMMLV)	1'031.625 (1.25 SMMLV)
Cierre financiero de la VIP	Valor VIP (70 SMMLV)	41'265.000	41'265.000
	Recursos propios (5% VIP)	2'063.250	2'063.250
	Subsidio directo	14'737.500 (25 SMMLV)	12'969.000 (22 SMMLV)
	Desembolso crédito	24'464.250	26'232.750
Recursos asociados al crédito y descripción	Cobertura FRECH	7'620.215	8'456.246
	Garantía FNG (6.6% crédito)	1'614.641	1'731.362
	Cuota deudor	221.063	309.488
	LTV	59%	64%
Viabilidad por primeros 7 años	Cuota deudor/ingresos	30%	30%

Fuente: Minvivienda y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El programa de subsidio a la tasa de interés para las 32 mil viviendas de nivel 3 y 4 que se empezará a ejecutar en abril de 2014 y se extenderá durante los primeros siete años del periodo de vida útil del crédito, apalancará un poco más de $4,5 billones de gasto dirigido hacia el sector de la construcción, particularmente en el segmento de la vivienda media. (Cuadro F.3).

[15] Fondo de Estabilización de la Cartera Hipotecaria.

Cuadro F.3: Costo por Componente

FASE / CONCEPTO	Coberturas ($mm)	Viviendas	Valor de las Viviendas ($mm)
Primera (hasta 04/14)	253	19.267	2.721
Segunda (desde 05/14)	177	13.057	1.836
TOTAL	**430**	**32.324**	**4.557**

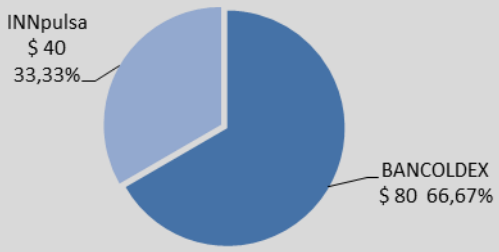
Fuente: Minvivienda y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, ya se expidió el Decreto 0701 de 2013 y mediante Resolución 263 se reglamentaron los aspectos operativos y la puesta en marcha del programa. Por su parte, ya se han puesto a disposición $160 mm en el FRECH, lo que ha permitido el desembolso de 766 créditos (al 20 de mayo de 2013).

Industria

En materia de industria el plan contempla la inversión de $120 mm enfocados hacia líneas especiales de crédito, relativas al encadenamiento productivo y la promoción de la innovación y el emprendimiento dinámico. Estas iniciativas se ejecutarán a través de BANCOLDEX y del programa INNpulsa (
Gráfico F.6).

Gráfico F.6: Composición del Componente Industrial del PiPe
($120 MM)



Fuente: PiPe. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con el aporte de $80 MM por parte del Gobierno Nacional, Bancoldex apalancará inversiones de hasta $800 MM para la industria nacional. El programa consta de 3 líneas de crédito con tasa de redescuento preferencial alrededor de DTF+1% efectivo anual, un plazo promedio de colocación de 3 años y periodo de gracia para el pago de cuotas de capital hasta por 6 meses. Estos créditos están orientados a apoyar la recuperación del sector empresarial de Norte de Santander, línea con acompañamiento del Fondo Nacional de Garantías que prestará garantía automática de 50%, cuya prima será asumida en su totalidad por el Gobierno.

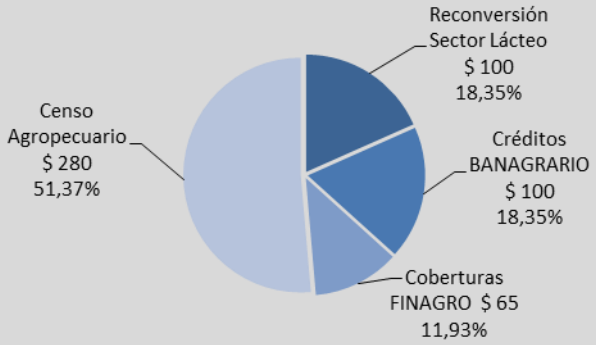
Una segunda línea para inyectar liquidez al sector industrial financiando el capital de trabajo que las empresas necesitan y brindar la posibilidad de mejorar su flujo de caja al replantear sus créditos vigentes en plazos más largos y, por último, una línea para financiar a largo plazo las inversiones en activos productivos para las empresas.

De los recursos que se le otorgarán al programa INNpulsa, 10 MM serán destinados a Mipymes para fomentar la innovación y los encadenamientos productivos; los $30 MM restantes servirán como capital semilla para empresas de todos los tamaños y grados de madurez.

Agricultura

El conjunto de intervenciones dirigidas hacia el Agro incluye $545 mm, de los cuales se emplearán $280 mm (51,37%) en la realización del Censo Agropecuario, $65 mm (11,93%) en coberturas cambiarias de FINAGRO y se asignarán sendas partidas, de $100 mm (18,35% cada una) para la reconversión del sector lácteo y la financiación del sector.

Gráfico F.7. Composición del Componente Agrícola del PIPE
($545 MM)



Fuente: PiPe. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Propósito del tercer Censo Nacional Agropecuario es proporcionar información estadística estratégica, georreferenciada y actualizada del sector agropecuario. El censo cubrirá el área rural del país y los elementos estructurales básicos que caracterizan las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, infraestructura, maquinaria, gestión de los recursos naturales, gestión del productor, algunos aspectos sociodemográficos del productor y actividades no agropecuarias. Esta información se constituirá en línea base para el seguimiento de la actividad agropecuaria del país y servirá de insumo para la planeación y la toma de decisiones.

Las coberturas cambiarias de FINAGRO tienen por objetivo central proteger a los exportadores (especialmente de banano, plátano y flores) de la volatilidad en la tasa de cambio. Habrá coberturas de tasa de cambio por $13 mm, coberturas de

precios equivalentes a $12 mm e incentivos para la comercialización de productos como cacao, arroz, panela, papa, maíz y soya por $40 mm.

La reconversión y modernización del sector lácteo pretende promover la tecnificación del subsector, preparándolo para aprovechar las oportunidades de acceso a los nuevos mercados que se abren con los países y regiones del mundo con las que Colombia ha suscrito acuerdos de libre comercio. El propósito es generar aumentos en productividad y empleo en un sector, particularmente afectado por la competencia externa, que aporta cerca de 25% del PIB agropecuario. Los recursos servirán para programas de asistencia técnica, adecuación de infraestructura, laboratorios de Calidad y manejo de pasturas.

En general, todas estas medidas deben encuadrarse en un marco financiero que alivie el costo del apalancamiento financiero a los productores agrícolas, es por esto que el BANAGRARIO se fortalecerá como banca de fomento para el desarrollo agropecuario, mediante la ampliación de la cobertura de los Incentivos a la Capitalización Rural –ICR-.

Impactos

Con las medidas de carácter transversal se busca promover, en forma permanente, la competitividad del sector productivo nacional por la vía de una reducción de costos en las materias primas importadas, el fortalecimiento del dólar, la disminución de la carga tributaria y el combate frontal al contrabando.

Estas medidas deben crear un ambiente propicio para que se fortalezca el sector productivo en el mediano y largo plazo, mientras eso sucede, las medidas sectoriales adoptadas impulsarán la economía y el empleo. Según la metodología de matriz insumo – producto, que refleja los encadenamientos de estas actividades con otros sectores productivos, en total se pueden generar un poco más de 129 mil empleos directos. (Cuadro F.4)

Cuadro F.4: Impacto de las Medidas PiPe en el Empleo

Programa	Unidades	Empleos Adicionales
FRECH - Subsidio a la tasa	32.120	55.492
Viviendas VIP (Subsidio + Tasa de Interés)	88.000	36.066
Transporte y obras civiles ($720.000 millones)		14.520
Agricultura (Vivienda)	12.000	7.316
Programas directos de empleo [1/]		6.410
Seguridad ciudadana (efectivos)	2.500	2.500
Efecto Medidas de Crédito [2/]		6.882
Otras medidas de Política		-
Efecto Total		**129.186**

Fuente: DNP – DEE.

Simultáneamente con el impacto en el empleo, el plan impulsará el crecimiento haciendo crecer la economía un poco más de un punto porcentual, durante cada una de las vigencias en las que se ejecutará. Estos efectos están liderados por la construcción, dados los encadenamientos productivos que esta actividad tiene con el resto de los sectores productivos. El resto de las medidas tiene un nivel de aporte diverso, que va desde 0,01%, para el caso del incremento de efectivos en la fuerza pública, hasta 0,14% en el caso de las obras de infraestructura (Cuadro F.5).

Cuadro F.5: Impacto de las Medidas PIPE en el PIB

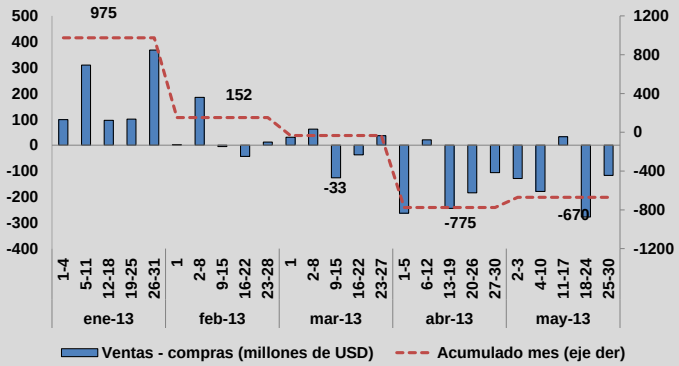
Programa	Efecto en crecimiento (% del PIB) 2013	2014
FRECH - Subsidio a la tasa	0,97	
Viviendas VIP (Subsidio + Tasa de Interés)		1,03
Agricultura (Vivienda)	0,02	0,03
Transporte y obras civiles ($625.000 millones)	0,11	0,05
Programas directos de empleo 1/	0,03	0,01
Seguridad ciudadana (efectivos)		0,01
Efecto línea de Crédito por $800 mil millones 2/	0,11	0,08
Otras medidas de Política		
Efecto Total	**1,24**	**1,22**

1/ Se asume que cada empleo vale $600,000 mensuales
2/ Se asume que con los recursos aportados para apoyo de estas líneas se pueden apalancar cerca de $800 mil millones
Fuente: DNP – DEE.

En el corto plazo, ya se empiezan a ver algunos resultados preliminares en ciertas variables macroeconómicas. En lo corrido del 2013, la tasa de cambio ha mostrado una devaluación de 6.9%, gracias a las intervenciones en el mercado cambiario durante los meses de febrero a mayo. Desde el anuncio del PIPE, que se realizó a mediados del mes de abril, se ha visto una buena parte de esta depreciación del peso colombiano (3,5% a 31 de mayo). La TRM ya ha logrado sobrepasar los $1.900 pesos por dólar para los primeros días del mes de junio, alcanzando un valor que no se veía desde enero del 2012.

Por su parte, frente al decreto que busca incentivar la mayor diversificación en los portafolios, las AFPs ya se han anticipado a la medida, incluso sin que el mismo decreto haya sido expedido aún. Entre los meses de abril y mayo, estas realizaron compras en dólares equivalentes a USD 1.445 millones. Es de esperar que para estos meses se observe una recomposición de su portafolio que contribuya a continuar reduciendo la tensión sobre la tasa de cambio.

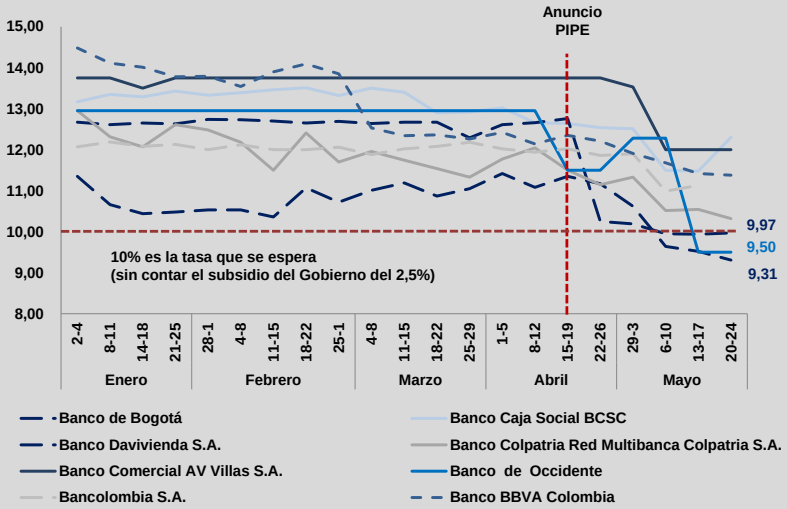
Gráfico F.8: Operaciones de mercado cambiario – Fondos de Pensiones y Cesantías



1/ Un valor negativo representa compras.
Fuente: Banco de la República

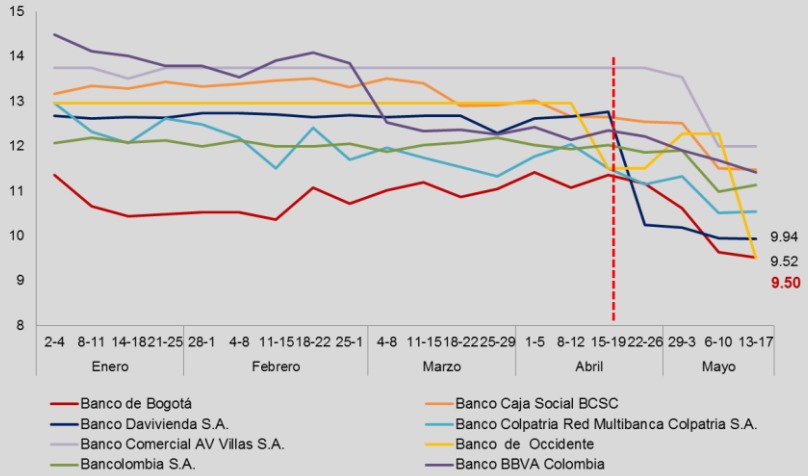
Finalmente, los subsidios en materia de vivienda para la clase media ya comenzaron a verse reflejados en el comportamiento de las tasas de interés para créditos hipotecarios. El sector bancario ha hecho su parte reduciendo las tasas desde un 12.5% (en promedio), hasta niveles alrededor del 10% para créditos no VIS en pesos para el caso de algunos bancos. Otros 250 puntos básicos adicionales serán subsidiados por el Gobierno, permitiendo otorgar tasas del 7% anual. En este mismo sentido, al 7 de junio, por medio del FRECH se han aprobado 2.107 nuevos créditos los cuales ascienden a un valor de $ 171 mil millones.

Gráfico F.9: Tasas de créditos hipotecarios VIS en pesos



Fuente: Superfinanciera

Gráfico F.10: Tasas de créditos hipotecarios No VIS en pesos



Fuente: Superfinanciera

CAPÍTULO V

5. PROGRAMA MACROECONÓMICO PLURIANUAL

El Programa Macroeconómico Plurianual que se presenta en esta sección constituye el marco a partir del cual se definieron las metas fiscales para el corto y el mediano plazo. El escenario macroeconómico que se expone y sobre el cual se diseña la estrategia de mediano plazo presenta varios elementos: los supuestos sobre la trayectoria de las variables macroeconómicas, el escenario de balanza de pagos y la consistencia macroeconómica en el mediano plazo.

El contexto externo continúa con un alto grado de incertidumbre debido al desequilibrio fiscal que aún se presenta en muchos países de la Unión Europea y que afecta la consolidación del crecimiento económico mundial, generando además volatilidad en los mercados. Sin embargo, las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional sobre el comportamiento de la economía mundial en el mediano plazo, muestran una recuperación del crecimiento tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea. Este escenario es el que se considera para las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo.

En el frente interno, la economía colombiana continuará creciendo en su nivel potencial de largo plazo, gracias a la adecuada postura fiscal del Gobierno (dada por la Regla Fiscal, tal como se mencionó en el Capítulo anterior) y una política monetaria con un acertado control de la inflación. El país continúa recibiendo Inversión Extranjera Directa en montos históricamente altos, con una proyección para 2013 de US$16.000 millones, superior a los US$15.823 millones recibidos en 2012.

En 2013, la demanda pública tendrá un mayor crecimiento por cuenta de la mejor ejecución de la inversión pública gracias a los ajustes institucionales que se han implementado con el Nuevo Sistema General de Regalías y un importante presupuesto de inversión del Gobierno Nacional Central, factores que le generarán al país importantes ganancias en desarrollo económico y social. Para los siguientes años se proyecta que el gasto agregado del sector público contribuirá al desarrollo en infraestructura del país, lo que permitirá al sector privado su pleno desarrollo como impulsador del crecimiento económico.

Teniendo en cuenta lo anterior, el escenario macroeconómico de proyecciones que se propone para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo prevé un crecimiento promedio de 4,6% en el mediano plazo, consistente con una demanda interna dinámica impulsada por el consumo de los hogares y la mayor inversión del sector privado, así como un entorno internacional estable dada la lenta recuperación del crecimiento mundial.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera, se presenta el contexto macroeconómico que se tiene en cuenta para la proyección de crecimiento de la economía colombiana. En la segunda, se explican los principales supuestos de dicho escenario. En la tercera, se muestran las tendencias de mediano plazo en el sector externo, y en la última, se presenta la consistencia macroeconómica contemplada en la Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Tratándose de un análisis de mediano plazo, en el que el objetivo central es evaluar la sostenibilidad fiscal, este ejercicio se concentra en identificar las principales tendencias y cambios estructurales que se podrían presentar en la economía en los próximos diez años, más que en hacer proyecciones puntuales de las diferentes variables macroeconómicas.

5.1 Consideraciones de los supuestos macroeconómicos

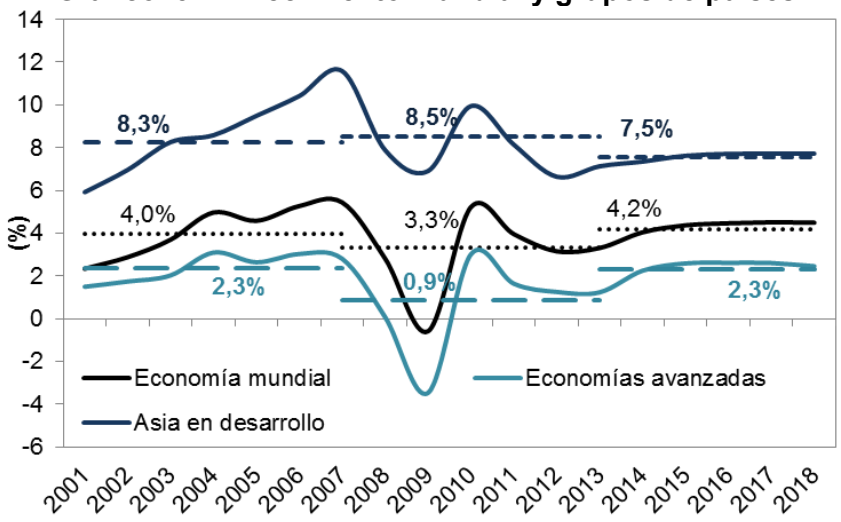
- **Contexto de crecimiento mundial**

Como se mencionó en el Capítulo 1, la economía mundial este año tendrá un lento crecimiento económico que, sin embargo, será mejor al exhibido desde el comienzo de la crisis fiscal y bancaria de la Zona Euro. En esencia, esto es resultado de la recuperación de la economía de Estados Unidos y de que, al parecer, los riesgos que se cernían sobre China (burbuja hipotecaria, sobre endeudamiento de los gobiernos locales, entre otros), no parecen materializarle en el corto plazo.

De acuerdo con las proyecciones de mediano plazo del Fondo Monetario Internacional (FMI-WEO abril de 2013), la economía mundial crecerá en 2013 a una tasa de 3,3%. Para el periodo 2014-2018, el mundo crecerá a una tasa promedio de 4,4%. Este crecimiento esperado es superior en más de un dígito al promedio de los seis años anteriores (2007-2012), cuando la expansión mundial se ubicó en 3,3% promedio anual.

El Gráfico 5.1 muestra la evolución esperada por el FMI para el mundo y los principales grupos de países. En él se observa que esta entidad prevé que, en términos de crecimiento, las economías asiáticas perderán algo de protagonismo frente a la senda de expansión que traían antes de la crisis financiera internacional.

Gráfico 5.1: Crecimiento mundial y grupos de países

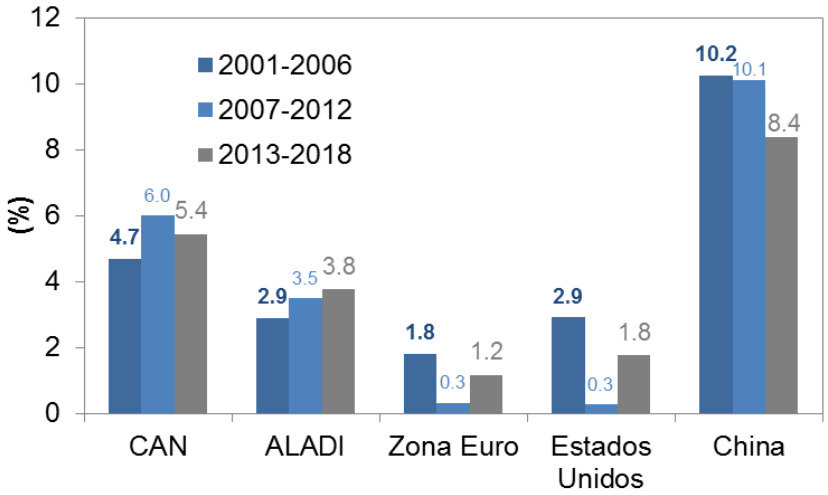


Fuente: FMI, WEO (Abril de 2013).

- **Crecimiento de los socios comerciales**

Las proyecciones de crecimiento de nuestros socios comerciales se constituyen en un referente de la demanda por exportaciones colombianas para el mediano plazo. En este contexto, se destacan dos elementos; el primero, relacionado con la relativa desaceleración esperada de los bloques de comercio más importantes en los que se encuentra Colombia y, segundo, las mejores perspectivas provenientes del resto de socios. Este último efecto tendrá un impacto significativo dado los procesos de diversificación de las exportaciones y firma de tratados de libre comercio que se vienen desarrollando en los últimos años.

Gráfico 5.2: Crecimiento de bloques comerciales y socios

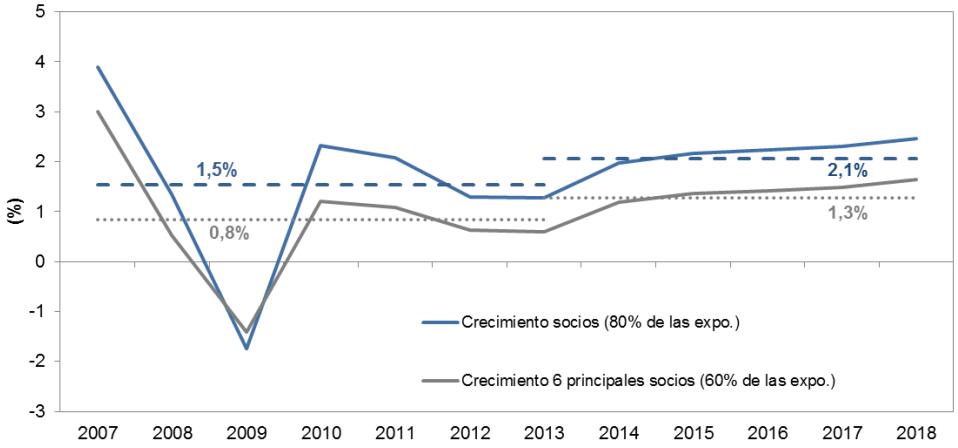


Fuente: FMI.

El Gráfico 5.2 ilustra el primer punto. En efecto, mientras el crecimiento de las economías de la Comunidad Andina de Naciones, que representan más de 6% de las exportaciones, al igual que China (9% de las exportaciones) se desacelerará en los próximos 6 años, las economías de la Zona Euro, y Estados Unidos se recuperarán en forma sustancial. Entre tanto, las economías latinoamericanas, en donde se concentra buena parte de la estrategia de diversificación, habrán de crecer a una tasa más elevada.

En suma, la economía colombiana podrá esperar una dinámica cada vez mayor de exportaciones en el mediano plazo, toda vez que éstas se han ido enfocando en economías con mayor dinamismo. Esto se evidencia en el Gráfico 5.3. En él, se muestra el crecimiento económico de los últimos años, y el esperado para el periodo 2013-2018 de los socios comerciales de Colombia, ponderando por su participación en las exportaciones. Se observa que, si bien las mercancías nacionales encontrarán un mercado escasamente dinámico en los socios tradicionales, el resto de mercados le habrán de imponer una mejor dinámica.

Gráfico 5.3: Crecimiento del PIB de socios comerciales (Ponderado por participación en exportaciones)



Fuente: DANE, FMI, cálculos DGPM.

- **Balance externo y situación fiscal de socios comerciales**

Adicional al crecimiento económico de las economías demandantes de productos y servicios nacionales, también es relevante tener en cuenta la situación externa de cada país, así como el enfoque de su política fiscal. Ello es imprescindible en la construcción de supuestos en materia de disponibilidad de recursos externos y de demanda externa.

Para ilustrar estos elementos es posible observar la dinámica reciente de los déficits gemelos de nuestros socios comerciales. Los Gráficos 5.4 y 5.5 muestran el balance fiscal y el balance en cuenta corriente de la balanza de pagos para los principales socios comerciales. Allí se muestra que, en general, se prevé que

todos enfrentarán en los próximos años un importante ajuste fiscal en un contexto de déficits en cuenta corriente.

Una excepción es el caso de China, que anticipa para 2018 la obtención de un superávit en ambos balances. Venezuela, por su parte, anticipa un fuerte ajuste fiscal, amparado en lo que continuará siendo un amplio superávit en cuenta corriente, producto de las exportaciones petroleras.

Gráfico 5.4: Déficit fiscal vs. comercial (China y Chile)

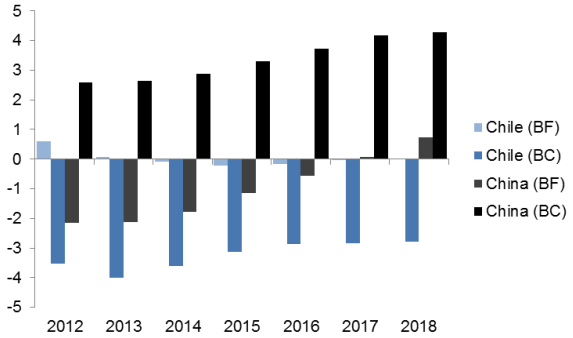
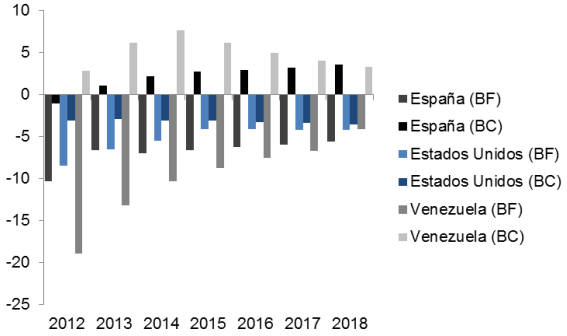


Gráfico 5.5: Déficit fiscal vs. comercial (España, EEUU y Venezuela)



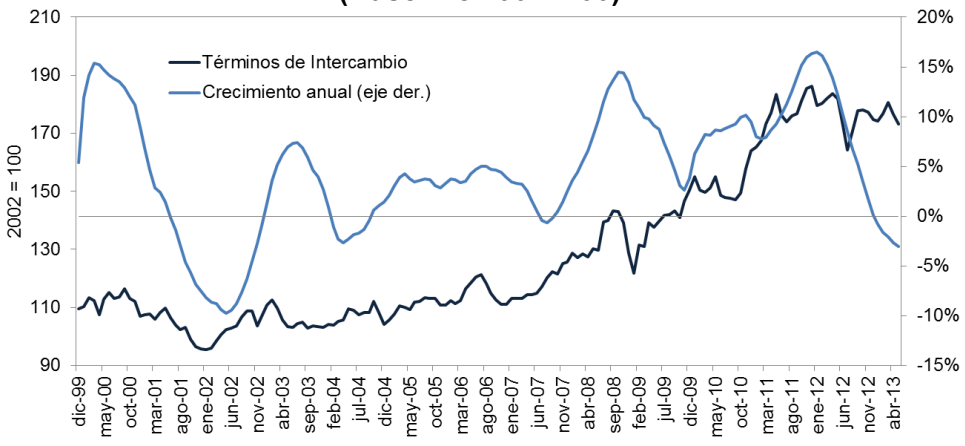
Fuente: FMI.*BF: Balance del Gobierno General, BC: Balance en cuenta corriente.

- **Términos de intercambio**

Los precios de los bienes colombianos exportados frente a los importados se mantuvieron crecientes desde principios de 2005 hasta los primeros meses de 2012. Este fenómeno fue, en parte, consecuencia de la creciente importancia que tuvo el sector minero en ese periodo (especialmente, petróleo, carbón, níquel, oro y café que corresponden al 50% del total de las exportaciones totales). A partir de allí, sin embargo, los términos de intercambio han mostrado una notable desaceleración que se ha profundizado en lo que va de 2013 (Gráfico 5.6).

En efecto, a lo largo de 2013, la variación anual de los términos de intercambio se ha mantenido en el terreno negativo. Ello es consecuencia directa de una reducción en los precios del carbón y del petróleo, que de abril de 2012 a abril de 2013 presentaron caídas de 15% y 11%, respectivamente (Gráfico 5.7).

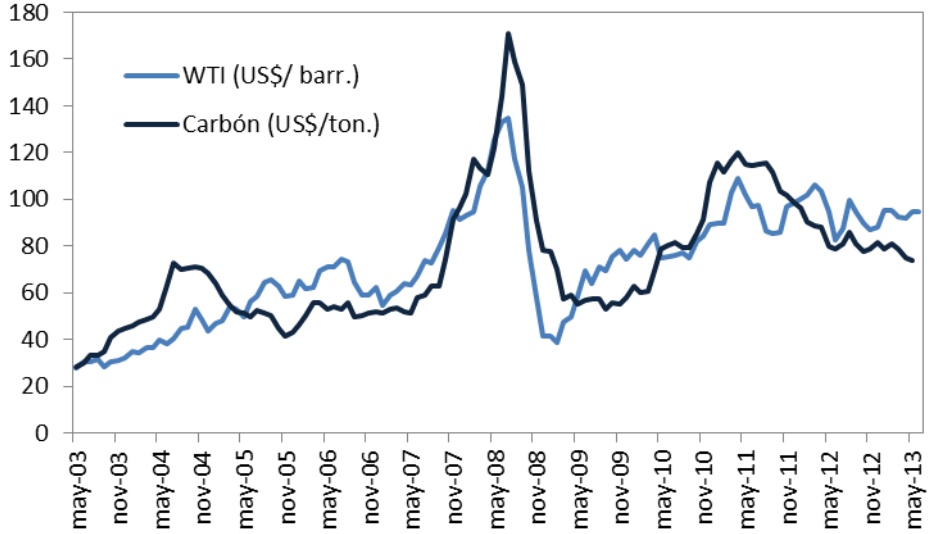
Gráfico 5.6: Términos de Intercambio
(Base Dic 2002=100)



Fuente: Banco de la República.

En el pasado, factores como la inestabilidad política en oriente medio, registrada desde comienzos de 2011, impactaron el mercado del petróleo manteniendo los precios en niveles altos, lo que unido a la fuerte demanda de los países emergentes como China, impulsó los términos de intercambio a niveles superiores a su promedio histórico. Todos estos fenómenos se revirtieron en cierta medida durante buena parte del 2012 y lo que va de 2013, pero la recuperación mundial esperable para el mediano plazo permite estimar, por lo menos, el mantenimiento de los precios de los bienes básicos –y con ellos, los términos de intercambio colombianos- durante los próximos años.

Gráfico 5.7: Precio del Petróleo WTI y del Carbón colombiano
(Dólares por barril)



Fuente: NYMEX, GEM Commodities, World Bank Group.

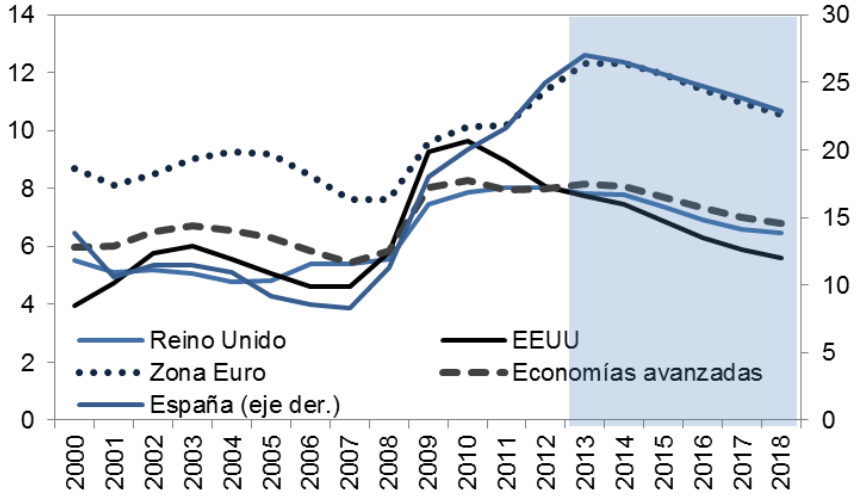
- **Desempleo en países desarrollados**

Si bien Estados Unidos y la economía europea, han comenzado a mostrar signos de recuperación, el repunte del desempleo no ha sido lo suficientemente dinámico. Es así como en 2012, de acuerdo con datos del FMI, la tasa de desempleo en las economías desarrolladas, alcanzó un 8%, superior en 1,4 puntos porcentuales al promedio de la década anterior.

En Europa la situación es todavía más crítica, toda vez que sigue habiendo allí una tasa de desempleo de dos dígitos, como no se vivía en ese continente desde mediados de la década de los noventa. Uno de los países protagonistas de este problema es sin duda España, que cerró 2012 con una tasa de desempleo de 25%. El FMI estima que en 2013 incluso la situación empeorará hasta un 27%, lo cual pone en riesgo los ingresos de una buena parte de los colombianos que residen en el exterior y, como se verá en el siguiente aparatado, tendrá negativos efectos sobre los ingresos esperados por concepto de regalías de los trabajadores colombianos en el exterior.

A pesar de todo ello, y como se muestra en el Gráfico 5.8, en el mediano plazo se anticipa una reversión de esta tendencia, particularmente visible en el caso de Estados Unidos y España. De esta forma, las economías desarrolladas habrán de retornar a las tasas de desempleo alcanzadas antes de la crisis.

Gráfico 5.8: Desempleo en países desarrollados



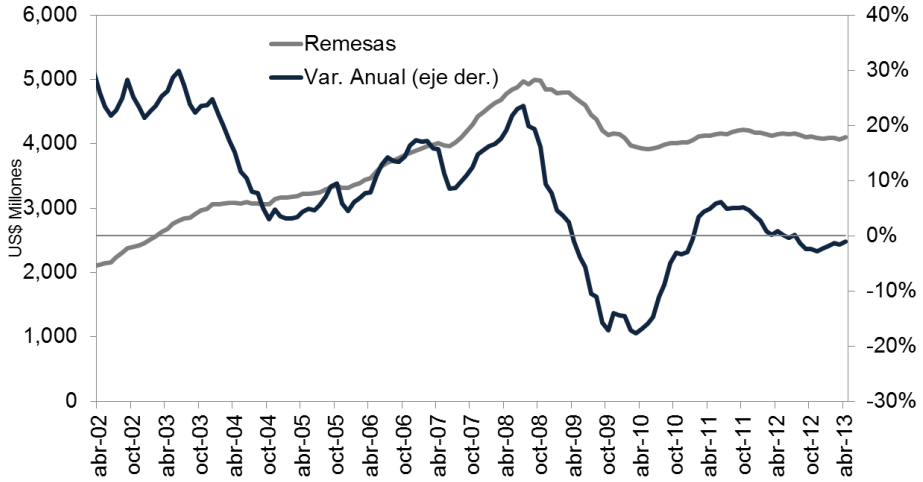
Fuente: Eurostat.

- **Remesas**

Como consecuencia de lo analizado en el punto anterior, las remesas que los trabajadores colombianos envían desde el extranjero al país han presentado una notable desmejora. A esta situación se le ha sumado el fortalecimiento del dólar frente al euro, que se refleja en un menor monto en dólares de las remesas

provenientes de España y la zona euro. La suma de los dos factores mencionados incide en un menor ingreso disponible de los hogares. En efecto, para el cierre de 2012, los trabajadores residentes en el exterior enviaron a Colombia la suma de US$4 mm, cifra 2% inferior a la lograda en 2011 y 4% por debajo del promedio del último lustro. Esta tendencia se ha mantenido en lo que va corrido de 2013 (Gráfico 5.9).

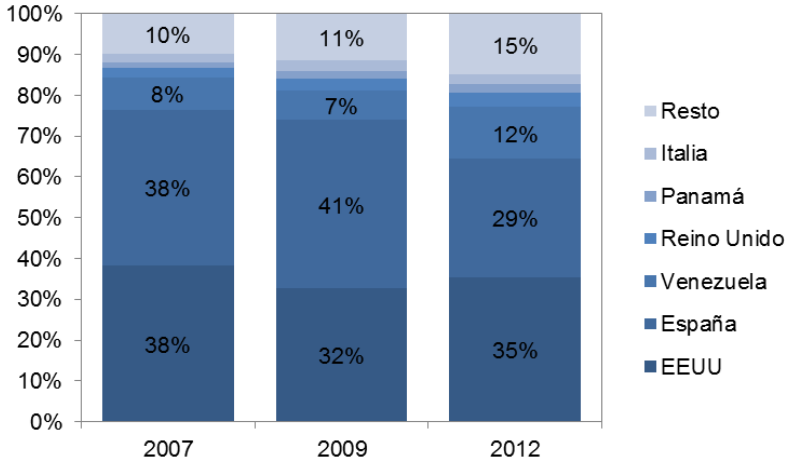
Gráfico 5.9: Remesas de trabajadores colombianos en el exterior



Fuente: Banco de la República.

En el escenario base se proyecta que las remesas conserven su valor en términos del PIB. Ello en razón a dos factores: primero, y como ya se mencionó, la recuperación de mediano plazo que se anticipa en los principales países en donde se generan los recursos de remesas, y segundo, en la que parece ser una recomposición de los migrantes hacia países con mejores perspectivas para el próximo decenio (Gráficos 5.10).

Gráfico 5.10: Composición por países de las remesas de los trabajadores



Fuente: Banco de la República

5.2 Principales supuestos macroeconómicos

El escenario de proyecciones se elabora a partir de analizar la información publicada por diferentes entidades especializadas como el FMI, el Banco Mundial y el consenso de analistas nacionales e internacionales sobre el desempeño futuro de indicadores relevantes para la proyección del crecimiento, del balance externo y del fiscal en el mediano plazo.

i. Crecimiento: El supuesto de crecimiento promedio para la economía colombiana en el mediano plazo es de 4,6%, consistente con la estimación del crecimiento potencial de largo plazo del grupo técnico de PIB potencial de la regla fiscal. Las condiciones de la economía colombiana están dadas para que en los siguientes años se mantenga este crecimiento (sostenibilidad fiscal, inflación controlada, desempleo a la baja y un nuevo diseño institucional más competitivo). Esta dinámica del crecimiento estaría explicada principalmente por el comportamiento de la demanda interna (consumo e inversión) impulsada por el sector privado y por una importante contribución de la demanda externa.

ii. Inflación: En el año 2012 la economía colombiana alcanzó un nivel de inflación (2,44%) en línea con el rango meta de largo plazo (2,0-4,0%) del Banco de la República. El esquema de inflación objetivo le ha permitido al país una reducción de la inflación y el logro de una estabilidad en el comportamiento de los precios, lo cual favorece principalmente a la población de más bajos ingresos. En el mediano plazo, se proyecta que la inflación se ubique dentro en el punto medio del rango meta establecido por el Banco Central, 3%, y que la estabilización del nivel de precios continúe en esos años. Al mismo tiempo, la economía estaría creciendo a su potencial.

iii. Precios de los productos de exportación: En el escenario base se supone que el precio del crudo colombiano se mantendrá en promedio para el período 2014-2024 en US$99 por barril en dólares constantes de 2013, tomando como base la senda de precio de petróleo de largo plazo consistente con el escenario de la regla fiscal. Por otra parte, los pronósticos suponen un precio promedio para el carbón de US$84 por tonelada a partir de 2014.

5.2.1 Tendencias generales del escenario macroeconómico

En la última década la economía colombiana logró tasas de crecimiento alrededor del 5%, gracias al dinamismo de la demanda interna que fue liderado por el consumo y la inversión del sector privado, a lo que se sumó el buen desempeño de los precios de nuestros bienes de exportación. Así, entre 2002 y 2008, el gasto interno aumentó 6,0% y la producción 5,0%. En el mismo período, el déficit en la cuenta corriente pasó de 1,3% a 2,9% del PIB.

En el año 2009 el país se vio expuesto a dos fuertes choques: primero, la crisis económica mundial y luego, las restricciones comerciales con Venezuela. Sin

embargo, la economía pudo mantener un crecimiento económico positivo, a diferencia de otros países emergentes.

En los años 2010 y 2011 se presentó una consolidación del crecimiento económico, con un crecimiento de 4,0% y 6,6% respectivamente, impulsado por el lado de la oferta por sectores como minería, comercio e industria, y del lado de la demanda por el consumo de los hogares y la inversión del sector privado. De esta forma, en este período el gasto agregado de la economía creció en promedio un 7%, superior a lo observado en 2009. La leve recuperación económica mundial de 2010 también contribuyó a una mejora de la demanda externa por nuestros productos de exportación, y los altos precios de los *commodities* en 2011 contribuyeron a que las exportaciones recuperaran su dinámica positiva.

En 2012, la desaceleración económica mundial afectó la dinámica de la economía colombiana a través de la demanda externa por nuestros productos de exportación, que se reflejó en el menor crecimiento del sector industrial. De otra parte, la baja ejecución en la inversión en obras civiles y el menor ritmo de gasto en las regiones (explicado por el ciclo político regional) afectaron la dinámica de la demanda interna.

Para 2013 se espera un crecimiento de la economía colombiana cercano al 4,5%, liderado por la dinámica del gasto interno con un crecimiento de la demanda interna del 5,8%. Aunque los precios de las materias primas han presentado una moderación, y el crecimiento de nuestros socios comerciales se ha reducido levemente frente al año anterior, el incremento esperado de la demanda externa también estará en línea con la proyección de crecimiento económico. Con esto, se calcula que el déficit en cuenta corriente se ubicará alrededor de 3,2% del PIB, superior al 3,1% del PIB observado en 2012, el cual continuará siendo financiado con capitales de largo plazo, en especial inversión extranjera directa.

Bajo este escenario, se proyecta un déficit del SPC de 1,0% del PIB y del GNC de 2,4% del PIB, resultado que se explica en detalle en el Capítulo 2 y en el Capítulo 4 de este documento. En ese sentido, lo más importante es tener en cuenta que este déficit se encuentra financiado en su totalidad.

En el mediano plazo, se espera que a partir de 2014 se registre un incremento de la demanda interna en línea con el crecimiento del PIB, liderado por el consumo privado. Tal como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, la meta del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos es lograr una reducción del desempleo a niveles inferiores al 10%. De esta forma, una menor tasa de desempleo significa un aumento en el ingreso disponible de los hogares y por tanto en el consumo, lo que ayudará al crecimiento de la demanda interna, sustentando el crecimiento del PIB.

Con este marco de referencia sobre el desempeño económico, el escenario central supone, entre 2014 y 2024, un crecimiento promedio de la economía cercano a 4,6% en línea con el crecimiento potencial de la economía. Se debe

tener presente que éste es un supuesto moderado pero responsable ya que es sobre el cual se construye el escenario fiscal y se define la senda de gasto en el mediano plazo. De hecho, como se explica en detalle en el Capítulo 4, el Marco Fiscal de Mediano Plazo se diseñó bajo el marco de operatividad de la regla fiscal, de forma que cualquier crecimiento de la economía por encima de su potencial se reflejará en un mejor balance fiscal.

El crecimiento económico en el mediano plazo deberá verse impulsado favorablemente por el dinamismo de sectores como vivienda, infraestructura, agricultura, minería e innovación tecnológica, así como por la inversión de los recursos de las regalías en proyectos que impulsen el desarrollo del país, todo lo cual significa avances en capacidad productiva y, deberán verse reflejados en ganancias en la productividad de la economía en el mediano plazo. Esto, sumado a los estímulos a la formalización y al emprendimiento deberá conducir a la economía por su crecimiento potencial en el mediano y largo plazo.

Por último, en el mediano plazo se proyecta que la política fiscal será contracíclica, ya que a medida que la economía continúe creciendo, la demanda pública crecerá a un menor ritmo.

5.3 Sector externo

Los Gráficos 5.11 y 5.12 muestran la trayectoria de la estimación de mediano plazo de la balanza de pagos, elaborada a partir de los supuestos descritos en el apartado anterior. Se evidencia así que, desde hoy hasta 2024, habrá una paulatina reducción del déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB (que se situará en 3,1% en 2013 y en 2,9% en 2024).

En este apartado se analizan las sendas de proyección y las consideraciones tenidas en cuenta para el escenario de cada uno de los componentes de la balanza de pagos, lo cual es consecuente con el resto de supuestos macroeconómicos establecidos en este Marco fiscal de Mediano Plazo.

Gráfico 5.11: **Proyección de balanza de pagos (US$ miles de millones)**

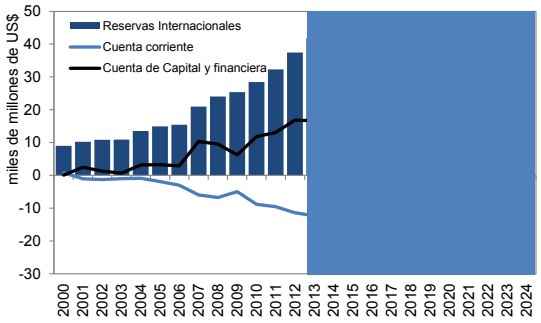
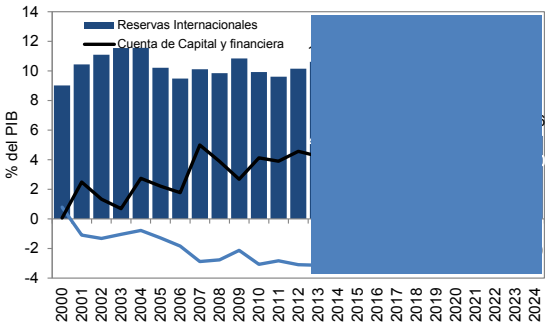


Gráfico 5.12: Proyección de balanza de pagos (% del PIB)



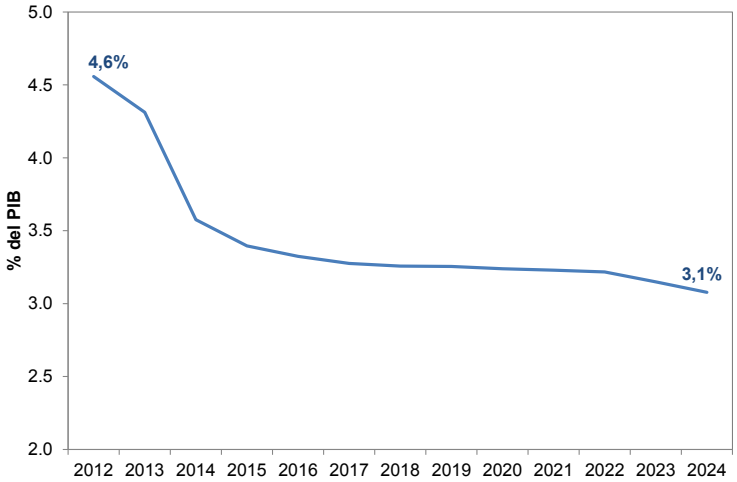
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

5.3.1 Cuenta de capital y financiera

En 2012 el balance de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos cerró en 4,6% del PIB. El ejercicio de proyecciones de mediano plazo permite anticipar una lenta reducción en este balance, como consecuencia de una estabilización de la inversión extranjera directa en sus niveles actuales como porcentaje del PIB.

En efecto, y en línea con los supuestos presentados en este capítulo, en el escenario macroeconómico base para el período 2013-2024, se espera que los ingresos de inversión extranjera directa se mantengan alrededor del 4% del PIB, lo cual es consistente con una economía que se estabilizará alrededor de su PIB potencial. Estos recursos se constituirían en la principal fuente de financiamiento de la cuenta corriente, cuyo déficit promedio se proyecta en 3% del PIB. Con un supuesto de inversión de colombianos en el exterior de 0,7% del PIB en promedio –lo cual es consecuente con el contexto de desempleo en la Zona Euro y Estados Unidos- la inversión extranjera directa neta sería en promedio de 4% del PIB entre 2013 y 2024.

Gráfico 5.13: Cuenta de Capital y Financiera (% del PIB)



Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otro lado, el endeudamiento externo neto promedio está proyectado en -0,2% del PIB en este mismo período, del cual la mayor parte corresponde al sector privado. Con lo anterior, se proyecta un superávit promedio de la cuenta de capital y financiera de 3,3% del PIB entre 2014 y 2024, reflejado en su mayoría en capitales de largo plazo (Gráfico 5.13).

5.3.1.1 Inversión Extranjera Directa

En el año 2012, Colombia alcanzó los mayores niveles de ingresos por Inversión Extranjera Directa (IED) en la historia del país (US$15.823 millones). Esta cifra incluye tanto las entradas de capital de los inversionistas para su operación en

Colombia, pero al mismo tiempo descuenta los recursos que ellos remiten al exterior como reembolso de capital, venta de su participación accionaria a inversionistas colombianos, etc.

Si bien, la mayor parte de dicha IED (34% del total) se dirigió a la actividad de hidrocarburos, otros sectores también concentraron parte de estos recursos (45% del total tuvo como destino el sector manufacturero, comercio, transporte y sector financiero, cada uno con participaciones superiores al 10% del total de recursos).

De otra parte, se observó también que durante 2012 las empresas colombianas en el exterior (particularmente del sector minero, efectuaron liquidaciones netas de capital por US$248 millones (Cuadro 5.1).

En el escenario base se supone que en el mediano plazo los flujos de Inversión Extranjera Directa hacia el país se mantengan en relación con el PIB, ya que los fundamentales macroeconómicos del país seguirán siendo atractivos para los inversionistas extranjeros. Estos recursos están también asociados con la buena dinámica de los precios internacionales de los productos básicos, factor que también ha atraído importantes recursos de capital por este concepto.

Por otra parte, en la medida en que se concreten los proyectos de inversión en el país en todos los sectores, principalmente minero-energético y de infraestructura, la IED podría crecer aún más en los próximos años, lo que tendría efectos positivos sobre la economía.

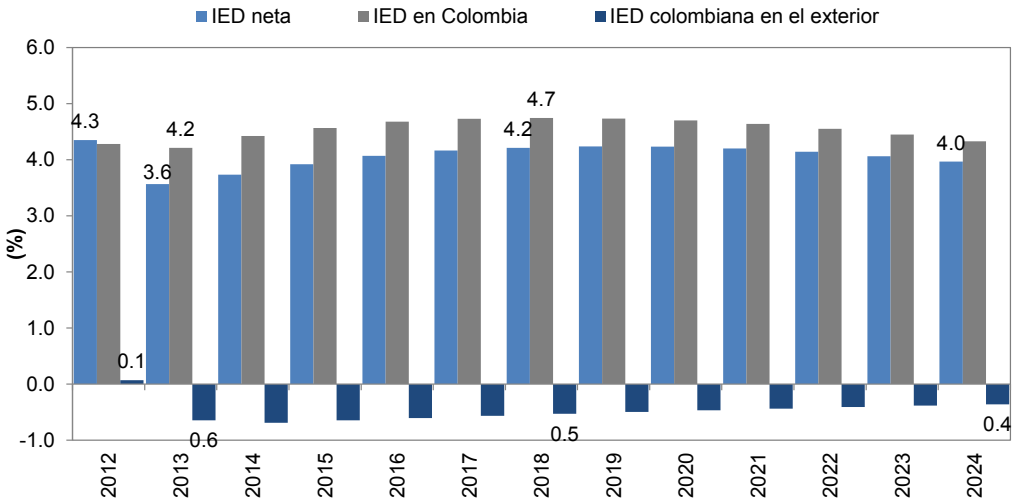
Cuadro 5.1: Flujos de Inversión Extranjera Directa en la Balanza de Pagos (Millones de dólares)

	2011	2012	Variación (US$ mill.)	% Anual
Flujo neto de Inversión Extranjera Directa en Colombia (A-B)	13,438	15,823	2,385	18%
A. Ingresos por inversión extranjera directa bruta en Colombia	27,702	36,325	8,623	31%
B. Egresos por reembolsos de capital	14,265	20,502	6,237	44%
Flujo neto de Inversión Directa de Colombia en el Exterior (A-B)	8,280	-284	-8,564	-103%
A. Egresados por constitución de inversión de Colombia en el exterior	8,564	4,144	-4,420	-52%
B. Ingresos por reembolsos de capital de Colombia en el exterior	285	4,391	4,106	>100%

Fuente: Banco de la República. Informe Balanza de Pagos Enero-Diciembre 2012.

El Gráfico 5.14 presenta la senda de proyección de la inversión extranjera neta y sus componentes para el periodo 2013-2014. Se observa allí que aunque en 2013 se anticipa una leve reducción en la IED neta, equivalente a 0,8% del PIB, este rubro de la cuenta de capitales crecerá hasta alcanzar un 4,2% hacia el 2018 y de allí en adelante se estabilizará alrededor de 4% del PIB.

Gráfico 5.14: Inversión Extranjera Directa – senda de proyección (% del PIB)



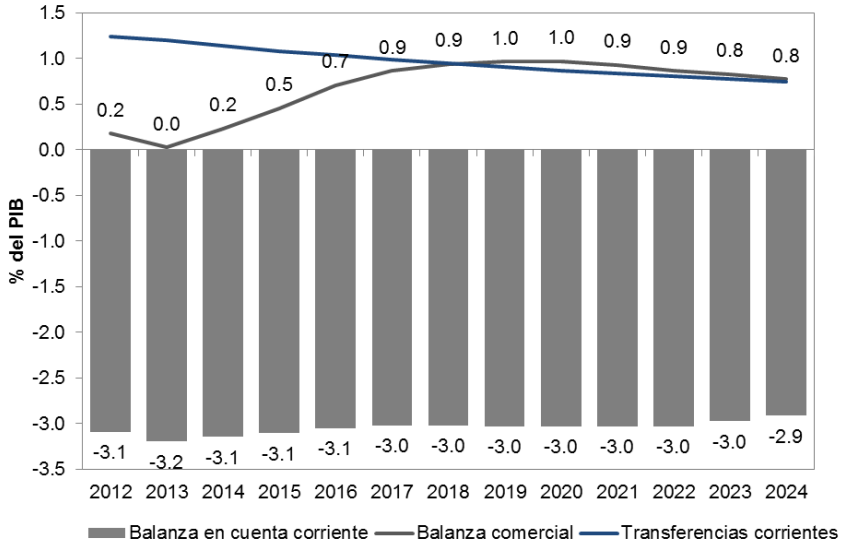
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

5.3.2 Cuenta corriente

La balanza de pagos proyectada presenta una tendencia decreciente del déficit en cuenta corriente, al pasar de un nivel cercano a 3,2% y 3,1% del PIB en 2013 y 2014 a 2,9% del PIB en 2024 (Gráfico 5.15). De esta forma el déficit en cuenta corriente promedio en dicho período se proyecta en 3,0% del PIB. El superávit de la balanza comercial se incrementaría de cerca de 0,5% y 0,7% del PIB en 2013 y 2014 hasta llegar a un resultado de 1,3% del PIB en 2024, mientras que las transferencias corrientes se reducirán cerca de 0,4 puntos del PIB.

Durante este período, las exportaciones de bienes alcanzarían una cifra equivalente a 15% del PIB. Este comportamiento obedecería a una previsible continuación del auge minero-energético, y a la entrada en vigencia de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea. De otra parte, las importaciones serían en promedio 12% del PIB. En dicho período el crecimiento anual promedio del valor en dólares de las exportaciones de bienes se estima en 5,3%, mientras que para las importaciones en dólares se proyecta un crecimiento anual promedio de 5%. La senda proyectada por la renta de factores es consecuente con lo estimado en recursos provenientes de IED.

Gráfico 5.15: Cuenta Corriente y Balanza Comercial (% del PIB)



Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5.4 Balance macroeconómico de mediano plazo

El análisis de consistencia macroeconómica se basa en estudiar el comportamiento del gasto agregado de la economía en términos del crecimiento de la demanda pública, la dinámica del sector privado y el crecimiento total. Lo anterior se refleja en la trayectoria del balance ahorro-inversión de la economía colombiana.

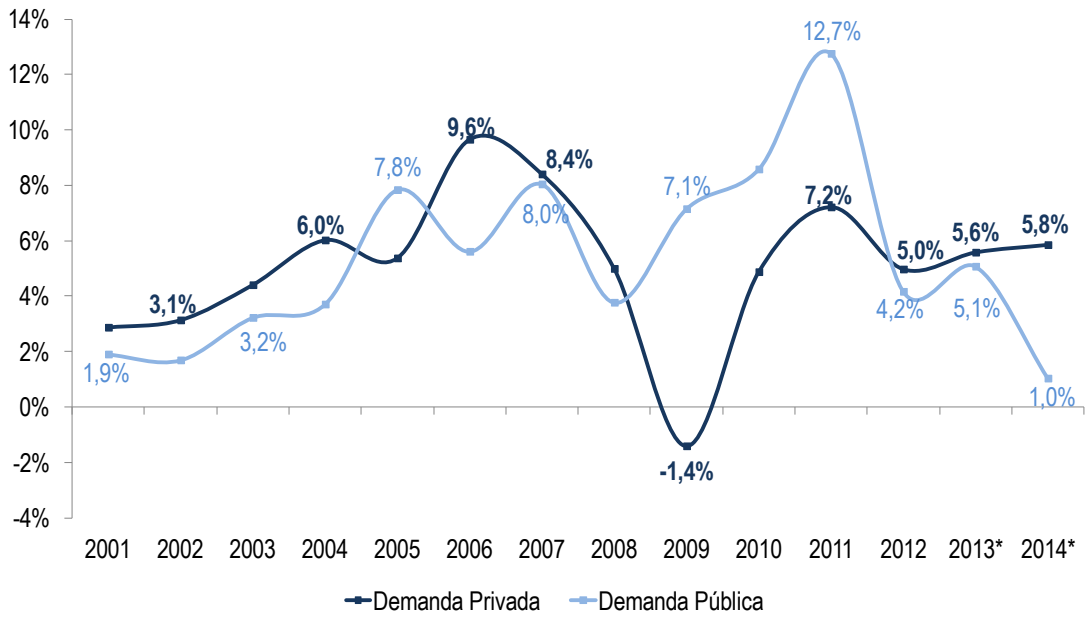
En la última década, la dinámica de la demanda pública estuvo determinada por dos factores. En primer lugar, el ciclo del gasto público en los gobiernos regionales y locales, por el cual en los primeros años de estas administraciones la ejecución del gasto es muy baja y es alta en el último año de gobierno. En segundo lugar, cuando la economía colombiana ha sufrido los efectos de las crisis mundiales (Financiera EE.UU, 2008-2009) y (Fiscal Zona Euro 2011-2012) el gobierno central ha generado un impulso fiscal para sostener el crecimiento económico. De esta forma, se realizó en 2009 el plan contracíclico que consistió principalmente en dejar operar los estabilizadores automáticos del sistema fiscal y redireccionar el gasto público a sectores que generaran mayor valor agregado a la actividad productiva. Además, en abril de 2013 se anunció el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), que direcciona recursos del presupuesto para el apoyo de sectores como la industria, agricultura y construcción, que fueron los más afectados por la desaceleración de la economía en 2012.

Para 2013 se proyecta que la economía crezca un 4,5%, dinámica que continuaría impulsada por el sector privado, ya que su demanda crecería 5,6%, al tiempo que se espera un crecimiento de la demanda del sector público de 5,1%, que tendría una incidencia importante en el crecimiento. Como se presentó en el Capitulo 1,

esto se explica por varios factores como el ciclo político del gasto en las regiones, la inversión del Gobierno Central y la implementación del nuevo Sistema General de Regalías.

Se espera que en 2014 la economía colombiana mantenga su dinámica de crecimiento, a un ritmo del 4,7% anual. Se proyecta que el gasto agregado de la economía crezca al 4,8%, inferior al esperado para 2013 (5,5%), lo que será sustentando principalmente por el sector privado, cuya demanda aumentará en 5,8%. Dado que la economía alcanzará su senda de crecimiento potencial, el sector público tendrá un papel contracícliclo, ya que su demanda crecería un 1,0%, dando el espacio necesario al gasto del sector privado para liderar el crecimiento económico (Gráfico 5.16).

Gráfico 5.16: Crecimiento anual de la demanda

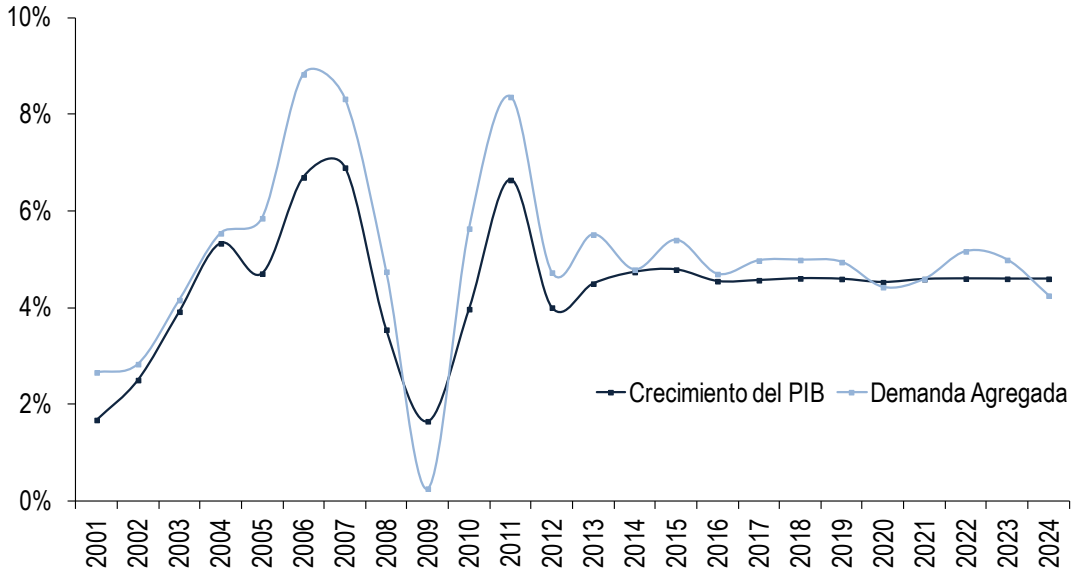


Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*Cifras proyectadas.

En este sentido, para 2014 se calcula un aumento en el consumo de los hogares de 4,9%, superior a lo estimado para el año 2013. Por su parte, la inversión mantendría su dinámica, de forma que la tasa de inversión de la economía llegaría a cerca de 28,7% del PIB en dicho año.

Para el período 2014-2024 se trabaja con un escenario de crecimiento promedio real anual de la economía cercana a 4,6%. En coherencia con este escenario, la tasa de inversión se ubicaría en niveles superiores al 29% del PIB. La tendencia de crecimiento de la demanda agregada será en promedio de 4,8%, levemente superior al crecimiento esperado del PIB (Gráfico 5.17).

Gráfico 5.17: Demanda agregada y PIB
(Crecimiento real)



Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se calcula que en promedio, el crecimiento del consumo total de la economía se sitúe alrededor de 4,5% durante el período 2014-2024. La mayor contribución a este crecimiento estaría dada por el consumo privado. El incremento en el consumo de los hogares se estabilizará alrededor de 4,7% en términos reales, lo que significa un incremento similar al de la demanda agregada y superior al de las administraciones públicas (3,9%). Asimismo, la inversión del sector privado crecería en promedio 6,0% anual entre 2014 y 2024. Se espera que en el mediano plazo el gasto del sector público no genere presiones sobre la demanda total de la economía (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2: Crecimiento de la Demanda Agregada promedio (2014-2024)

Concepto	Variación porcentual promedio (2014-2024)
Demanda Total	**4,8%**
Administraciones Públicas	**4,3%**
Consumo	3,9%
Inversión	5,1%
Sector pirvado	**5,0%**
Consumo	4,7%
Inversión	6,0%

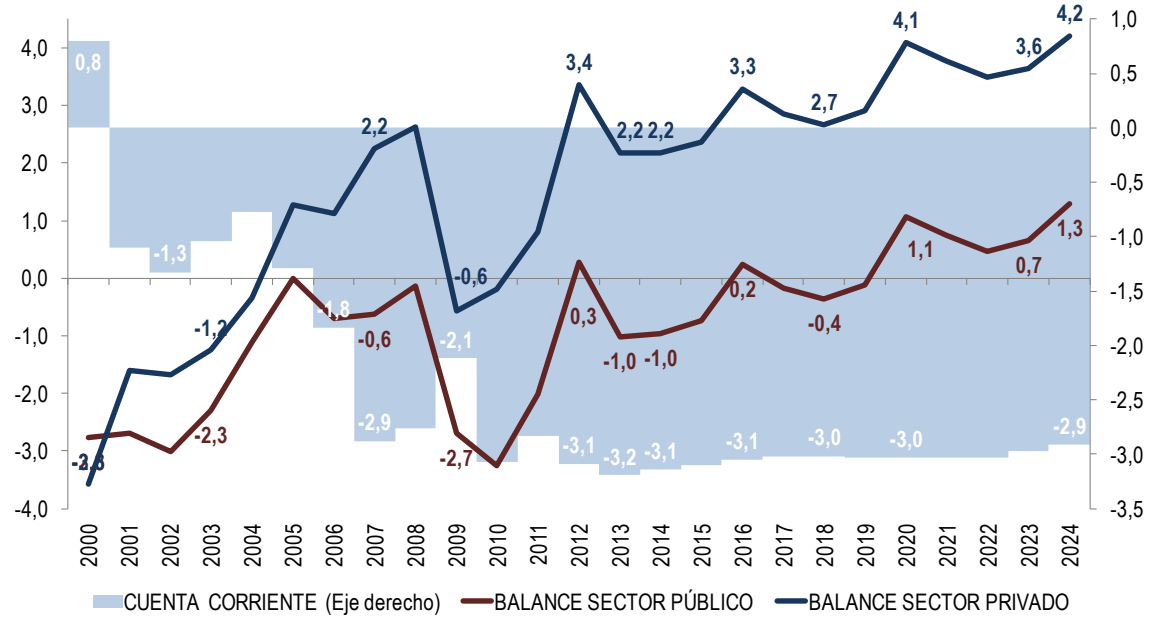
Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5.4.1 Balance Ahorro-Inversión

Con base en las proyecciones de demanda agregada presentadas anteriormente, se estimaron los balances ahorro-inversión del sector público y el sector privado. En 2014, el déficit en cuenta corriente se proyecta en 3,1% del PIB, similar al estimado para 2013.

En el proceso de ajuste del déficit en cuenta corriente vía sector público y sector privado en el mediano plazo pueden distinguirse dos períodos. El primero, que va de 2013 a 2016, en el que gradualmente la economía alcanza su crecimiento de largo plazo, el déficit en cuenta corriente se estabiliza alrededor de 3,1% del PIB, y el balance del Sector Público Consolidado comienza a ser menos deficitario, lo que permite que la dinámica de la demanda agregada se sustente en el gasto del sector privado. Es importante resaltar que en la senda de proyección del balance público se deben tener en cuenta dos factores: el primero que el balance del GNC se va ajustando en el mediano plazo dada la adopción y cumplimiento de la regla fiscal y segundo, que está implícita la operación del nuevo Sistema de Regalías unida al ciclo político de los gobiernos regionales (Gráfico 5.18).

Gráfico 5.18: Balance macroeconómico
(% del PIB)



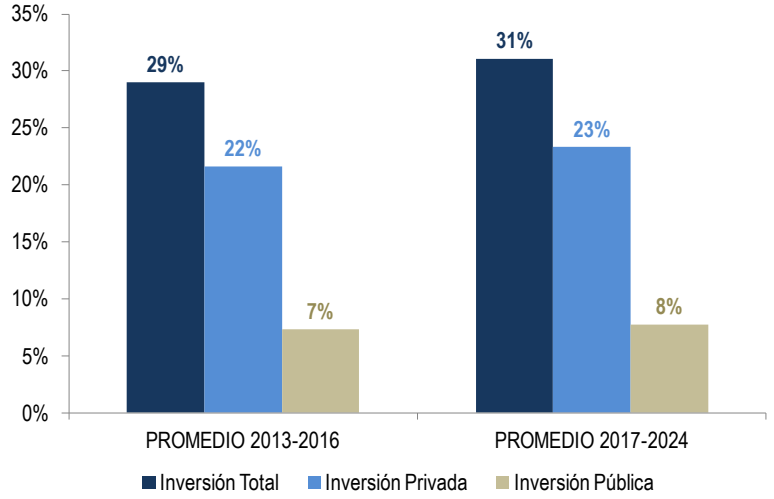
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el segundo período, 2017-2024 el déficit en cuenta corriente es inferior y se estabiliza alrededor de 3,0% del PIB. Una vez que la economía ha alcanzado su crecimiento potencial, el crecimiento de las exportaciones permitirá la mejora en el balance comercial. Por su parte, el sector público generaría superávits fiscales promedio de 0,4% del PIB, por el menor déficit del GNC y la dinámica de las regiones. En este contexto, el gasto privado crecería dinámicamente y en una

mayor magnitud que en el período anterior, sustentando el crecimiento económico de mediano plazo y de esta forma generando un superávit promedio de 3,5% del PIB. Esta trayectoria promedio es plausible, ya que se ubica en los niveles observados de 2012.

Finalmente, el escenario de consistencia macroeconómica proyecta un aumento en la tasa de inversión y la tasa de ahorro en el mediano plazo. En el período 2013-2016, la tasa de inversión se ubicaría alrededor del 29% del PIB, con una tasa de inversión pública alrededor del 7% del PIB y una inversión privada en 22% del PIB. Para el período 2017-2024 la inversión pública contribuirá al incremento de la tasa de inversión promedio de la economía, que se ubicará alrededor del 31% del PIB (Gráfico 5.19).

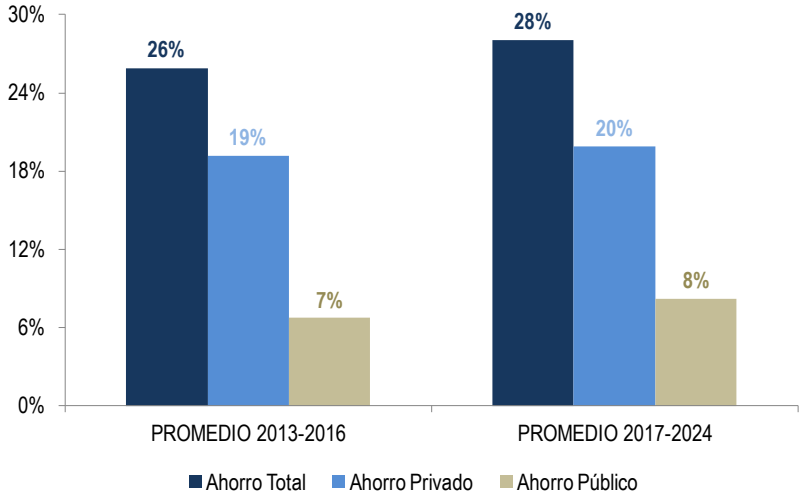
Gráfico 5.19: Proyección Tasa de Inversión (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, la tasa de ahorro en el período 2013-2016 se ubicaría alrededor del 26% del PIB, en la que la mayor contribución al incremento del ahorro total será por parte del sector privado. Por su parte, en el período 2017-2024 la tasa de ahorro aumentaría a un promedio del 28% del PIB, gracias en mayor medida al aumento del ahorro del sector público (Gráfico 5.20). Lo anterior se explica por el ahorro del Sistema General de Regalías y la Regla Fiscal sobre el GNC, lo que es también consistente con el mejor balance fiscal que se espera para el Sector Público Consolidado en dicho período.

Gráfico 5.20: Proyección Tasa de Ahorro (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

CAPÍTULO VI

COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON VIGENCIAS FUTURAS

Si bien la ley de transparencia y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003) dispuso la presentación obligatoria de informes trimestrales sobre las autorizaciones de vigencias futuras (VF) que otorga el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), se ha considerado importante incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) un recuento sobre el origen y base legal de las VF en el país, los montos de autorizaciones para los próximos años, según administraciones de gobierno, y los proyectos más significativos por su importancia estratégica nacional.

Los compromisos de gasto que afectan los presupuestos amparados mediante el mecanismo de VF son producto de autorizaciones previstas en las normas legales vigentes, que las reconocen como indispensables para el logro de propósitos estratégicos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

Asimismo las VF constituyen un instrumento de programación presupuestal plurianual, que compromete espacios de gasto público con anterioridad a la aprobación por parte del Congreso de la República de la ley anual de apropiaciones y, por lo tanto, pre-asigna recursos públicos que en su momento deberán destinarse con exclusividad a su financiación, teniendo en cuenta la restricción de recursos de corto y mediano plazo.

Las decisiones que se toman respecto a la autorización de cupos de VF son consistentes con la programación macroeconómica y fiscal, y están articuladas con el MFMP y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)[1], lo cual posibilita un manejo fiscalmente sostenible[2].

A continuación se presenta un resumen sobre el valor, composición y aplicación de las autorizaciones realizadas en materia de vigencias fiscales futuras con efecto sobre los presupuestos de los próximos años.

[1] Creado mediante Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP. La Ley 1473 de 2011 estableció el MGMP a nivel estatutario.

Origen y base legal de las vigencias futuras

Una vigencia futura es una autorización del Consejo Superior de Política Fiscal[3], para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias fiscales futuras; es decir, autoriza que recursos fiscales estimados en presupuestos futuros se asignen al financiamiento de un determinado gasto.

Esta figura presupuestal permite que los proyectos se desarrollen con una óptica de largo plazo, sin sujetarse al *principio de anualidad* del presupuesto público, el cual puede ser plurianual siempre y cuando tenga la aprobación del CONFIS. De este modo, las VF respaldan principalmente la realización de grandes proyectos de infraestructura, u otros proyectos económicos y sociales que se consideren estratégicos para el país, y cuyo horizonte exceda el año fiscal. Adicionalmente, se ha definido como regla general que solo se puede autorizar VF en el marco del periodo presidencial y, excepcionalmente, más allá del mismo, cuando cuenten con una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

La figura de VF en el ordenamiento presupuestal colombiano tiene un desarrollo legal de casi dos décadas, desde la Ley 38 de 1989 hasta el esquema actual que recoge la Ley 819 de 2003[4] y el artículo 26 de la Ley 1508 de enero 10 de 2012[5]. La Ley 819 fue reglamentada en la materia por los Decretos 4730 de 2005[6]y 4836 de 2011[7].

Desde la vigencia de la Constitución Política de 1991 se comenzó a tratar el tema de manera específica, al establecer que el Plan Nacional de Desarrollo debía incorporar los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y especificar los recursos financieros requeridos para su ejecución (Plan de Inversiones Públicas). Una primera aproximación se dio con la Ley 21 de 1992, Ley Anual de Presupuesto, cuya aplicabilidad solo cobijó la vigencia fiscal de 1993 (del 1 de enero al 31 de diciembre).

[3] El CONFIS puede delegar la autorización de cupos de vigencias futuras en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, DGPPN, y en las Juntas Directivas de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, EICE.
[4] Adicionalmente existe la ley 1483 de 2011, cuya aplicabilidad se limita a VF excepcionales para entidades territoriales.
[5] Para proyectos de Asociación Público Privada – APP – reglamentada por el Decreto 1467 de 2012, artículos 33 y 34.
[6] El artículo 21 reglamenta la validación del impacto fiscal de la declaratoria de importancia estratégica, el artículo 22 la excepción de VF y el artículo 23 la viabilidad fiscal para la aprobación de VF excepcionales.
[7] El artículo 8 reglamente las autorizaciones de VF ordinaria en ejecución de contratos.

El artículo 76 de esta ley dispuso que cuando se necesitase comprometer recursos de varias vigencias fiscales se requeriría cumplir con los requisitos que determinara el CONFIS. Esta norma fue demandada por considerarse que vulneraba el ordenamiento constitucional, sin embargo, al declarar su exequibilidad, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-337 de 1993, expresó lo siguiente:

> "*Hoy en día con el avance técnico de la materia presupuestal, y al incorporarse el principio de planeación –que por naturaleza implica el cómputo a largo plazo-, la anualidad del presupuesto deja de ser un principio absoluto, para ser simplemente un punto de referencia, más no de cálculo determinado al rigor de un periodo inmodificable. […] Y es razonable que así suceda, por cuanto es un hecho que si la actividad presupuestal debe estar acorde con la planeación, es lógico que el presupuesto al reflejar las pautas de planeación, deba contemplar la plurianualidad, desarrollando así el proceso fiscal, compuesto de sucesivas etapas […]*".

Puesto que la ley citada solo tenía una vigencia anual, a finales de 1993 el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República un proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, modificatoria de la Ley 38 de 1989, la cual se tramitó y dio origen a la Ley 179 de 1994. Esta ley le abrió paso a las denominadas vigencias futuras ordinarias, delegando su aprobación a la Dirección General del Presupuesto Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público), de conformidad con lo establecido en la nueva ley.

En razón a que la aprobación de las vigencias futuras ordinarias requería contar con apropiación presupuestal en la vigencia fiscal inicial, la Administración presentó en 1994 un nuevo proyecto para modificar la Ley 38 de 1989 en el que se proponía un ajuste al esquema de vigencias futuras. En este marco, el Congreso aprobó la Ley 225 de 1995, que permitió introducir una nueva modalidad de VF, que se denominarían excepcionales, para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones. Son excepcionales por no requerir de la existencia de apropiación en el año de su aprobación.

Con esta modificación quedaron en firme los lineamientos básicos que permitían contar con mecanismos reglamentados para financiar iniciativas que superaran el año fiscal, los cuales se mantuvieron así hasta la aprobación de la Ley 819 de 2003, o Ley de Responsabilidad Fiscal, que modificó nuevamente el Estatuto Orgánico de Presupuesto y estableció el régimen vigente de ese mecanismo.

La Ley 819 de 2003 señala los requisitos que debe observar el CONFIS para autorizar la asunción de compromisos que afecten presupuestos de vigencias

fiscales futuras en el Presupuesto General de la Nación (PGN), siendo el principal de ellos, que el monto, el plazo y las condiciones de las VF consulten las metas plurianuales del MFMP, y cuenten con la declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES, previo aval fiscal del CONFIS, cuando se trate de VF para inversiones que excedan el periodo de gobierno (Cuadro 6.1).

Mediante Decreto 4836 de 2011 se precisó la necesidad de autorización previa a la realización de los contratos y el procedimiento en caso de cambios en estos durante su ejecución. Asimismo, se expidió la ley 1483 de 2011 mediante la cual se dispuso la posibilidad de autorizar vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales, lo que les permite realizar la autorización de gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, restringiéndoles la capacidad de endeudamiento y determinando que la duración de la autorización de VF debe ser igual a la del proyecto, a fin de evitar que se configuren las autorizaciones de VF en operaciones de financiamiento.

La ley 1508 de enero 10 de 2012 establece los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP), en los cuales se vincula el capital privado mediante un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados. Allí se involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes, los mecanismos de pago, así como la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

Asimismo la ley establece las condiciones que se deben observar al autorizar cupos de VF para la asunción de compromisos en proyectos APP. Las más importantes son: que el CONPES, previo concepto del CONFIS, al momento de aprobar la meta de superávit primario, definirá el límite anual de autorizaciones para estos proyectos; que el CONFIS puede autorizar la asunción de compromisos de VF hasta por el tiempo de duración del proyecto, una vez definido un escenario de consistencia fiscal acorde con la naturaleza de cada proyecto; que las autorizaciones de VF para proyectos APP no son operaciones de crédito público; finalmente, se limitan los posibles ajustes a la autorización en 10% del valor inicial.

En último lugar, el Decreto 1467 de 2012 reglamentó que para abrir licitaciones de posibles contratos APP, se debe contar previamente con la autorización de VF, para los cual el CONFIS establecerá los parámetros necesarios.

Cuadro 6.1: Características generales de las vigencias futuras

VIGENCIA FUTURA		
DEFINICIÓN		
Es un instrumento de planificación presupuestal y financiero que garantiza la incorporación, en los presupuestos de vigencias posteriores a la de la asunción del compromiso, de los recursos necesarios para la ejecución de proyectos plurianuales y otros gastos especiales, que por su naturaleza requieren ejecutarse en más de una vigencia fiscal, dado que se consideran estratégicos y básicos para el cumplimiento de los objetivos y políticas de las entidades.		
ORDINARIA	**EXCEPCIONAL**	**APP**
BASE LEGAL		
Artículo 10 de Ley 819 de 2003, modificatorio del artículo 9º de la Ley 179 de 1994. Artículo 21 Decreto 4730 de 2005.	Artículo 11 de Ley 819 de 2003, modificatorio del artículo 3º de la Ley 225 de 1995. Artículos 22 y 23 del Decreto 4730 de 2005. Artículo 8 del Decreto 4836 de 2011.	Artículo 26° de la Ley 1508 de 2012. Artículos 33 y 34 del Decreto 1467 de 2012.
REQUISITOS		
El monto máximo de VF, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del MFMP.		El monto de la inversión debe ser superior a seis mil (6.000) smmlv.
El proyecto o compromiso debe contar con el 15% de apropiación con cargo a la vigencia fiscal en que la VF es solicitada.	No requieren apropiación presupuestal para la vigencia en que son solicitadas.	Estar incluidas dentro del límite anual de autorizaciones para comprometer estas VF para proyectos de APP que define anualmente el CONPES, previo concepto del CONFIS, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico.
Requiere concepto previo y favorable del CONFIS donde valide la consistencia con el MGMP y el MFMP.	Concepto técnico del Ministerio del ramo, concepto del DNP (Inversión).	Concepto favorable del Ministerio del Ramo, del Departamento Nacional de Planeación y del MHCP sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales que rigen las mismas, propuestas por la entidad estatal competente.
La autorización no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de inversión que el CONPES previamente declare de importancia estratégica, para ello debe contar con el aval fiscal del CONFIS.		Las adiciones de recursos del PGN, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos al proyecto no podrán superar el 20% del valor del contrato y del tiempo de ejecución originalmente pactado.

Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del DNP y del Ministerio del ramo.	Estar destinadas para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad y garantía a las concesiones.	
AUTORIZACIÓN		
CONFIS. Pueden ser delegadas en la DGPPN del MHCP para el caso de los órganos que componen el PGN.	CONFIS.	CONFIS.
PRESENTACIÓN DE INFORMES		
En caso de existir delegación para autorización, quien sea delegado por el CONFIS debe presentar un informe trimestral a dicho Consejo sobre las VF autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.	La Secretaría ejecutiva del CONFIS enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso, relación de autorizaciones aprobadas por el CONFIS.	
OBSERVACIONES		
Se puede autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de VF con el fin de adicionar contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo CDP.		Las VF para amparar proyectos de APP de la Nación no son operaciones de crédito público, se presupuestarán como gastos de inversión.
Para contratos en ejecución que requieran mayor plazo, sin variar el monto, se podrá solicitar sustitución que respalda el compromiso.		Los recursos que se generen por la explotación de la infraestructura o la prestación de los servicios públicos en desarrollo de proyectos APP, no se contabilizarán en el Presupuesto General de la Nación, durante la ejecución del contrato.
Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos casos se estipulen no requieren autorización del CONFIS. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.		El plazo máximo de ejecución es de 30 años (incluidas prórrogas); salvo concepto previo favorable del CONPES.
		No se podrán presentar proyectos APP que modifiquen contratos o concesiones existentes.

Fuente: DGPPN – MHCP.

En síntesis, las modificaciones legales aprobadas en los últimos años, especialmente con posterioridad a la Ley 819 de 2003, han fortalecido el sistema presupuestal colombiano y han contribuido decididamente a que las VF sean cada vez más importantes como instrumento de planeación y de

programación presupuestal plurianual. El MFMP y el MGMP proporcionan la visión fiscal de largo y mediano plazo de la que se carecía en la década pasada, se relacionan estrechamente con el comportamiento esperado de los fundamentales macroeconómicos y constituyen, hoy por hoy, parte esencial de los instrumentos disponibles para asegurar la ejecución del plan de desarrollo y para el mecanismo de control que garantice la sostenibilidad fiscal de las VF.

En general, los diferentes gobiernos han utilizado las VF con criterios similares, buscando asegurar la ejecución de obras estratégicas para el desarrollo del país o para enfrentar situaciones críticas, como la observada en la crisis financiera.

A partir de la Ley 819 de 2003 los cupos autorizados de VF están contemplados en las proyecciones del MFMP. En otras palabras, la decisión de autorización de VF consulta las proyecciones fiscales, no se limita a que la importancia estratégica de su objeto sea el fundamento de la misma.

Todo gobierno tiene la obligación de planear para el futuro y, por lo mismo, debe adoptar las medidas que sean necesarias con el fin de garantizar que las próximas generaciones puedan disfrutar de condiciones adecuadas para su bienestar y desarrollo. En esta materia las VF constituyen el mecanismo presupuestal más apropiado con que cuenta el Gobierno para garantizar el presupuesto a largo plazo de obras indispensables para el país.

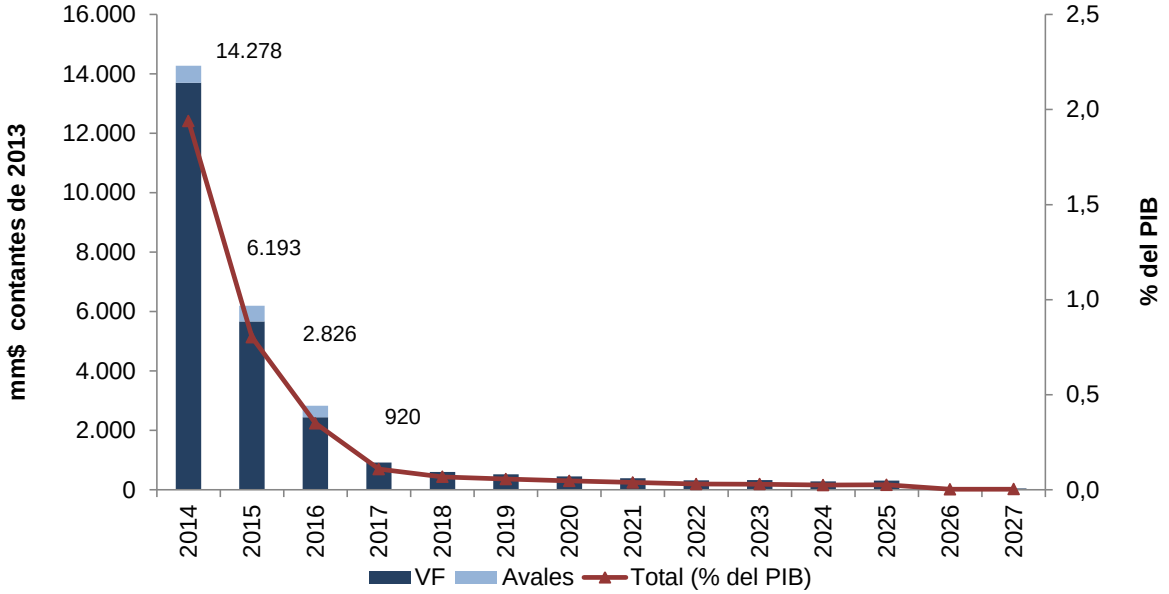
Serán las futuras generaciones de colombianos las directamente beneficiadas por las obras que desde ahora cuentan con el compromiso gubernamental de asegurar su debido presupuesto de los próximos años.

6.1. Cupos autorizados de vigencias futuras y avales fiscales

El total de cupos de VF y avales fiscales autorizados a 30 de abril de 2013 para el período 2014–2027, asciende a $27,5 billones (pesos constantes de 2013), según los registros del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)[8] (Gráfico 6.1). De estos, $26,0 billones (94,6%) corresponden a cupos de VF y $1,5 billones (5,4%) a avales fiscales. Estos valores incluyen cupos autorizados para las siguientes cuatro administraciones presidenciales.

[8] Una vez autorizada la vigencia futura, por el CONFIS o quien este delegue, se realiza su registro en el SIIF y la entidad procede, de acuerdo con la dinámica de contratación, a realizar el registro de compromisos. La información aquí presentada es la referida a los registros de autorizaciones contenidos en el SIIF Nación.

Gráfico 6.1: Total vigencias futuras + avales fiscales PGN
(Miles de Millones pesos contantes de 2013 y % del PIB)



Autorizaciones a abril 30 de 2013
Fuente: DGPPN – MHCP.

De acuerdo con el Cuadro 6.2 el total de cupos autorizados para VF y avales fiscales por período de gobierno se desagrega de la siguiente forma: en el año 2014 se ejecutará el 52,0% del total autorizado, la administración de gobierno del periodo 2015–2018 ejecutará el 38,4% y el 9,7% será ejecutado por las administraciones del 2019 al 2027.

Cuadro 6.2: Total cupos autorizados vigencias futuras + avales fiscales
(Miles de millones de pesos constantes 2013)

Periodo	Vigencias Futuras - Próximas administraciones					
	2014	2015 - 2018	2019-2022	2023-2026	2027	Total
Vigencia futuras	13,699	9,636	1,677	942	43	25,996
BOGOTÁ	579	906	0	0	0	1,485
Total Autorizaciones	**14,278**	**10,542**	**1,677**	**942**	**43**	**27,481**

Autorizaciones a abril 30 de 2013
Fuente: DGPPN – MHCP.

Es importante tener en cuenta que para la vigencia 2013, se contaba con autorizaciones de VF por un monto de $21,2 Billones, de los cuales $3,5 billones correspondían a funcionamiento y $17,7 Billones a inversión.

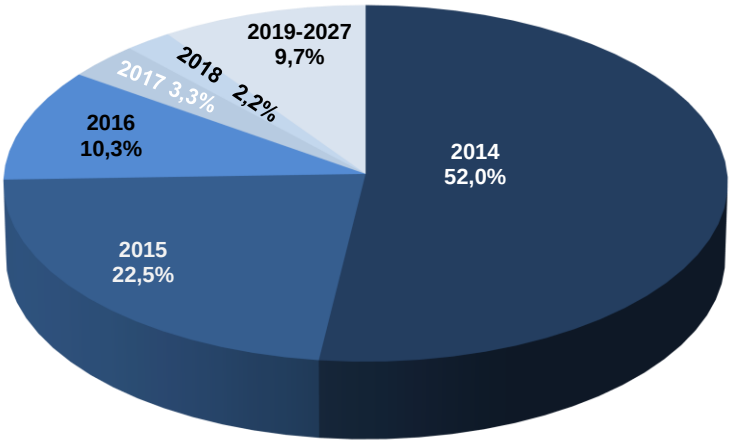
Las obras de gran envergadura cuya ejecución se está garantizando mediante el uso de las VF son estratégicas para el desarrollo económico y social del país. Su

programación es la materialización de una política de Estado y no de un gobierno en particular, que toma decisiones en tales asuntos.

Por su parte, los avales fiscales otorgados cubren el periodo 2014–2016, es decir que se ejecutarán durante la actual y la siguiente administración presidencial. El 99,2% de los avales corresponden al sector transporte y se destinarán al mejoramiento de vías en los departamentos de Nariño, Boyacá, y Magdalena; al sistema férreo en los corredores: Dorada-Chiriguaná y Bogotá-Belencito; y al Aeropuerto Eldorado. El 0,8% restante pertenece al programa de fortalecimiento de la acción contra minas en Colombia liderado por la Presidencia de la República.

Como se muestra en el Gráfico 6.2, de los $27,5 billones, el 74,5% ($20,5 billones) se ejecutarán durante el periodo 2014–2015, y el restante 25,5% ($7,0 billones), entre los años 2016 y 2027.

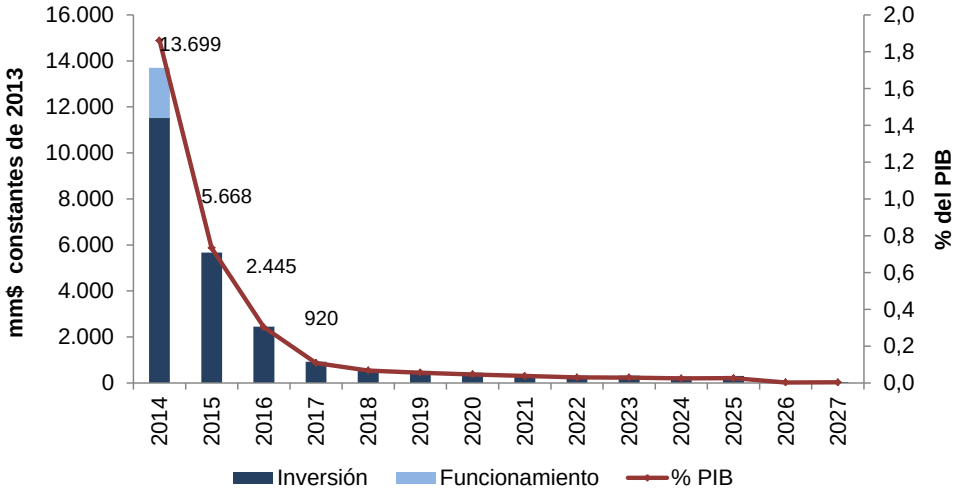
Gráfico 6.2: Distribución anual vigencias futuras autorizadas + avales fiscales PGN



Autorizaciones al 30 de abril de 2013
Fuente: DGPPN – MHCP.

El monto total de los cupos de VF (sin incluir avales fiscales) autorizados para el periodo 2014-2027, suma $26,0 billones (a pesos constantes de 2013), de los cuales $2,2 billones corresponden a gastos de funcionamiento y $23,8 billones a gastos de inversión. Los gastos de funcionamiento están aprobados hasta el año 2024, mientras que los gastos de inversión terminan en el año 2027 (Gráfico 6.3).

Gráfico 6.3: Vigencias futuras autorizadas PGN
(Miles de Millones de pesos constantes de 2013 y % del PIB)



Autorizaciones a abril 30 de 2013
Fuente: DGPPN – MHCP.

6.2 Cupos autorizados y principales programas en gastos de inversión

El total de los cupos de VF autorizados en gastos de inversión para el periodo 2014-2027, suma $23,8 billones (en pesos constantes de 2013). Recursos que se destinarán a garantizar la financiación de obras de infraestructura que: (i) por su naturaleza no pueden realizarse en una sola vigencia fiscal; (ii) son proyectos estratégicos de la mayor importancia en beneficio de la sociedad y la economía nacional, y (iii) son determinantes para consolidar las condiciones materiales necesarias para apalancar el crecimiento esperado en los próximos años.

El 80,7% de los cupos autorizados en inversión se concentran en dos sectores: transporte y vivienda, y el 82,6% de los mismos se ejecutará en el periodo 2014-2016 (Cuadro 6.3).

Cuadro 6.3: Cupos autorizados de inversión por sectores
(Miles de millones de pesos constantes 2013)

Sector	Vigencias futuras						
	2014	2015	2016	2017	2018	2027	Total
Transporte	6.194,4	4.017,1	2.152,1	757,3	502,7	2.518,1	16.141,6
Vivienda, ciudad y territorio	1.410,0	1.220,3	106,0	100,6	95,0	114,5	3.046,4
Defensa y policía	1.236,8	206,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1.443,5
Inclusión social	1.099,9	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1.101,8
Trabajo	323,3	93,0	92,4	31,0	0,0	0,0	539,6
Educación	508,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	508,0
Otros	749,0	125,0	89,6	26,2	0,0	0,0	989,8
TOTAL SECTORES	**11.521,4**	**5.663,9**	**2.440,2**	**915,0**	**597,7**	**2.632,5**	**23.770,7**

Autorizaciones a abril 30 de 2013
Fuente: DGPPN – MHCP.

Los principales proyectos autorizados en el sector transporte incluyen la construcción, mejoramiento y pavimentación de infraestructura vial (2014-2027) donde se destacan: la autopista Ruta del Sol, los corredores arteriales complementarios de competitividad, los sistemas integrados de transporte masivo y los sistemas estratégicos de transporte público de pasajeros, la autopista Bogotá-Villavicencio, la transversal de las Américas (sector 1), y la autopista de la Montaña entre otros (Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4: Principales programas de inversión
(Miles de millones de pesos constantes 2013)

Proyecto	Vigencias futuras						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019/2027	Total
AUTOPISTA RUTA DEL SOL	995.1	1,246.1	819.7	373.6	322.0	2,013.4	**5,770.0**
CORREDORES ARTERIALES DE COMPETITIVIDAD	2,177.5	1,086.3	521.6	0.0	0.0	0.0	**3,785.4**
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	1,410.0	1,220.3	106.0	100.6	95.0	114.5	**3,046.4**
SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS	651.9	684.2	185.2	60.3	0.0	0.0	**1,581.5**
CONTRATOS DE CONCESIÓN	644.6	301.9	116.5	62.6	63.3	167.1	**1,356.0**
COMPRA Y MEJORAMIENTO EQUIPOS PARA LA DEFENSA	1,002.1	206.7	0.0	0.0	0.0	0.0	**1,208.8**
AUTOPISTA BOGOTÁ - VILLAVICENCIO	390.6	359.3	277.6	141.3	0.0	0.0	**1,168.8**
CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO RED VIAL	753.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	**753.7**
ASISTENCIA A LA PRIMERA INFANCIA A NIVEL NACIONAL	708.1	0.0	0.0	0.0	0.0	244.0	**952.1**
AUTOPISTAS DE LA MONTAÑA	97.1	94.3	91.5	88.8	86.3	0.0	**458.0**
DISTRIBUCIÓN RECURSOS F/CIEROS PARA PROG. ALIMENTACIÓN ESCOLAR	439.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	**439.4**
CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LA INVESTIGACIÓN	167.7	121.3	88.9	26.2	0.0	0.0	**404.0**
VARIANTE SAN FRANCISCO - MOCOA PUTUMAYO	160.2	141.4	64.1	0.0	0.0	0.0	**365.6**
IMPLANTACIÓN FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL - SUBSISTENCIA	100.0	78.5	79.3	26.7	0.0	93.5	**378.1**
CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA	158.3	8.9	0.0	30.6	31.2	0.0	**229.1**
TRANSVERSAL DE LAS AMÉRICAS	110.8	94.7	75.9	0.0	0.0	0.0	**281.4**
IMPLEMENTACIÓN OBRAS PARA LA PROSPERIDAD - FIP	252.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	**252.0**
OTROS CONCEPTOS	1,302.4	19.9	13.9	4.3	0.0	0.0	**1,340.5**
Total General	**11,521.4**	**5,663.9**	**2,440.2**	**915.0**	**597.7**	**2,632.5**	**23,770.7**

Autorizaciones a abril 30 de 2013
Fuente: DGPPN – MHCP.

El tercer programa de mayor representación pertenece al sector de vivienda, ciudad y territorio; distribuido entre el subsidio familiar vivienda con $2,4 billones (78,9%) y el programa de vivienda segunda generación con $0,6 billones (21,1%). El subsidio familiar se ejecutará hasta el 2015, mientras que el programa de vivienda de segunda generación va hasta el 2020 (Cuadro 6.5).

Cuadro 6.5: Vivienda, Ciudad y Territorio
(Miles de Millones de pesos constantes 2013)

Concepto	Vigencia Futura							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
SUBSIDIO FAMILIAR VIVIENDA	1.293,5	1.109,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**2.402,5**
PROGRAMA VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN	116,5	111,3	106,0	100,6	95,0	82,5	32,0	**643,9**
Total General	**1.410,0**	**1.220,3**	**106,0**	**100,6**	**95,0**	**82,5**	**32,0**	**3.046,4**

Autorizaciones a abril 30 de 2013
Fuente: DGPPN – MHCP.

En cuanto a los sistemas integrados de transporte masivo y los sistemas estratégicos de transporte público de pasajeros se incluyen, además del Distrito Capital, a 9 capitales departamentales (Cuadro 6.6).

Cuadro 6.6: Sistemas Integrados de Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros -SITM y SETP -
(Miles de millones de pesos constantes 2013)

PROYECTO	Vigencia Futura				
	2014	2015	2016	2017	Total
BOGOTÁ	307.1	307.1	77.8	0.0	**692.0**
METRÓPOLIS EN EL VALLE DE ABURRA	92.7	77.9	0.0	0.0	**170.7**
PASTO	47.7	72.5	23.0	0.0	**143.2**
SANTA MARTA	47.5	72.2	23.0	0.0	**142.7**
POPAYÁN	36.3	54.7	20.8	0.0	**111.8**
VALLEDUPAR	11.6	29.1	2.1	60.3	**103.1**
ARMENIA	27.2	41.4	18.6	0.0	**87.2**
MONTERÍA	26.6	17.7	12.1	0.0	**56.5**
BUCARAMANGA Y SU ÁREA METROPOLITANA	38.0	0.0	0.0	0.0	**38.0**
SINCELEJO	17.1	11.4	7.8	0.0	**36.3**
Total General	**651.9**	**684.2**	**185.2**	**60.3**	**1,581.5**

Autorizaciones a abril 30 de 2013
Fuente: DGPPN – MHCP.

6.3 Cupos autorizados para Asociaciones Público Privadas (AAP)

El cupo máximo de vigencias futuras establecido por el Gobierno define un espacio presupuestal promedio de 0,4% del PIB por año, comenzando inicialmente a un menor ritmo con una apropiación en el 2015 de 0,05% del PIB, de 0,1% del PIB en 2016, 0,35% del PIB entre 2017 y 2019 y de 0,4% del PIB del 2020 en adelante (Cuadro 6.7). Estos recursos públicos permitirán que en conjunto con el sector privado se desarrollen proyectos de importancia estratégica para el país, con importantes efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico.

Cuadro 6.7: Cupos APP 2015-2044 (% del PIB)

Concepto	Vigencia Futura			
	2015	2016	2017-2019	2020-2044
APP	0,05	0,10	0,35	0,40

Fuente: DGPPN – MHCP.

CAPÍTULO VII

DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES

Introducción

Las deudas no explicitas son aquellas obligaciones de pago futuro que tiene que asumir la Nación y cuya incertidumbre está dada porque no es posible establecer el momento justo y la duración del pago. Por su parte, los pasivos contingentes, según la Ley 448 de 1998, se definen como obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir, obligaciones sobre las cuales no se tiene certeza respecto a su valor o el momento en el cual se harán exigibles, ya que son determinadas por la ocurrencia de un evento futuro o incierto.

Por consiguiente, con el fin de mantener una política fiscal responsable y transparente, esta misma Ley establece el manejo presupuestal de las contingencias, crea el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE) como mecanismo de cobertura ante la exigibilidad del contingente y establece que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) aprobará las valoraciones de los pasivos contingentes. Adicionalmente, la DGCPTN realizará el seguimiento periódico a la evolución de los riesgos cubiertos por el Fondo y determinará el incremento o disminución en el monto de los aportes que efectúan las diferentes entidades.

Como se muestra en el Cuadro 7.1 para el periodo 2013-2023 las deudas no explícitas y los pasivos contingentes ascienden al 76% del PIB, mostrando una disminución de dos puntos porcentuales frente al periodo 2012-2022. Esta disminución se explica por la reducción de la deuda pensional como porcentaje del PIB.

Los pasivos contingentes presentan una disminución de 3,8% ($6,4 billones) debido a una reducción de las concesiones en infraestructura (3%) y al descenso de las operaciones de crédito público (5,3%), aunque se mantienen constantes como proporción del PIB.

Cuadro 7.1: Deudas no explicitas y contingentes

CONCEPTO	2012-2022		2013-2023	
	$ MM	% PIB	$ MM	% PIB
Pasivos Contingentes	2.820	0,6%	2.712	0,6%
Concesiones en infraestructura	1.785	0,4%	1.732	0,4%
Operaciones de crédito público	1.035	0,2%	980	0,2%
Deudas no Explícitas	364.144	77,3%	370.555	75,3%
Deuda Pensional	360.853	76,6%	367.296	74,6%
Cesantías Retroactivas	3.290	0,7%	3.259	0,7%
Total	**366.964**	**78%**	**373.267**	**76%**

Cálculos: Dirección General de Política macroeconómica (DGPM) precios constantes de 2010.
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección General de Presupuesto Público, Nacional (DGPPN), Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional(DGCTN).

7.1. Pasivos Contingentes

Teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 819 de 2003, la Ley 448 de 2008 y las normas que las reglamentan, a continuación se presenta la valoración de los pasivos contingentes que resultan de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones. Asimismo, se incluye la valoración del pasivo contingente de la Nación originado en compromisos de capital exigible, el cual hace referencia a compromisos que en su calidad de miembro ha contraído la República de Colombia con Organismos Financieros Internacionales.

Estos Organismos tienen la posibilidad de utilizar como mecanismo de capitalización lo que se conoce como "capital exigible", es decir, ante el cumplimiento de ciertas condiciones dichos Organismos pueden requerir que cada uno de los países miembros aporte un monto previamente determinado para su fortalecimiento patrimonial.

7.1.1 Pasivos Contingentes en Infraestructura

La vinculación de capital privado en la ejecución de proyectos de infraestructura ha sido un elemento esencial para el desarrollo del país. Los contratos de concesión para la financiación, construcción, operación, mantenimiento y explotación de obras de infraestructura pública, se han convertido en una de las principales alternativas para viabilizar megaproyectos.

Este tipo de asociación público-privada, constituye una iniciativa apoyada por el Gobierno Nacional, que busca a través de un acuerdo contractual y una adecuada asignación de los riesgos entre el privado y la entidad pública contratante, que se maximice el valor económico del proyecto a desarrollar.

La asignación de riesgos, efectuada contractualmente, le implica a la entidad estatal contratante asumir una serie de obligaciones contingentes, en la medida en que ésta se obliga a efectuar pagos para atender la materialización de dichos riesgos. Por lo general, en los contratos de concesión de infraestructura los riesgos asumibles por la entidad pública son los siguientes: garantías de tráfico, soportes geológicos, traslado de redes, sobrecostos en adquisición de predios, instalación de peajes y gestión socio-ambiental.

Para establecer el posible pago contingente se utilizan, como marco de referencia, las metodologías de valoración de pasivos contingentes desarrolladas por la DGCPTN que contemplan, entre otros, la utilización de modelos paramétricos y de simulación. La aplicación de cada una de las metodologías desarrolladas depende de que la información disponible permita determinar cuál es la distribución de probabilidad de la variable que genera el riesgo. Cuando es posible conocer los parámetros de la distribución de probabilidad asociada al riesgo, se utilizan modelos paramétricos; cuando la información es insuficiente, se valora el

contingente mediante un modelo de simulación utilizando un nivel de confianza del 95%.

En el Cuadro 7.2: se presenta la fecha de la última aprobación de planes de aportes efectuada por la DGCPTN, la valoración del pasivo contingente para el periodo 2013-2023 y el saldo en FCEE desagregados por contrato y tipo de riesgo cubierto.

Cuadro 7.2: Pasivo Contingente 2013-2023[1]

Concesión	Aprobación plan de aportes	Tipo de Riesgo	Contingente*	Aportes Acumulados**
Bosa – Granada - Girardot	15-dic-09	Geológico	$ 0	$ 12.390
		Adquisición predios	$ 0	$ 58.095
Rumichaca – Pasto – Chachagüí	10-may-07	Soporte Ingreso	$ 31.214	$ 24.516
Zona Metropolitana de Bucaramanga	13-nov-09	Soporte Ingreso	$ 17.007	$ 29.609
		Tributario	$ 0	$ 8.070
Girardot – Ibagué – Cajamarca	17-nov-09	Soporte Ingreso	$ 0	$ 5.159
		Tributario	$ 0	$ 809
		Geológico	$ 0	$ 8.546
Área Metropolitana de Cúcuta	25-nov-09	Soporte Ingreso	$ 0	$ 11.481
		Tarifario	$ 33.266	$ 8.587
		Adquisición predios	$ 0	$ 28.660
Bogotá - Villavicencio	22-dic-09	Adquisición predios	$ 0	$ 628
		Ambiental	$ 11.270	$ 4.946
		Diseños	$ 65.692	$ 32.061
		Geológico	$ 34.426	$ 9.212
		Laudo	$ 24.754	$ 4.438
Ruta Sol Sector 1	13-jul-11	Geológico	$ 49.903	$ 55.177
		Adquisición predios	$ 17.518	$ 20.929
Ruta Sol Sector 2	23-mar-11	Adquisición predios	$ 20.510	$ 19.989
Ruta Sol Sector 3	22-feb-10	Adquisición predios	$ 19.329	$ 16.259
		Ingreso Esperado	$ 0	$ 6.842
Américas 1	17-feb-10	Adquisición predios	$ 8.318	$ 6.447
		Instalación casetas	$ 66.765	$ 51.743
Armenia - Pereira - Manizales	28-dic-10	Ingreso mínimo	$ 137.611	$ 13.234
Córdoba - Sucre	15-mar-10	Adquisición predios	$ 64.016	$ 59.244
		Ingreso	$ 0	$ 3.095
Siberia - La Punta - El Vino	20-dic-11	Adquisición predios	$ 0	$ 45.043
Ruta Caribe	15-mar-10	Adquisición predios	$ 32.581	$ 42.979
Zipaquirá – Palenque	25-ene-13	Puntos críticos	$ 9.164	$ 0
TOTAL			**$ 643.342**	**$ 588.187**

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.
* Millones de pesos constantes de diciembre de 2012.
** Millones de pesos corrientes.

[1] Pasivos contingentes perfeccionados después de la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998.

El valor total del contingente, sumando la estimación hecha para las concesiones viales de primera generación (Cuadro 7.3) y aquellas contraídas después de entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998, asciende a $1.733 millones de pesos constantes de 2012 para el periodo 2013-2023.

Cuadro 7.3: Pasivo Contingente 2013-2023[2]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Autopista del Café							0,0	1,0	2,8	4,0	5,3
Devimed	39,0	48,8	61,2	69,9	78,1	86,2	93,8	101,2	109,2	116,9	124,5
Malla Vial del Meta	25,8	35,6									
Santa Marta - Paraguachón	9,1	13,8	17,7	21,0	24,1						
Total	73,9	98,2	78,9	90,9	102,3	86,2	93,8	102,2	112,0	120,9	129,8

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura. Cálculos: DEE-SAF DNP
* Valores en miles de millones de pesos corrientes.

El FCEE es el mecanismo mediante el cual se atienden las obligaciones de pago generadas por la ocurrencia de eventos contingentes. El FCEE se encarga de administrar los recursos que son transferidos por las entidades estatales de acuerdo con el plan de aportes que aprueba la DGCPTN, en donde se establecen las condiciones de montos y plazos en los cuales se deben efectuar los traslados de las entidades sujetas al régimen de obligaciones contingentes.

Las obligaciones contingentes por contratos administrativos, en los términos que reglamenta el Decreto 423 de 2001, representan el 0,097% del PIB. El valor de estas contingencias en el MFMP 2012-2022 representó el 0,11% del PIB, tal como se observa en el Cuadro 7.4. Teniendo en cuenta que no se efectuaron valoraciones de nuevos contratos de infraestructura, la variación del contingente se explica solamente por las revisiones de los contratos ya vigentes y las correspondientes modificaciones a sus respectivos planes de aportes. Como proporción del PIB se observa una disminución, ya que el crecimiento real del PIB fue mayor al del valor del contingente.

Cuadro 7.4: Pasivo Contingente en Contratos para el Desarrollo de Infraestructura Vial

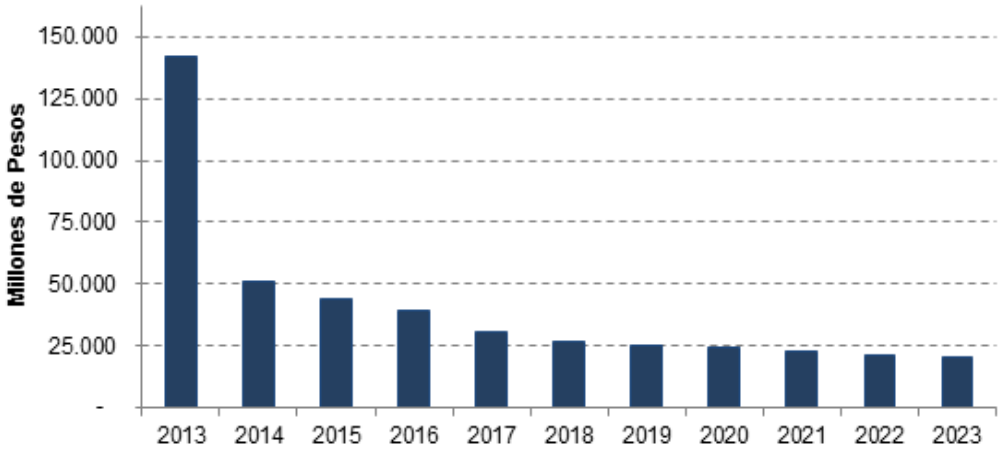
Obligaciones Contingentes	2012-2022		2013-2023	
	$ Millones	% PIB	$ Millones	% PIB
Concesiones Desarrollo de Infraestructura	621.179	0,11%	643.342	0,10%

Fuente: Planes de aportes aprobados por la DGCPTN. Pesos constantes de diciembre de 2012.

[2] Pasivos contingentes de contratos para el desarrollo de infraestructura vial (concesiones viales de primera generación), perfeccionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998.

En el siguiente gráfico se presenta el perfil de los aportes que las entidades efectuarán al FCCE durante los próximos 10 años. La elevada concentración de aportes de los siguientes dos años se explica por la participación de los riesgos que se materializan en las etapas iniciales de la ejecución de los contratos de concesión vial (principalmente asociados al sobrecosto en la adquisición de predios, el riesgo geológico y la gestión socioambiental).

Gráfico 7.1: Perfil de aportes Fondo de Contingencias



Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.
Cifras millones de pesos constantes de diciembre de 2012.

En la vigencia 2013, tres concesiones concentran más del 53% del valor de los aportes: Ruta de las Américas Sector 1, que concentra el 19% de los aportes con $28 mm, Bogotá-Villavicencio, que concentra el 19% con $27 mm, y Córdoba-Sucre, que concentra el 15% con $22 mm.

7.1.2. Pasivos Contingentes por Sentencias y Conciliaciones

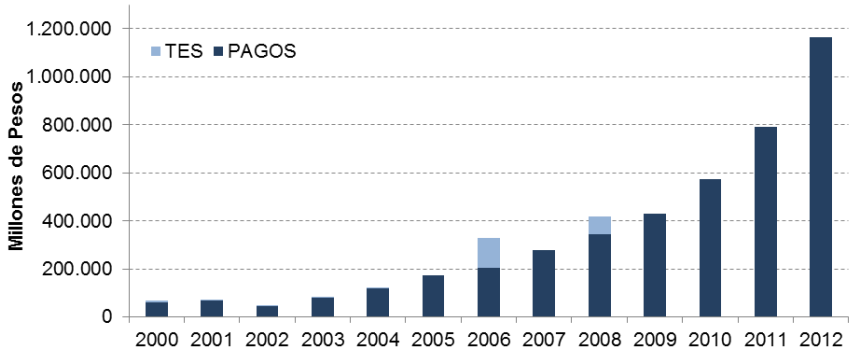
Los pasivos contingentes por actividad litigiosa se dan por la posible ocurrencia de fallos en contra del Estado, en procesos judiciales o conciliaciones que impliquen el reconocimiento de pagos a favor de terceros. Desde el año 2000, del Presupuesto General de la Nación (PGN) se han realizado pagos por el rubro de sentencias y conciliaciones por un total de $4,3 billones[3], de los cuales el Sector Defensa presenta la mayor participación con el 59% ($2,6 billones), seguido por el Sector Justicia con el 14% ($0,6 billones) y el Sector Transporte con el 11% ($0,5 billones).

El Gráfico 7.2 refleja la tendencia creciente que ha tenido el pago de demandas y conciliaciones en contra de la Nación desde el año 2002. Los recursos para atender dichas obligaciones proceden tanto del PGN como de la emisión de TES[4].

[3] Cifras en millones de pesos constantes de 2012.
[4] De acuerdo con el Artículo 29° de la Ley 446 de 1996, el MHCP podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales cuando la Nación o uno de los órganos que hagan

Durante la vigencia 2012 las apropiaciones fueron de $1,35 billones, de las cuales se ejecutó el 86%, es decir $1,2 billones. El valor pagado durante la última vigencia representa el 27% del total de pagos realizados desde el año 2000.

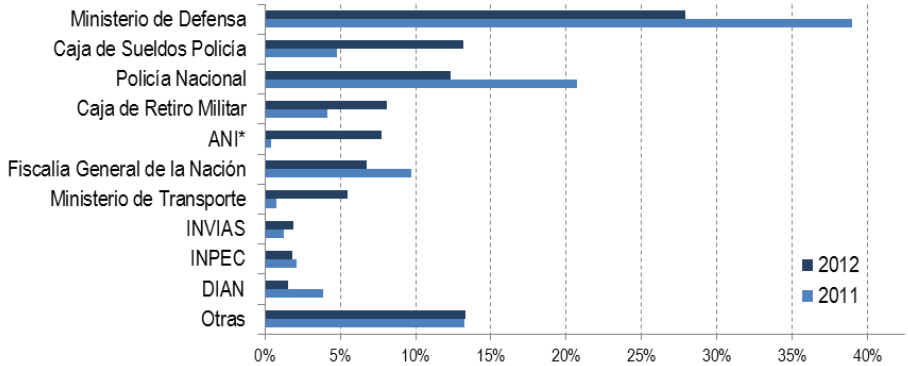
Gráfico 7.2: Pago Anual por Sentencias y Conciliaciones



Cifras en Millones de pesos constantes de 2012.
Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal – DGPPN.
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Por otra parte, se presenta una concentración significativa del pago por sentencias y conciliaciones en unas pocas entidades (Gráfico 7.3). Las diez entidades que registraron el mayor valor de pagos durante la vigencia 2011 concentraron el 88% del total, mientras que durante la vigencia 2012 estas mismas entidades concentraron el 87% de los pagos. Se destaca además que las entidades del sector Defensa concentran el mayor volumen de pagos (62%, equivalentes a $722 mil millones). Este no es resultado reciente. En efecto, las entidades del sector Defensa y Policía durante los últimos tres años han concentrado más del 60% de los pagos, mientras que la participación de los sectores de Hacienda, Fiscalía e Interior y Justicia ha disminuido paulatinamente.

Gráfico 7.3: Entidades con mayor volumen de pago por procesos judiciales Vigencias 2011 y 2012

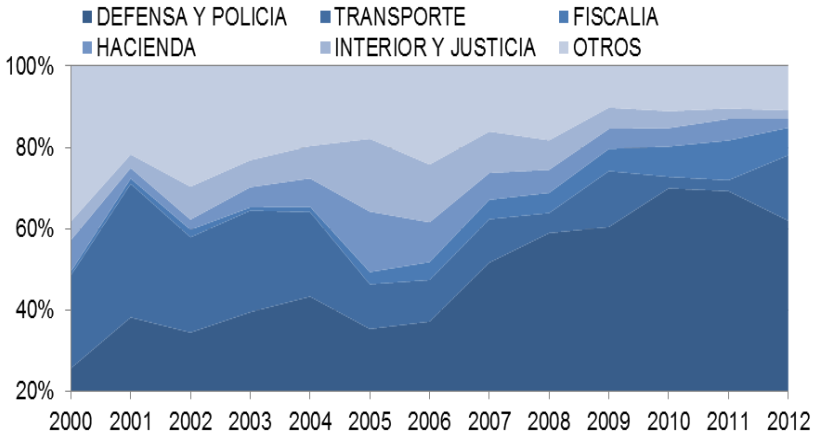


* Para el 2011 corresponde al valor de los pagos efectuados por el INCO.
Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal – DGPPN.
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

---

parte del PGN resulten obligados a cancelar sumas de dinero y podrán ser atendidas mediante la emisión de bonos.

Gráfico 7.4: Participación histórica por sectores en el pago anual de sentencias y conciliaciones



Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal – DGPPN y Subdirección de Financiamiento Interno – DGCPTN.
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Con el fin de dar respuesta al creciente número de demandas contra el Estado y disminuir el valor de los pagos efectuados por sentencias y conciliaciones, mediante el Decreto 4085 de 2011, se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Las principales funciones de la Agencia son: i) desarrollar, implementar y administrar, con el acompañamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación; y ii) diseñar e implementar las estrategias, planes y acciones que ayuden a mitigar los efectos negativos asociados a las controversias que por su relevancia fiscal se definan como prioritarias.

Contar con información confiable para una adecuada defensa jurídica de la Nación es muy crucial. En especial, es necesario identificar los procesos de mayor recurrencia y que pueden significar un mayor impacto fiscal, con el fin de focalizar correctamente los esfuerzos emprendidos por la Agencia y diseñar mejores estrategias para disminuir el impacto fiscal que ha significado la actividad litigiosa en contra de la Nación.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el cálculo del pasivo contingente constituye una herramienta esencial para el análisis del comportamiento de las demandas en contra de las entidades estatales del orden central, en las diferentes jurisdicciones en que son interpuestas: Ordinaria, Administrativa, Constitucional, Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otras.

La metodología de valoración del pasivo contingente de sentencias y conciliaciones, desarrollada por la DGCPTN y aplicada para valorar el contingente de la Nación, se fundamenta en la construcción de un árbol probabilístico que representa la dinámica de los procesos litigiosos cursados en contra de la Nación,

incorporando información de cada proceso desde la notificación a la entidad como demandada (o convocada), hasta el resultado final o fallo que implique una obligación de pago a favor de un tercero. El objetivo principal de la metodología es estimar, para cada uno de los procesos instaurados, la probabilidad de fallo en contra de la Nación en cada una de las instancias que debe surtir el proceso hasta su fallo definitivo.

El cálculo del pasivo contingente por sentencias y conciliaciones recoge la información registrada y reportada por doscientas sesenta (260) entidades en el Sistema Único de Información Litigiosa – LITIGOB fase II, el cual es administrado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Si se compara con el número de entidades analizadas para el MFMP 2012, el número de entidades que reportaron información para el último cálculo se incrementó en 186%. No menos importante fue el incremento en el número de procesos reportados, pues ello permite tener una estimación del valor del contingente más acorde con la realidad que enfrenta la Nación.

Cuadro 7.5: Estadísticas Generales - Base de Datos LITIGOB

	MFMP 2012-2022	MFMP 2013-2023	Variación
Número de Entidades	91,0	260,0	185,7%
Número de procesos reportados	139,9	196,4	40,4%
Total pretensiones*	**1,0**	**175,0**	-83,2%
Pretensiones sin Incora*	157,0	175,0	11,5%
Total contingente*	**452,0**	**102,0**	-77,4%
Contingente sin Incora*	94,0	102,0	8,5%
Relación Contingente / Pretensión	43,3%	58,2%	34,3%

Fuente: LITIGOB.
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.
*Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012.

Sin incluir el proceso No.2003 - 02308 en contra del INCORA cuyo contingente ascendía a $359 billones, el pasivo contingente por sentencias y conciliaciones para el periodo comprendido entre 2013–2023 es de $102 billones constantes de 2012, superior en 8,5%, frente al valor reportado para el periodo 2012-2022. El aumento está explicado principalmente por la mayor y cada vez mejor información reportada en LITIGOB, en especial desde la implementación de la fase II. Igualmente, debido a la consolidación del árbol probabilístico, el cual a partir de la información histórica compilada en los últimos dos años cuenta con un escenario con mayor grado de significancia.

El proceso No.2003 - 02308 en contra del INCORA, cuyas pretensiones en pesos constantes de 2012 ascendían a $886 billones, fue fallado a favor de la Nación tras encontrarse desde octubre de 2009 en la Sala Contencioso Administrativa Sección 3ª del Consejo de Estado a la espera de fallo. Este proceso fue entablado

por la familia Durango en contra del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) en liquidación, exigiendo la compensación por la presunta imposibilidad de explotación económica de 1.926 Km2, correspondientes al fundo denominado "Tierras del Oriente Antioqueño", sobre el cual se estableció la extinción de derecho de dominio a favor de la Nación en 1964. El fundo comprende zonas urbanas y rurales de diferentes municipios del Departamento de Antioquia como: Carmen de Viboral, Cocorná, El Peñol, Granada, Guatapé, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonsón, Puerto Berrío y Puerto Nare.

En el Cuadro 7.6 se presenta la clasificación de entidades que concentran el mayor valor del contingente. En esta lista, el Sector Hacienda ha cobrado gran relevancia por los procesos atribuidos a una supuesta omisión de vigilancia en los casos de captación ilegal de recursos, específicamente los relacionados con el fenómeno denominado como "pirámides". Las pretensiones de estos procesos ascienden a $35 billones, lo que representa el 20% de las pretensiones en contra de la Nación. En el caso de la Superintendencia Financiera la situación es más crítica, pues el valor de las pretensiones suma $32 billones, lo que representa el 74,5% del total de pretensiones en contra de la entidad.

Cuadro 7.6: Entidades con mayor Concentración del Contingente

Entidad	MFMP 2012-2022				MFMP 2013-2023			
	Pretensiones		Contingente		Pretensiones		Contingente	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Superintendencia Financiera de Colombia	54,2	5,2%	38,1	8,4%	46,86	25,0%	31,3	28,6%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	3,3	0,3%	2,2	0,5%	12,10	6,4%	7,7	7,0%
Fiscalía General de la Nación	14,4	1,4%	6,8	1,5%	15,49	8,3%	6,9	6,3%
Ministerio de Defensa Nacional	10,2	1,0%	6,5	1,4%	10,72	5,7%	6,6	6,1%
Ministerio de Minas y Energía	4,6	0,4%	2,3	0,5%	8,40	4,5%	5,3	4,8%
Consejo Superior de la Judicatura	6,7	0,6%	4,3	1,0%	7,81	4,2%	4,7	4,3%
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca	5,6	0,5%	3,7	0,8%	6,47	3,4%	4,2	3,9%
Ministerio de Transporte	3,9	0,4%	2,3	0,5%	6,37	3,4%	3,2	2,9%
Policía Nacional	7,3	0,7%	2,8	0,6%	7,88	4,2%	3,0	2,7%
Ministerio de TIC	2,6	0,3%	1,4	0,3%	4,03	2,2%	2,5	2,3%
Corporación Autónoma Regional Cormagdalena	1,4	0,1%	0,6	0,1%	4,77	2,5%	2,4	2,2%
Ministerio del Interior y de Justicia	2,7	0,3%	1,5	0,3%	2,95	1,6%	1,9	1,8%
Instituto Nacional de Vías – INVIAS	2,2	0,2%	1,3	0,3%	2,66	1,4%	1,6	1,5%
Depto. Administrativo de la Presidencia de la Rep.	0,9	0,1%	0,5	0,1%	2,21	1,2%	1,5	1,3%
Min. de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial	2,6	0,3%	1,3	0,3%	2,61	1,4%	1,3	1,2%
Ministerio de la Protección Social	1,6	0,2%	1,0	0,2%	2,15	1,2%	1,3	1,1%
Depto. Administrativo de Seg. - DAS- En Supresión	2,2	0,2%	1,1	0,2%	2,29	1,2%	1,2	1,1%
Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG	2,4	0,2%	1,1	0,2%	2,12	1,2%	1,1	1,0%
Instituto de Seguros Sociales	1,6	0,2%	0,9	0,2%	1,52	0,9%	1,0	1,0%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*	890,06	85,3%	360,8	79,8%	1,69	1,0%	0,7	0,7%
Subtotal	**1.018,8**	**97,6%**	**439,7**	**97,2%**	**150,03**	**85,6%**	**88,6**	**86,8%**
Total	**1.043,8**	**100,0%**	**452,4**	**100,0%**	**175,36**	**100,0%**	**102,1**	**100,0%**

* En el MFMP 2012-2022 incluía el proceso No. 2003 – 02308 en contra del INCORA, cuyas pretensiones ascendían a $886,29 billones.
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.
Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012.

Los procesos por captación ilegal son llevados por una mesa de trabajo interinstitucional en donde participan: la Superintendencia Financiera de Colombia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Información y Análisis Financiero y la Superintendencia de Sociedades. De acuerdo con la información disponible en LITIGOB, menos del uno (1%) de los procesos han tenido fallo en primera instancia. Así mismo, los fallos de los procesos, en su mayoría, han sido favorables para las Entidades Estatales. Estos procesos tienen un riesgo procesal alto, relacionado con la falta de nivel jurisprudencial lo que puede llevar a que procesos similares interpuestos en distintos juzgados obtengan fallos totalmente contradictorios.

Tras el fallo a favor de la Nación en el caso del INCORA, los casos que cobran mayor relevancia por el valor de su contingente se relacionan en el Cuadro 7.7. En 11 procesos se concentra un valor de pretensiones de $42 billones, lo que equivale al 24% del total y un valor contingente de $27,5 billones (27% del total).

Cuadro 7.7: Procesos con el Pasivo Contingente de Mayor Impacto Fiscal

No. Proceso	Entidad	Pretensión	%	Contingente	%
2009-00252	Superintendencia Financiera de Colombia	6,6	3,8%	4,6	4,5%
2011-00401	Ministerio de Minas y Energía	5,7	3,3%	4,0	3,9%
2010-00079	Superintendencia Financiera de Colombia	5,4	3,1%	3,4	3,4%
2003-01891	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR	4,8	2,7%	3,3	3,3%
2009-00256	Superintendencia Financiera de Colombia	3,3	1,9%	2,3	2,3%
2011-00304	Corporación Autónoma Regional Cormagdalena	4,4	2,5%	2,2	2,1%
2009-00357	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2,7	1,6%	1,9	1,9%
2010-00048	Superintendencia Financiera de Colombia	2,1	1,2%	1,5	1,5%
2010-00074	Superintendencia Financiera de Colombia	2,1	1,2%	1,5	1,5%
2009-00302	Superintendencia Financiera de Colombia	2,1	1,2%	1,5	1,5%
2009-00212	Superintendencia Financiera de Colombia	2,7	1,5%	1,3	1,3%
Subtotal		**41,9**	**23,9%**	**27,5**	**26,9%**

Fuente: Base de Datos de Apoyo al Sistema Único de Información Litigiosa.
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.
Cifras en Billones de pesos constantes de diciembre de 2012.

La motivación de los procesos más significativos corresponde a:

i) Los procesos instaurados en contra de la Superintendencia Financiera de Colombia, procesos No. 2009-00252, 2010-00079, 2009-00256, 2010-00048, 2010-00074, 2009-00302 y 2009-00212 y en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proceso No. 2009-00357, están motivados por los presuntos perjuicios causados, por la omisión de las demandadas, al permitir operaciones de captación ilegal de dineros del público de forma masiva y habitual a través de diversas empresas captadoras no autorizadas. La parte actora manifiesta haber realizado supuestas entregas de dinero a cambio de beneficios muy altos, que finalmente derivaron en el desfalco y pérdida de recursos generando, supuestamente, ostensibles pérdidas económicas. A juicio de la parte activa, estas

pérdidas devienen de fallas en el servicio, por la omisión de las entidades demandadas en las funciones de inspección, control y vigilancia de dichas operaciones ilegales, ya que las medidas necesarias se tomaron de manera tardía con la expedición de los decretos de emergencia económica.

ii) El proceso No. 2011-00401, instaurado en contra del Ministerio de Minas y Energía, Interconexiones Eléctricas S.A. E.S.P – ISA y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se motiva por el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que se determinen como daños y perjuicios civiles inferidos a los derechos e intereses colectivos, como consecuencia de la venta de acciones sin el posible cumplimiento de los requisitos legales, al desconocer las preferencias legalmente determinadas a favor de los trabajadores de las empresas objeto de enajenación.

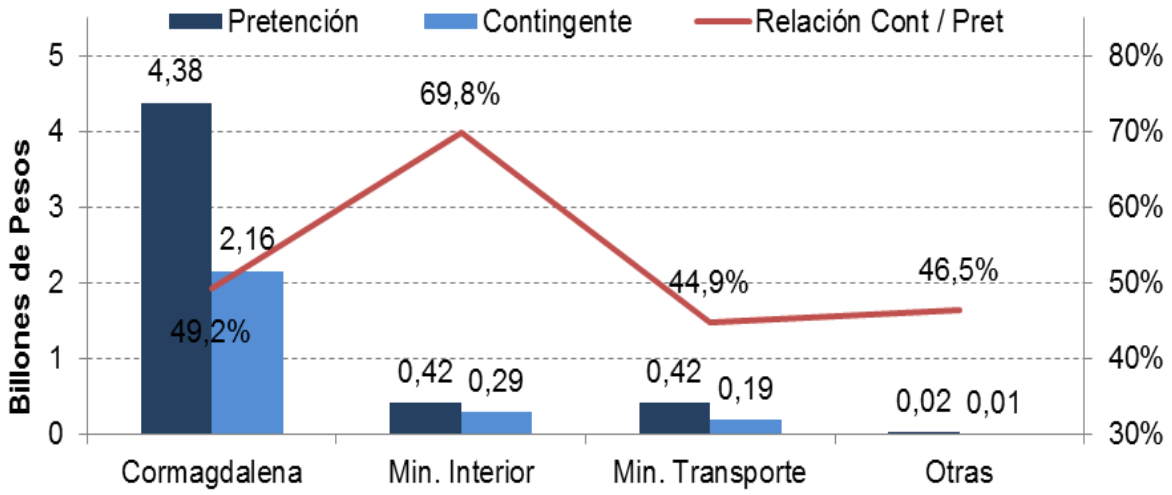
iii) En el caso del proceso 2003-01891, interpuesto en contra de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, la demanda está motivada por la posible violación al derecho de un ambiente sano, ocasionada por el presunto daño material y moral causado a consecuencia de la contaminación ambiental por los vertimientos directos efectuados por el embalse del Muña, sistema de bombeo de las aguas negras del río Bogotá clasificadas como Clase C, sobre el municipio de Sibaté. El proceso se encuentra en etapa probatoria, en la sección 3ra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

iv) El proceso No. 2011-00304, interpuesto en contra de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico - CRA, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, el Ministerio de Transporte y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, se motiva en los daños materiales causados por la inundación derivada del rompimiento del Canal del Dique a la altura del Municipio de Santa Lucía, Atlántico.

Otra de las motivaciones que ha tomado gran relevancia, por el impacto fiscal que puede significar el fallo negativo de los procesos que se encuentran en curso en contra de la Nación, es la sustentada en los efectos que tuvo la pasada Ola Invernal. Las pretensiones de los procesos asociados a la Ola Invernal ascienden a $5,25 billones, es decir el 3% de total de pretensiones, y el valor de su contingente llega a $2,7 billones, es decir el 2,6% del valor total del contingente por sentencias y conciliaciones.

Como se observa en el siguiente gráfico, la entidad con el mayor valor en pretensiones en su contra por procesos de Ola Invernal, es la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA. El valor de las pretensiones de dichos procesos asciende a $4,4 billones, lo que significa que concentra el 83,5% de las pretensiones ligadas a este concepto. A su vez, la estimación del contingente a su cargo se calcula en $2,2 billones, es decir el 81% del total de contingencias por Ola Invernal.

Gráfico 7.5: Contingente por Ola Invernal



Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.
Cifras en Billones de pesos constantes de diciembre de 2012.

De igual manera, resultan relevantes los procesos relacionados con la posible privación injusta de la libertad. Con esta motivación, se identificaron 13.566 procesos, que concentran el 8,3% del total del contingente ($8,5 billones). Las pretensiones por dichos procesos ascienden a $18,1 billones y están instaurados principalmente en contra de la Fiscalía General de la Nación, entidad que representa el 56% del valor del contingente de este tipo de procesos.

Finalmente, son de gran relevancia, por su recurrencia, los procesos ordinarios laborales. En especial, aquellos instaurados en contra del Instituto de Seguros Sociales. El total de procesos por este motivo asciende a 69.730, de los cuales el Instituto lleva la defensa del 24,5%.

De otro lado, así como se ha identificado una concentración del contingente por entidades y sectores, también se ha logrado determinar una alta concentración del contingente por cada jurisdicción y el tipo de acción judicial respectiva. A continuación, se presenta la concentración de las pretensiones y del contingente para cada una de ellas:

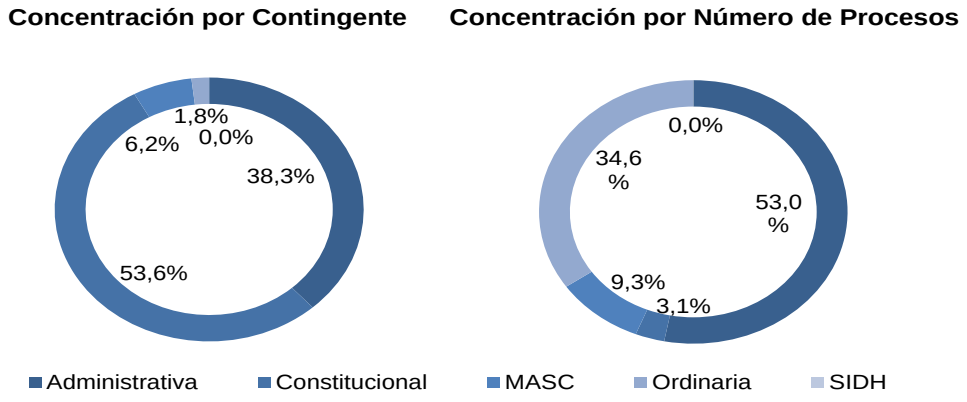
Cuadro 7.8: Contingente por Jurisdicción del Proceso

Jurisdicción / Acción	MFMP 2012-2022				MFMP 2013-2023			
	Pretensión		Contingente		Pretensión		Contingente	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administrativa	**968,4**	**93%**	**401,7**	**89%**	**80,4**	**46%**	**39,1**	**38%**
Reparación Directa	943,8	97%	388,9	97%	58,3	73%	28,2	72%
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	16,9	2%	9,1	2%	14,9	19%	7,4	19%
Contractuales Administrativos	4,8	0%	1,2	0%	4,7	6%	2,5	6%
Otras Administrativas	2,9	0%	2,6	1%	2,5	3%	1,0	3%
Constitucional	**71,6**	**7%**	**48,3**	**11%**	**83,0**	**47%**	**54,8**	**54%**
Acción De Grupo	69,1	97%	46,8	97%	80,3	97%	52,9	97%
Acción Popular	2,2	3%	1,4	3%	2,6	3%	1,7	3%
Acción De Cumplimiento	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Otras Constitucionales	0,2	0%	0,1	0%	0,2	0%	0,1	0%
Ordinaria	**3,4**	**0%**	**2,1**	**0%**	**2,9**	**2%**	**1,9**	**2%**
Ordinario Laboral	2,2	65%	1,3	64%	2,0	69%	1,3	69%
Ordinario General Civil	0,6	17%	0,4	18%	0,5	17%	0,3	16%
Ejecutivo Laboral	0,2	6%	0,1	6%	0,1	5%	0,1	5%
Otras Ordinarias	0,4	12%	0,2	12%	0,3	9%	0,2	9%
Mecanismos Alter. Solución de Conflictos (MASC)	**0,3**	**0%**	**0,2**	**0%**	**9,1**	**5%**	**6,3**	**6%**
Conciliación	0,3	100%	0,2	100%	9,0	100%	6,3	100%
Arbitramento Extrajudicial	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Acción de Repetición o Llamamiento en Garantía	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Otras MASC	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Sistema Interamericano De Derechos Humanos	**0,0**	**0%**	**0,0**	**0%**	**0,0**	**0%**	**0,0**	**0%**
CIDH	0,0	0%	0,0	0%	0,0	100%	0,0	100%
Otras DDHH	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Otras	**0,1**	**0%**	**0,1**	**0%**	**0,0**	**0%**	**0,0**	**0%**
Total	**1.043.78**	**100%**	**452,4**	**100%**	**175,4**	**100%**	**102,1**	**100%**

Fuente: Base de Datos de Apoyo al Sistema Único de Información Litigiosa.
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.
Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012

Así mismo, se presenta gráficamente la concentración del número de procesos por cada una de las jurisdicciones.

Gráfico 7.6: Concentración por Tipo de Jurisdicción



7.1.3. Pasivos Contingentes por Operaciones de Crédito Público

El Gobierno Nacional está facultado para garantizar las obligaciones de entidades estatales resultantes de la celebración de operaciones de crédito público. En este caso, el Decreto 2681 de 1993 proporciona a la Nación la posibilidad de otorgar garantías a las entidades estatales, requiriéndose entre otras formalidades: el concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el concepto de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (CICP) y la constitución de contragarantías por parte de la entidad beneficiaria del aval de la Nación. La normatividad vigente requiere que el riesgo al cual se encuentra expuesta la Nación, por ser garante de operaciones de crédito público, sea valorado. En términos sencillos, el riesgo que enfrenta un acreedor o garante de una operación de crédito se origina en la posibilidad de que el deudor incumpla el pago de sus obligaciones. A este riesgo se le conoce como riesgo crediticio o riesgo de contraparte.

El modelo de valoración de riesgo de crédito, utilizado para determinar el valor de la obligación contingente de la Nación por las operaciones de crédito público que se encuentra garantizando, incorpora tres elementos: el monto en exposición, es decir el monto adeudado por las entidades garantizadas; la probabilidad de incumplimiento de cada entidad garantizada, es decir la calidad crediticia de los deudores; y el saldo de los aportes con los que cuenta la Nación en el FCEE para atender el pago que se origine por el incumplimiento de las operaciones que tiene garantizadas. El monto en exposición es el valor adeudado por las entidades garantizadas, ajustado por el porcentaje que la Nación garantiza en cada una de dichas operaciones. A continuación se presenta la estimación del monto máximo de exposición para cada uno de los 10 años siguientes:

Cuadro 7.9: Monto en exposición

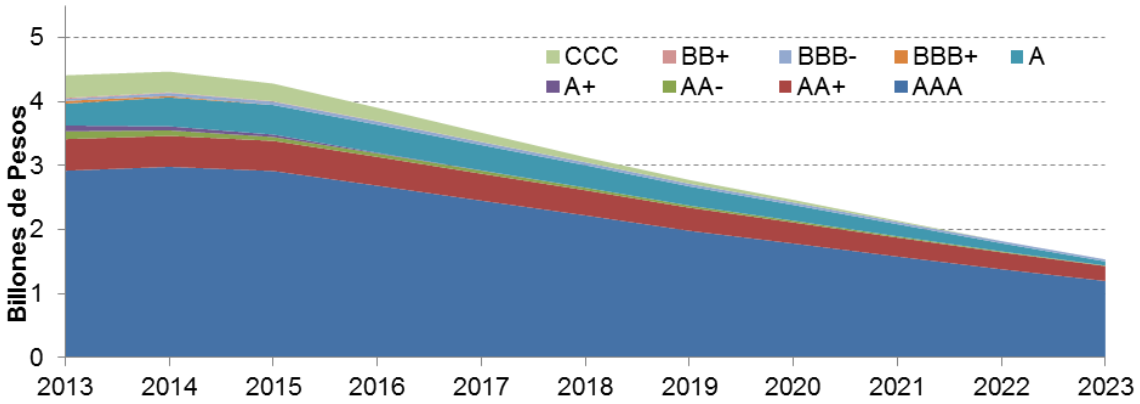
Año	Millones de Pesos
2013	4.411.059
2014	4.468.439
2015	4.281.700
2016	3.904.326
2017	3.515.070
2018	3.131.264
2019	2.775.385
2020	2.464.682
2021	2.140.915
2022	1.821.179
2023	1.533.538

Fuente: Sistema de Deuda Pública
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Para la estimación de la probabilidad de incumplimiento de una entidad garantizada, se tienen en cuenta dos elementos: las curvas de probabilidad de incumplimiento para cada uno de los rangos de calificación, las cuales se estiman a partir del cálculo de la curva de probabilidad de solvencia (CPS) de la Nación, y la calificación crediticia propia de la entidad garantizada, otorgada por una agencia calificadora de riesgo autorizada en Colombia.

El Gráfico 7.7 presenta la evolución del monto en exposición de la Nación durante los próximos 10 años, discriminado por la calidad crediticia de las entidades garantizadas. Se agrupan las entidades de acuerdo con su calificación de riesgo vigente. En caso de que una entidad no cuente con una calificación de riesgo vigente al momento de efectuar la valoración, se clasifica en el grupo que representa el mayor riesgo, es decir, CCC.

Gráfico 7.7: Monto en exposición por tipo de riesgo



Fuente: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Como se observa, más de tres cuartas partes del monto en exposición se encuentra asociado a entidades calificadas como AAA (triple A) y AA (doble A), las cuales suman el 81,2% de participación, en contraste con lo registrado al cierre de 2011, en donde estos dos grupos representaban el 72,1%. Es importante destacar que se presenta una baja incidencia del monto en exposición asociado a entidades calificadas como CCC (Triple C).

Para diciembre de 2012, del total del monto de exposición, solo el 8,3% se encontraba ubicado en dicha escala, proporción que disminuyó si se compara con el 10,4% registrado al cierre de 2011. El aumento de la participación de los grupos con mejor calidad crediticia y la disminución en la participación del grupo CCC, inciden en la disminución de la probabilidad de incumplimiento global y por ende en el valor de la obligación contingente de la Nación.

Con los dos factores anteriores ya analizados y teniendo en cuenta el saldo disponible en la Subcuenta de Garantías de la Nación en el FCEE al cierre de 2012, se obtuvo el valor de la contingencia de la Nación por Operaciones de

Crédito Público. El valor estimado para el período 2013-2023 asciende a $0,98 billones, 17,1% menos que el reportado para el cierre de 2011, $1,18 billones.

Las operaciones garantizadas por la Nación corresponden a 33 entidades, 15 de las cuales son entidades territoriales del nivel central (departamentos, municipios o distritos) y 18 entidades descentralizadas del orden nacional y territorial. Al cierre del año 2012 no se encuentran dentro de la valoración las operaciones que fueron garantizadas a Caprecom, ISA, Distrito Capital y los municipios de Fundación y Salamina, ya que estas finalizaron sus pagos. En estas circunstancias, el número de operaciones garantizadas, respecto al cierre de 2011, disminuyó en siete (7), quedando un total de 117.

Además del ahorro acumulado en la Subcuenta de Garantías de la Nación, en el FCEE, la Nación cuenta con mecanismos alternativos para mitigar el riesgo de incumplimiento. El Decreto 2681 de 1993 establece en su artículo 23 que para obtener la garantía de la Nación, las entidades estatales deberán constituir contragarantías adecuadas. En ese sentido, para el otorgamiento de la garantía Nación las entidades han venido pignorando diferentes tipos de rentas, cumpliendo criterios de suficiencia, liquidez y cobertura, en donde ésta última debe ser mínimo equivalente al 120% del servicio semestral de la deuda respectiva.

7.1.4. Pasivos Contingentes por capital exigible

La participación de Colombia, como miembro de Organismos Financieros Internacionales (OFI) bajo los diferentes Convenios Constitutivos firmados, conlleva beneficios como el acceso al financiamiento de proyectos de desarrollo con tasas preferenciales y el fortalecimiento de la presencia del país en el ámbito internacional. Sin embargo, a su vez implica el compromiso de la Nación de apoyar procesos de capitalización de estos Organismos cuando se requiera ante la ocurrencia de eventos excepcionales.

El “capital exigible” es el valor hasta el cual la Nación se compromete a capitalizar un OFI, siempre que ocurra un evento excepcional y dicha solicitud de capitalización surta el trámite respectivo en la entidad en cuestión. En este caso, el monto en exposición es fácilmente determinable, mientras que el momento en que la exigibilidad se hará efectiva es incierto.

Teniendo en cuenta que el artículo 27 de la Ley 1593 de 2012[5] establece que “(…) *Los aportes y contribuciones de la República de Colombia a los organismos financieros internacionales se pagarán con cargo al Presupuesto General de la Nación (…)”,* y la importancia de mantener vigentes los vínculos con los OFI, es crucial mantener actualizada la valoración las obligaciones contingentes que se originan por este tipo de compromisos entre la Nación y los OFI.

[5] Ley mediante la cual se decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal 2013.

El mayor compromiso vigente es con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, organismo que participa con el 76,4% del total del capital exigible suscrito por Colombia. A continuación se detalla el monto en exposición, de acuerdo al compromiso con cada uno los Organismos Financieros Internacionales con los que la Nación mantiene convenio:

Cuadro. 7.10: Monto en exposición

Organismo	Monto (Millones USD)	Monto (Billones COP)*
Banco Interamericano de Desarrollo	$ 4.871	$ 8,61
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	$ 1.104	$ 1,95
Otros	$ 397	$ 0,70
Total	**$ 6.372**	**$ 11,27**

Fuente: Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos – DGCPTN
Otros: BCIE, BDC, CAF e IFC
* TRM del 31 de diciembre de 2012 (1.768,23)

Para estimar la obligación contingente por este concepto, se tuvo en consideración la experiencia histórica acerca del comportamiento de las diferentes capitalizaciones que se han llevado a cabo por concepto de “Capital Pagadero en Efectivo” y “Capital Exigible”. Se estimó la probabilidad de ocurrencia de un evento en el que el OFI pudiera hacer efectiva la solicitud de capitalización y la probabilidad condicional de recibir un requerimiento de capital exigible, dada la ocurrencia de dicho evento. De esta forma se obtuvo la probabilidad de pago del capital exigible.

En el presente Marco Fiscal de Mediano Plazo se incluye la valoración realizada para el periodo 2013-2023. Teniendo en cuenta el monto de exposición, que para el caso sería de $11,27 billones, y dada la probabilidad de pago del capital exigible calculada, se estima un valor contingente de $1,21 billones.

7.2 Deudas no explícitas

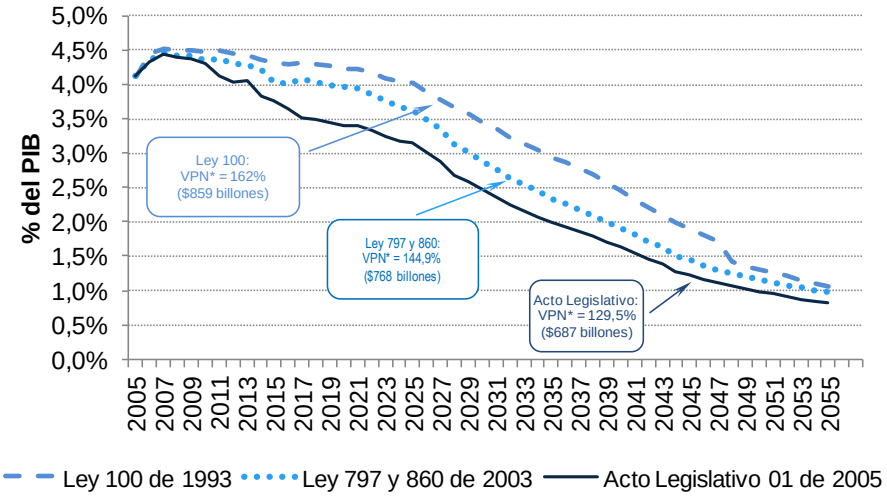
7.2.1 Deuda Pensional

El Sistema Pensional Colombiano se ha caracterizado por sufrir desbalances que impactan negativamente tanto las sostenibilidad del esquema pensional como las finanzas públicas. Por ello, el Gobierno ha implementado una serie de ajustes actuariales e institucionales establecidos en la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003, la Ley 860 de 2003, la Ley 812 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, entre otros.

Este proceso de ajuste ha permitido reducir el costo de las obligaciones pensionales a cargo de la Nación y el de muchas empresas públicas y privadas, y además ha permitido asegurar la sostenibilidad del sistema con el fin de hacer viables los compromisos de mediano y largo plazo con los actuales y futuros pensionados.

Como muestra el Gráfico 7.8 las reformas implementadas por las Leyes 797 y 860 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, fueron fundamentales para la sostenibilidad del sistema, dado que redujeron aproximadamente en 32% del PIB el valor presente neto del pasivo pensional.

Gráfico 7.8: Deuda Pensional (% PIB de 2010)



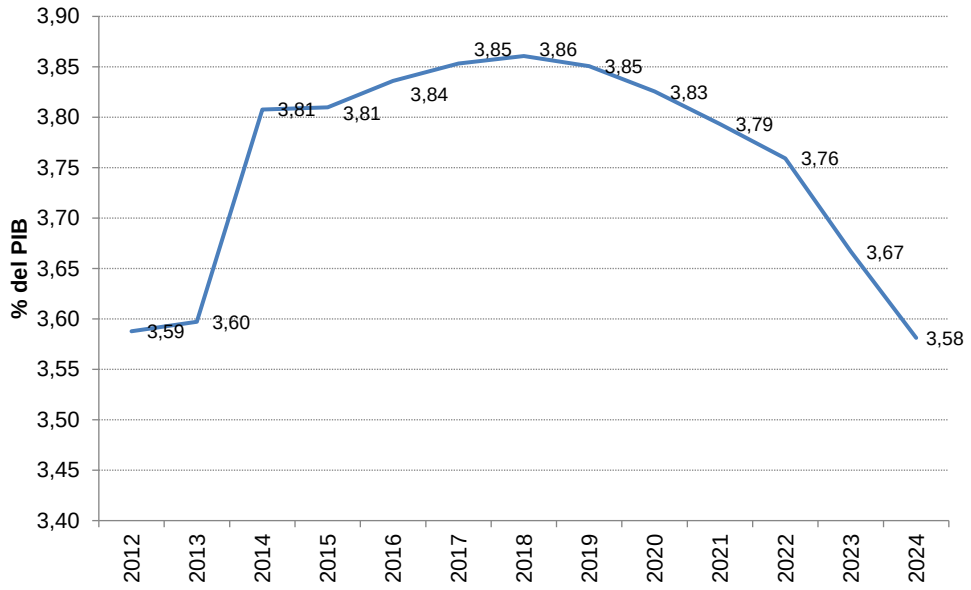
*Tasa de descuento 4%
Fuente: DNP – DGRESS-MHCP

En 2012, los pagos que el Gobierno efectuó por pensiones ascendieron a 3,59% del PIB y se estima que en 2013 pagará 3,60% del PIB. Es conveniente señalar que a partir de la vigencia 2014 la Nación deberá asumir los pagos de pensiones de los afiliados a la Unidad de Pensiones de Caprecom. Se espera que los pagos de la Nación lleguen a su máximo como porcentaje del PIB en el período 2017 – 2019, cuando el costo ascenderá a 3,86% del PIB. A partir de dicho año, se proyecta que el pago de las mesadas pensionales con cargo al Presupuesto Nacional presente una tendencia decreciente (Gráfico 7.9).

El valor de la deuda pensional, calculada con una tasa de descuento de 6%, disminuyó 2% del PIB, al pasar de 76,6% a 74,6% entre 2012 y 2013, confirmando la tendencia decreciente del valor presente neto (VPN) de la deuda pensional[6].

[6] Para el cálculo del VPN de la deuda pensional se toma un horizonte de 50 años y una tasa de descuento del 6%. Con una tasa de descuento de 4% el VPN en 2012 fue de 116,2% del PIB y de 113,6% del PIB en el año 2013.

Gráfico 7.9: Senda de pago pensional a cargo del GNC



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Dirección General de Presupuesto Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Vale la pena mencionar que el Acto Legislativo 01 de 2005 pretendió establecer un sistema único y universal de pensiones al que debían someterse todos los residentes en el país, sin discriminaciones ni inequidades. Para ello, buscó abolir las pensiones superiores a los 25 salarios mínimos mensuales vigentes a partir del 31 de julio de 2010. Estableció además que el ingreso base de liquidación sería el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, como lo ordena la Ley 100 de 1993, y no durante el último año, como se calculaba hasta entonces para funcionarios.

A pesar de ello, las pensiones millonarias siguieron existiendo después del 31 de julio de 2010 gracias a decisiones judiciales que, alegando la protección del debido proceso, la vida digna y la seguridad social, entre otros, modificaron el alcance del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y la interpretación del Acto Legislativo 01 de 2005, favoreciendo a algunos pocos funcionarios y amenazando la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones. Estos sobrecostos fiscales no previstos alcanzarían un monto actuarial estimado entre $11,7 y $20,1 billones de pesos de 2010, equivalentes a 2,2% y 3,8% del PIB para los casos de la Rama Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

Lo anterior llevó a que, el 7 de mayo de 2013, la Corte Constitucional decidiera ponerle límite a las pensiones millonarias de funcionarios a 25 salarios mínimos (unos $14,7 millones de pesos) a partir del 1 de julio de 2013, de acuerdo a lo ordenado en el Acto Legislativo 01 de 2005. Adicionalmente, el alto tribunal ordenó

reliquidar las pensiones otorgadas después del 31 de julio de 2010 superiores al tope y/o que hayan sido calculadas sobre la base del promedio mensual del último año y no de los últimos 10 años. También estableció que para el cálculo de las pensiones debe restringirse el factor salarial –es decir, sin bonificaciones, viáticos ni primas- y el reajuste anual no será con base al salario mínimo sino al IPC. Finalmente, declaró que las pensiones con abuso o fraude a la ley podrán ser revisadas por parte de las instituciones de seguridad social competentes para efectos de revocatoria o reliquidación en un término no superior al 31 de diciembre de 2013.

Gracias a esta decisión, más de mil pensiones serán revisadas[7]. Se calcula que la Nación se ahorraría $50-$72 mm al año bajando al tope las pensiones concedidas desde el 2010 hasta la fecha.

7.2.2 Cesantías Retroactivas

Para el pago de cesantías, existen dos regímenes: el antiguo esquema de pago, o régimen de cesantías retroactivas, y el nuevo, o esquema de cuenta individual en un fondo de cesantías.

En el régimen de cesantías retroactivas, el empleador debe reconocerle anualmente al trabajador, un mes de salario por cada año de servicio tomando como base el último salario mensual devengado.

En el nuevo esquema,[8] el empleador debe reconocerle anualmente al trabajador, un mes de salario por el último año calendario de servicio (o la fracción correspondiente) tomando como base el último salario mensual devengado, monto que debe ser girado a una cuenta individual en un fondo de cesantías.

La causación de las cesantías retroactivas genera un pasivo que se conoce en la metodología de construcción de las cuentas fiscales como deuda no explicita, porque no está incluido ni en el servicio de la deuda pública ni en las cuentas por pagar.

Para calcular el pasivo por este concepto, se tiene en cuenta el número de funcionarios del gobierno nacional que tienen derecho a ella, su antigüedad y su salario promedio, así como los pagos que se han realizado a la fecha. En el Cuadro 7.11 se muestra el resultado de la deuda por cesantías retroactivas para el año 2013, la cual alcanza un valor de $3.259 mm.

[7] Sin embargo, la Corte aclaró que las pensiones otorgadas desde antes del 1 de abril de 1994 no serán revisadas.

[8] La Ley 50 de 1990 modificó el régimen de cesantías retroactivas y estableció un nuevo régimen en el cual el empleador debe girar a un fondo las cesantías de los trabajadores, a más tardar el 15 de febrero del año siguiente al periodo liquidado.

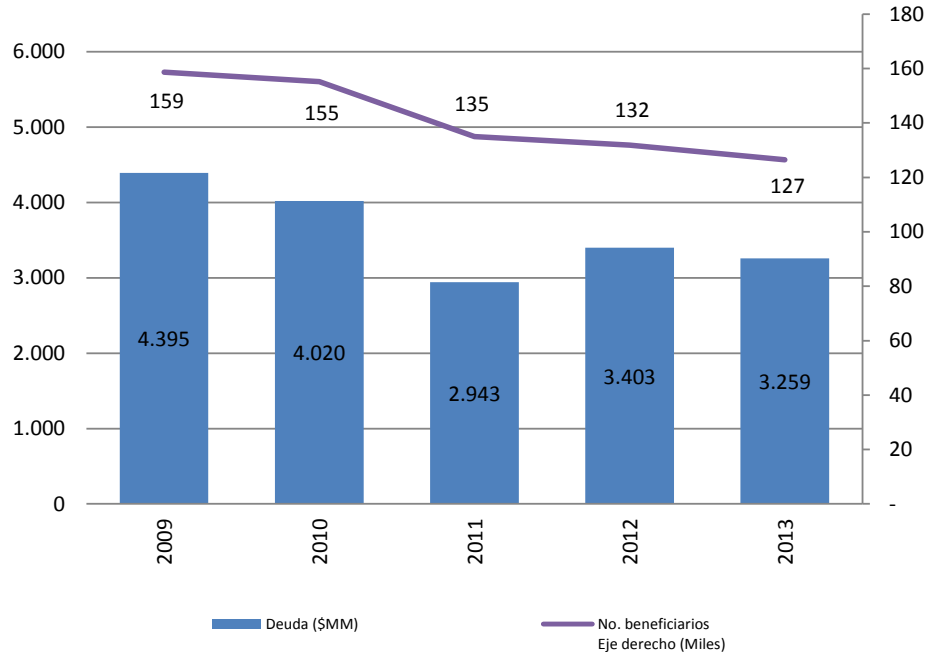
Cuadro 7.11: Deuda por cesantías retroactivas

Sector	Salario promedio ($)	Tiempo servicio promedio (años)	Número de servidores	Cesantías totales causadas ($mm)	Cesantías parciales pagadas y presupuestadas ($mm)	Deuda ($mm)	% PIB	Participación sectores
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1 * 2 * 3)	(5)	(6)=(4 - 5)	(7)	(8)
Sector Defensa y Seguridad	2.442.437	20	45.834	2.193	1.086	1.108	0,2	33,9
Sector Minas y Energía	1.856.813	22	80	3	1	3	0,0	0,1
Sector Educación	2.209.842	36	78.370	6.298	4.229	2.098	0,3	64,5
Sector Justicia y Procuraduría	3.608.067	34	1.630	199	160	37	0,0	1,1
Sector Trabajo y Seguridad	8.706.694	25	83	18	18	0	0,0	0,0
Otros	3.844.235	32	506	63	49	14	0,0	0,4
TOTAL	**2.322.708**	**30**	**126.503**	**8.774**	**5.542**	**3.259**	**0,5**	**100,0**
En el sector Trabajo y Seguridad se excluyó el Instituto de Seguros Sociales.								

Fuente: MHCP –Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN).

Aunque anualmente se presenta un aumento en el salario y en el tiempo de servicio promedio, la disminución en el número de personas que tienen derecho a esta contraprestación, explica el hecho de que en los últimos años ha venido disminuyendo el monto de este pasivo.

Gráfico 7.10: Evolución de la deuda por cesantías retroactivas
($Miles de Millones de pesos eje izquierdo y miles de beneficiarios eje derecho)



Nota: En 2011, el sector Defensa presentaba un menor número de beneficiarios. Dato corregido en 2012.

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

CAPÍTULO VIII

8. ACTIVIDADES CUASIFISCALES

En muchos países el Banco Central y otras instituciones públicas juegan un importante papel en la política fiscal. Estas entidades realizan transacciones financieras de carácter tributario o de subsidios que impactan el déficit fiscal al afectar la asignación de recursos del presupuesto nacional. Algunas de las típicas actividades cuasifiscales son los subsidios a la tasa de cambio o a la tasa de interés, el crédito subsidiado sectorizado y las operaciones sin fondos de respaldo, que generan pasivos contingentes.

En Colombia, entre las entidades públicas que realizan algún tipo de actividad cuasifiscal sobresalen por su magnitud el Banco de la República (BR) y FOGAFIN. La mayoría de las actividades cuasifiscales del Banco de la República se derivan de la regulación que realiza sobre los mercados monetario y cambiario. Estas actividades tienen un efecto significativo sobre la asignación y el presupuesto de la Nación, por lo cual los resultados financieros del BR deben incorporarse en el balance del Sector Público Consolidado (SPC). Por otro lado, las actividades cuasificales que realiza FOGAFIN están relacionadas con los seguros otorgados por la entidad que generan pasivos contingentes, como el seguro de depósitos y cualquier otra medida dirigida a solventar al sistema financiero ante una crisis.

A continuación, se describen los resultados obtenidos por el BR y FOGAFIN en la vigencia fiscal 2012[1].

8.1 Banco de la República (BR)[2]

En 2012 la economía colombiana presentó una moderación en su crecimiento, fruto de un firme crecimiento de la economía en el primer semestre y de una marcada desaceleración en el segundo. El comportamiento del último semestre estuvo afectado por la menor demanda interna, así como por la menor expansión de las ventas externas. En ese contexto, con el fin de estabilizar el nivel de la producción cerca de su capacidad potencial y de garantizar la convergencia hacia la meta de inflación de largo plazo, la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) decidió reducir la tasa de interés de intervención desde un nivel de 5,25%

[1] La información presentada en este capítulo es tomada del Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso presentado en marzo 2013, y el Informe de Gestión 2012 de FOGAFIN.

[2] Los resultados presentados en este capítulo corresponden a la metodología de causación. A partir de éstos resultados el Banco de la República constituye las reservas y calcula el traslado de utilidades a la Nación. Por lo anterior, esta información difiere de la presentada en el Capítulo 2 en la cual se utilizan los resultados de la entidad según la metodología de caja.

en julio a 4,5% en diciembre de 2012, tasa que durante el primer semestre del año aumentó de 4,75% a 5,25%, entre enero y junio.

En el frente cambiario, la JDBR consideró oportuno implementar un plan de acumulación de reservas internacionales por US$4.844 millones, lo que se constituyó en la mayor compra de dólares registrada en un año por el BR desde la implementación del esquema de inflación objetivo.

8.1.1 Distribución de utilidades

De acuerdo con la normatividad, el remanente de utilidades, una vez apropiadas las reservas de estabilización monetaria y cambiaria, será de la Nación. En cuanto a las pérdidas del ejercicio, estas serán enjugadas con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), siempre y cuando, no alcancen a ser cubiertas con la reserva constituida en vigencias anteriores.

Al cierre de la vigencia 2012 el Banco de la República reportó un resultado operacional negativo de $341 mm. La JDBR aprobó cubrirlo con cargo a la reserva de estabilidad monetaria y cambiaria, cuyo saldo a 31 de Diciembre de 2012 ascendía a $108 mm y con la reserva para protección de activos por $0,1 mm. Los $239 mm restantes corresponden a los recursos apropiados en el PGN (Cuadro 8.1).

Cuadro 8.1: Distribución de utilidades 2012 y utilización de reservas

CONCEPTO	$ Miles de Millones
A. RESULTADO DEL EJERCICIO	**-340.5**
B. (+) UTILIZACIÓN DE RESERVAS	**108.0**
Reserva de resultados cambiarios	0.0
Reserva para fluctuación de monedas	0.0
Reserva de estabilización monetaria y cambiaria	107.9
Reserva para protección de activos	0.1
C. (-) CONSTITUCIÓN DE LAS RESERVAS	**6.7**
Reserva de resultados cambiarios	0.0
Reserva para fluctuación de monedas	0.0
Reserva de estabilización monetaria y cambiaria	0.0
Inversión neta en bienes para la actividad cultural	6.7
RESULTADO NETO A CARGO DEL GNC (A+B-C)	**-239.3**

Fuente: Banco de la República.

En cuanto a la reserva para fluctuación de monedas, constituida a partir del resultado del diferencial cambiario neto positivo entre activos y pasivos en moneda extranjera, generado por las variaciones cambiarias ocurridas entre el dólar de los Estados Unidos y las demás monedas en que estén denominados los activos y pasivos del BR, ascendió a $2.276 mm.

8.1.2 Resultados financieros

Como ya ha sido mencionado en informes anteriores, el balance del BR se presenta usualmente bajo dos metodologías contables. Una de ellas hace referencia al resultado de caja y la otra al estado de pérdidas y ganancias de causación. La diferencia entre ellas radica principalmente en las valoraciones realizadas sobre los TES, y los ajustes cambiarios contables del portafolio (sin incluir reservas internacionales). El resultado bajo la metodología de caja hace parte del balance fiscal global del SPC, mientras que, con base en la metodología de causación, se define el monto de utilidades a transferir al Gobierno Nacional Central (GNC), las cuales corresponden a una fuente de financiación de la Nación.

8.1.2.1 Balance general

Las cuentas del balance general del BR registraron un crecimiento de 2,9% en los activos y 12,8% en los pasivos, entre 2011 y 2012, mientras que el patrimonio fue inferior en 50,5%, comparando los dos periodos (Cuadro 8.2).

Cuadro 8.2: Balance general del Banco de la República

Concepto	$ Miles de Millones		Crec (%)
	2011	2012	2012/2011
Activos	**73.825,2**	**75.978,4**	**2,9**
Reservas Internacionales brutas	62.754,6	66.263,0	5,6
Aportes en organismos internacionales	2.758,6	2.564,0	-7,1
Inversiones	1.161,0	899,0	-22,6
Cartera de créditos	1,0	0,0	-100,0
Pactos de reventa - apoyos transitorios de liquidez	3.749,0	2.529,0	-32,5
Cuentas por cobrar	58,0	31,4	-45,9
Otros activos netos	3.343,0	3.692,0	10,4
Pasivo y Patrimonio	**73.825,5**	**75.977,7**	**2,9**
Pasivo	**62.287,5**	**70.262,8**	**12,8**
Pasivos M/E que afectan reservas internacionales	4,8	13,3	173,8
Base monetaria	51.338,6	56.463,5	10,0
Depósitos remunerados no constitutivos de encaje	611,6	646,6	5,7
Otros depósitos	74,4	62,6	-15,9
Gobierno Nacional- Tesoro Nacional	5.773,0	6.844,4	18,6
Depósitos remunerados de control monetario	0,0	2.041,0	-
Obligac. organismos internacionales	3.880,0	3.565,0	-8,1
Cuentas por pagar	36,0	55,5	54,1
Otros pasivos	569,0	571,0	0,4
Patrimonio total	**11.538,0**	**5.714,9**	**-50,5**
Capital	13,0	13,0	0,0
Reservas	2.746,0	2.384,2	-13,2
Superávit patrimonial	9.135,0	3.658,2	-60,0
Resultados	-356,0	-340,5	-4,4

Fuente: Banco de la República.

El aumento en el saldo de las cuentas del activo, que pasaron de $73.825 mm a $75.978 mm entre 2011 y 2012, obedeció principalmente al comportamiento de las reservas internacionales brutas, que valoradas a precios de mercado ascendieron a $66.263 mm (US$37.474 millones), monto superior en $3.508 mm (5,6%) al observado al cierre de 2011. Este incremento en el saldo de las reservas se explica principalmente por: i) la compra de divisas realizada por el BR durante el año, que aumentó el valor en pesos de las reservas en $8.695 mm, ii) el rendimiento por intereses, la valoración a precios de mercado y el diferencial cambiario, que en conjunto aumentaron las reservas en $469 mm, y iii) los mayores depósitos en moneda extranjera de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), por $200 mm. Lo anterior se redujo parcialmente debido al ajuste en cambio, dada la apreciación del peso frente al dólar, que disminuyó el saldo de las reservas internacional brutas en $5.599 mm.

Las inversiones, que corresponden al portafolio de títulos utilizados para otorgar liquidez mediante la compra o venta definitiva de TES en el mercado secundario (valorados a precios de mercado) ascendieron a $899 mm, monto inferior en $262 mm frente al cierre 2011. Esta disminución fue resultado del vencimiento de TES en poder del BR ($442 mm), el cual se compensó parcialmente con la valoración del portafolio y con el traslado de TES por parte de las fiduciarias.

Por concepto de pactos de reventa (Repos), instrumento utilizado para dar liquidez transitoria a los intermediarios financieros a través de la compra temporal de títulos de deuda pública, se registró una disminución de $1.220 mm en el saldo.

En cuanto al pasivo, el saldo a 31 de diciembre de 2012 fue de $70.263 mm, superior en $7.975 mm (12,8%) al registrado en 2011. Dentro de los rubros del pasivo se destacan el crecimiento de: i) 10,0% ($5.124 mm) de la base monetaria, y ii) 18,6% en los depósitos remunerados de la DGCPTN; así como la constitución de los depósitos remunerados de control monetario.

En cuanto a la base monetaria, la principal fuente de expansión de la liquidez en pesos fue la compra neta de divisas en el mercado cambiario por US$4.844 millones, que originó una inyección de liquidez de $8.695 mm. En parte, esta fue esterilizada mediante: i) operaciones de depósito del Gobierno Nacional en el Banco por un valor de $2.914 mm, entre las que se destacan las correspondientes a la colocación de TES de control monetario por $2.041 mm (un nuevo instrumento de manejo monetario desarrollado en 2012) y los depósitos remunerados de la DGCPTN, cuyo saldo al cierre de 2012 ascendió a $6.353 mm, superior en $871 mm al registrado en 2011[3]; ii) vencimiento de TES en poder del Banco por $442 mm; y iii) la menor demanda por operaciones de liquidez del

[3] Mediante la Ley 1450 de 2011 se autorizó la emisión de títulos de control monetario por parte del Gobierno. De esta manera en noviembre de 2012 se inició la emisión y colocación de TES Clase B para que el BR regule la liquidez de la economía. Es importante tener en cuenta que la ley especificó que los recursos provenientes de las colocaciones no podrán utilizarse para financiar apropiaciones del PGN, y que deben ser administrados mediante depósito remunerado en el BR.

sistema financiero por $1.255 mm, en particular, $1.220 mm de menores repos de expansión y $35 mm de incremento en los depósitos remunerados no constitutivos de encaje (DRNCE).

Finalmente, el patrimonio se ubicó en $5.715 mm, y fue inferior en $5.823 mm (50,5%) frente al 2011. Este comportamiento se explica por la disminución del superávit patrimonial, asociado a la variación de la cuenta de ajuste cambiario que disminuyó $5.599 mm debido a la apreciación del peso frente al dólar, y por la reducción de las reservas en $362 mm.

8.1.2.2 Estado de pérdidas y ganancias

Al cierre de 2012 el BR reportó un resultado operativo negativo de $341 mm, producto de la diferencia de ingresos por $1.150 mm y egresos por $1.490 mm (Cuadro 8.3).

Por el lado de los ingresos, se destaca el comportamiento del rendimiento de las reservas internacionales, que fue superior en $219 mm a lo observado en 2011. Este resultado se explica por un diferencial cambiario positivo de $115 mm, generado por el fortalecimiento de las monedas en las que están invertidas las reservas frente al dólar[4].

El rendimiento por operaciones de liquidez mediante repos generó ingresos por $312 mm, superiores en $71 mm (29,4%) con respecto a lo registrado en 2011. Este obedeció al comportamiento de la tasa de intervención, que en 2011 osciló entre 3,0% y 4,75%, mientras que en 2012 alcanzó un mínimo y máximo de 4,25% y 5,25%, respectivamente.

Las comisiones recibidas por el BR ascendieron a $113 mm, superiores en $6 mm a las obtenidas en 2011. Este concepto corresponde a los ingresos por la administración de TES y por la operación del Depósito Central de Valores.

Los ingresos percibidos por la valoración de los TES de expansión monetaria fueron de $94 mm, superiores en 30,7% frente a lo registrado en 2011, lo que se explica por el comportamiento de las tasas promedio de negociación de estos títulos.

Finalmente, la puesta en circulación de moneda metálica generó un ingreso por valor facial de $46,3 mm, inferior en 46,8% frente a 2011, y explicado por la menor demanda y puesta en circulación de moneda en 2012.

Por el lado de los gastos, se registró un crecimiento de 20,2%, al pasar de $1.240 mm en 2011 a $1.490 mm en 2012, lo que respondió al aumento en los intereses

[4] A diciembre de 2012, frente al dólar estadounidense, se registraron las siguientes revaluaciones anuales: el euro, 1,6%; la libra esterlina, 4,6%; el dólar australiano, 1,3%; el dólar neozelandés, 5,8%; la corona sueca, 5,4%, y el dólar canadiense, 2,3%.

pagados por concepto de los depósitos remunerados de la Dirección General de Crédito Público y el Tesoro Nacional (DGCPTN), dado el mayor saldo promedio diario y la mayor tasa de remuneración.

La remuneración a los depósitos de control monetario ascendió a $11 mm. Estos depósitos fueron constituidos por la DGCPTN el 15 de noviembre de 2012 con recursos provenientes de la colocación de TES para regular la liquidez de la economía.

Cuadro 8.3: Estado de pérdidas y ganancias del Banco de la República

Concepto	$ Miles de Millones 2011	2012	Crec (%) 2012/2011
Ingresos totales	**884,2**	**1.149,9**	**30,1**
Ingresos monetarios	**712,1**	**1.015,7**	**42,6**
Intereses y rendimientos	565,1	874,9	54,8
Reservas internacionales	250,0	468,5	87,4
Operaciones de liquidez - Repos y apoyos transitorios	241,2	312,1	29,4
Valoración de TES por operaciones de expansión monetaria	71,9	94,0	30,7
Otros intereses	2,0	0,4	-80,4
Diferencias en cambio	31,5	66,9	112,5
Moneda metálica	87,0	46,3	-46,8
Otros	28,5	27,6	-3,3
Ingresos corporativos	**172,1**	**134,2**	**-22,0**
Comisiones	107,1	113,2	5,7
Oro no monetario	44,4	0,3	-99,3
Otros	20,7	20,7	0,0
Egresos totales	**1.240,3**	**1.490,4**	**20,2**
Egresos monetarios	**792,3**	**1.118,5**	**41,2**
Intereses y rendimientos	585,8	874,1	49,2
Cuentas de Depósito DGCPTN	547,8	805,5	47,0
Gastos en administración de Reservas Internacionales	8,2	24,1	194,1
Depósitos remunerados de control monetario (DRCM)	0,0	10,5	-
Comisión de compromiso flexible con el FMI	22,0	25,7	16,7
Gastos en operaciones de contracción monetaria	7,8	8,3	5,9
Diferencias en cambio	59,3	126,6	113,6
Costo de emisión y distribución de especies monetarias	147,0	117,7	-19,9
Otros	0,2	0,2	-20,0
Egresos corporativos	**343,5**	**375,5**	**9,3**
Gastos de pensionados	**104,5**	**-3,6**	**-103,4**
Utilidades o pérdidas del ejercicio	**-356,1**	**-340,5**	**-4,4**

Fuente: Banco de la República.

Los costos por emisión y distribución de especies monetarias totalizaron $118 mm, inferior en $29,3 mm (19,9%) al registrado en 2011. Este resultado obedece a la menor demanda de moneda metálica y a los menores costos de emisión de las nuevas monedas.

El resultado neto por las variaciones de la tasa de cambio del peso frente al dólar sobre activos y pasivos en moneda extranjera diferentes a reservas internacionales fue negativo en $60 mm, producto de la apreciación del peso frente al dólar en 2012 (8,98%).

Los egresos corporativos crecieron 9,3% en términos nominales. Al tener en cuenta la inflación causada, se observa que el incremento de estos gastos fue de 6,7% en términos reales. En este rubro se tienen en cuenta el efecto del reemplazo de empleados que se pensionaron hasta julio 2010, el aumento salarial de acuerdo a lo establecido en convención colectiva y los gastos no susceptibles de una gestión directa por parte del Banco, como impuestos, seguros, contribuciones y afiliaciones, depreciaciones, provisiones, amortizaciones y otros gastos operacionales y no operacionales.

Finalmente, los gastos de pensionados netos, que son el resultado del pago de pensiones, seguridad social, auxilios médicos y educacionales, y del rendimiento del portafolio constituido con los recursos del pasivo pensional y los intereses por los préstamos de vivienda, presentaron un resultado neto positivo de $4 mm.

8.2 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN, es una entidad pública de naturaleza única creada por la ley 117 de 1985, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. El fondo no posee una composición accionaria, está catalogado por sus estatutos como entidad financiera, y está sujeto a las disposiciones del derecho privado para la realización de sus operaciones.

El tipo de actividad cuasifiscal desarrollada por FOGAFIN tiene que ver con las garantías otorgadas sobre los depósitos de ahorro en el sector financiero, garantías a recursos pensionales, y eventuales operaciones de rescate. Por esto, FOGAFIN a diferencia del Banco de la República, que transfiere recursos al Gobierno Nacional (cuando hay lugar a utilidades después de constituidas las reservas estatutarias), no traslada recursos a la Nación. Por el contrario, dada la naturaleza de su actividad, podría requerir recursos de la Nación que no estén contabilizados dentro del PGN.

8.2.1 Resultados financieros

8.2.1.1 Balance general

FOGAFIN administra cuatro fondos dentro de su balance, los cuales de acuerdo con lo establecido en la Ley 510 de 1999 se manejan de manera especial y separada.

- Fondo Administrador: tiene por objeto el pago de los gastos de operación del fondo. Su fuente de ingresos está dada por la cuota de administración que le pagan los fondos de seguro de depósitos.

- Fondo de Seguro de Depósitos: se encarga del pago del seguro y de operaciones de apoyo. Se financia con recursos de las primas recibidas de bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento.

- Fondo Banca Pública: encargado del saneamiento y fortalecimiento de la banca pública con recursos de vigencias futuras de la Nación, utilidades y ventas de entidades.

- Fondo Aval Guardadores: se encarga del pago de la garantía aval guardadores por incapacidad con recursos de la Nación[5].

Al cierre de 2012, el balance de FOGAFIN reportó activos por $7.969 mm, los cuales fueron superiores en 3,3% respecto a 2011. Este aumento se explica por el manejo del portafolio, el cual representa el 97,2% de los activos. El portafolio se vio afectado por la valoración de los activos a precios de mercado, el recaudo de primas por seguro de depósitos y la conversión en pesos de las inversiones en moneda extranjera. Por su parte, las cuentas por cobrar, que corresponden a las primas causadas en el último trimestre de 2012, ascendieron a $167mm. En otros activos se incluye, principalmente, los anticipos de impuestos que se solicitan como devolución el siguiente año (Cuadro 8.4).

Cuadro 8.4: Balance General de FOGAFIN

Concepto	$ Miles de Millones		Crec (%)
	2011	2012	2012/2011
Activos	**7.716,0**	**7.969,0**	**3,3**
Disponible - Portafolio	7.191,0	7.745,0	7,7
Cuentas por cobrar	467,0	167,0	-64,2
Aceptaciones, operaciones de contado y derivados	13,0	5,0	-61,5
Otros	45,0	52,0	15,6
Pasivo y Patrimonio	**7.716,0**	**7.969,0**	**3,3**
Pasivo	**7.298,0**	**7.521,0**	**3,1**
Títulos emitidos	6,0	6,0	0,0
Reservas Técnicas	6.994,0	7.133,0	2,0
Otros Pasivos	298,0	382,0	28,2
Patrimonio	**418,0**	**448,0**	**7,2**

Fuente: FOGAFIN.

En cuanto al pasivo, este registró un aumento de 3,1% frente al cierre 2011 ascendiendo a $7.521 mm. Esto correspondió fundamentalmente al movimiento de

[5]Ley por medio de la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados.

la reserva técnica del seguro de depósito, cuyo saldo se incrementó en $139 mm (Cuadro 8.5).

Por el lado del patrimonio, se registró un aumento de $30 mm debido a las utilidades que generaron el Fondo de Banca Pública.

Cuadro 8.5: Reservas técnicas de FOGAFIN

Saldo de la reserva a diciembre 2011	**6.994,0**
Utilidad en valoración y venta de inversiones y derivados (Neto)	140,0
Diferencia en cambio de activos y pasivos (Neto)	-525,0
Provisiones (de devolución de primas y BRPS)	-127,0
Pago de la labor administrada	0,0
Otros ingresos menos gastos menores (Neto)	16,0
Incremento de las Reservas de Seguro de Depósito	-496,0
Causación Primas	635,0
Variación neta de la reserva en 2012	**139,0**
Saldo de la reserva a diciembre 2012	**7.133,0**

Fuente: FOGAFIN.

8.2.1.2 Estado de Resultados

De acuerdo con la metodología contable, a partir de 2007 en el estado de pérdidas y ganancias que reporta la entidad solo se registran las operaciones del Fondo Administrador y del Fondo Banca Pública[6] (Cuadro 8.6).

Cuadro 8.6: Estado de resultados FOGAFIN

Concepto	$ Miles de Millones	
	2011	2012
(+) Ingresos operacionales	20,0	51,0
(-) Gastos operacionales	19,0	19,0
Utilidad operacional	**1,0**	**32,0**
(-) Provisiones, depreciaciones y amortizaciones	1,0	1,0
Utilidad operacional neta	**0,0**	**31,0**
(+) Resultado no operacional	215,0	1,0
(-) Impuesto de renta	2,0	3,0
Resultado del ejercicio	**213,0**	**29,0**

Fuente: FOGAFIN.

En 2012 el resultado del ejercicio de FOGAFIN ascendió a $29 mm, inferior en $184 mm a lo registrado un año atrás. En 2011 la utilidad no operacional del

[6]A partir de 2007 se presenta un cambio contable en el manejo de las reservas técnicas (constituidas con los recursos administrados de los fondos del seguro de depósito, pensiones, cesantías y ARP), de tal manera que éstas se incrementan o disminuyen con los ingresos o egresos respectivamente originados en el periodo, de acuerdo con lo dispuesto por la Superintendencia Financiera de Colombia mediante Circular Externa 047 de 2007.

ejercicio fue $215 mm, debido al reintegro de las provisiones constituidas en años anteriores y originados en litigios cuyos fallos fueron favorables para FOGAFIN.

8.2.2 Los fondos administrados

En virtud del mandato legal, a través de cuentas fiduciarias FOGAFIN administra los recursos de los fondos de Emergencia Económica, Garantía de Títulos Hipotecarios, Cobertura de Tasas y Aval Guardadores. Este último fue constituido en agosto de 2012, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 1306 de 2009.

En cuanto al Fondo de Emergencia Económica, al cierre del año los activos de esta cuenta fiduciaria, representados en inversiones, ascendieron a $51 mm, con contrapartida en el patrimonio. Los ingresos y utilidad correspondieron a la valoración del portafolio de inversiones.

Por su parte, el fondo de Garantía de Títulos Hipotecarios redujo el valor de las emisiones de títulos garantizados en un 95%, toda vez que el saldo de la cartera garantizada en el año 2006 ascendía a $966 mm, y en 2012 el saldo fue de $44 mm. En cuanto al balance, los activos que componen este fondo por $84 mm, estuvieron conformados por $22 mm de recursos aportados por la Nación, $29 mm producto del pago de comisiones y $33 mm provenientes del rendimiento del portafolio, cuyas inversiones están representadas en TES en UVR.

De otra parte, en 2003 el Gobierno Nacional facultó a los establecimientos de crédito para suscribir contratos con FOGAFIN para administrar las operaciones de cobertura del riesgo frente a la variación de la UVR respecto a la tasa de referencia. En cuanto al balance, los activos del fondo por $9 mm estuvieron representados en efectivo, bancos e inversiones por $8,5 mm y en cartera y cuentas por cobrar por $0,5 mm.

Finalmente, el Fondo Aval Guardadores reportó activos por $1,5 mm, los cuales corresponden a los recursos trasladados por el Ministerio de Hacienda y crédito Público en agosto de 2012.

8.2.3 Seguro de Depósitos y Costo de la Garantía

Al cierre de 2012 el número de entidades inscritas al Seguro de Depósito aumentó a 50. Esto se explica por la inscripción de dos entidades, la Corporación Financiera Itaú BBA Colombia y Opportunity International Colombia, y el retiro de una, Confinanciera S.A. que se fusionó con Davivienda.

Durante el año 2012 se recaudaron $ 631 mm por prima del Seguro de Depósitos, realizado por las 50 entidades inscritas debido a que todas contaban con productos amparados. Adicionalmente, FOGAFIN realizó el cálculo de devolución o cobro adicional de la prima para las entidades inscritas, el cual arrojó como resultado un valor a devolver de $100 mm y un cobro adicional por valor de $0,1

mm, lo que resultó en un recaudo neto por concepto de prima por Seguro de Depósitos durante 2011 de $439 mm, toda vez que el recaudo bruto en dicho año ascendió a $539 mm.

Finalmente, en 2012 no se hicieron pagos por concepto del Seguro de Depósito. También es de mencionar que FOGAFIN realizó cambios importantes en la manera en la que se obtiene la información para el pago del monto equivalente al seguro de depósito.

8.2.4 Procesos de liquidación

Durante el 2012 FOGAFIN efectuó seguimiento a cuatro procesos liquidatorios: Banco Pacífico S.A., Proyectar Valores S.A. Comisionista de Bolsa, Sociedad Comisionista Mercancías y Valores e Interbolsa S.A. Comisionista de Bolsa. Este último proceso inició con el seguimiento a la toma de posesión (del 2 a 6 de noviembre) y posterior orden de liquidación emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia.

8.2.5 Activos Remanentes

Como consecuencia de los apoyos o acuerdos de pago otorgados por el Fondo durante la crisis de finales de los años 90, la entidad recibió Bienes en Dación en Pago (BRDP), los cuales se encuentran provisionados en su totalidad.

Durante 2012 se realizó la venta de: i) los activos de dos negocios fiduciarios en los que FOGAFIN ostentaba la calidad de fideicomitente; ii) un paquete de bonos hoteleros; y iii) la participación en la sociedad promotora La Esperanza S.A. El producto de esta venta de activos ($16 mm) se destinó a acrecentar la reserva del Seguro de Depósito.

Teniendo en cuenta lo anterior, FOGAFIN cerró el año con un total de 28 BRDP, de los cuales catorce corresponden a participaciones accionarias, cinco a inmuebles, seis a derechos fiduciarios y tres a otro tipo de activos.

CAPÍTULO IX

9. COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN 2012

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, LRF[1], en este capítulo se presenta la cuantificación del costo fiscal de las leyes sancionadas en el año 2012. La LRF contempla que la ordenación de un gasto requiere una evaluación sobre su impacto fiscal, en la que se analice su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, y se determinen las fuentes de los recursos que lo financiarán.

En este sentido, durante el trámite de los proyectos de ley se debe consultar la sostenibilidad de las finanzas públicas, teniendo como referencia las metas fiscales contenidas en el MFMP, con el fin de tener siempre presente durante el debate legislativo la capacidad de gasto del sector público y la capacidad de pago de los contribuyentes.

9.1 Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2012

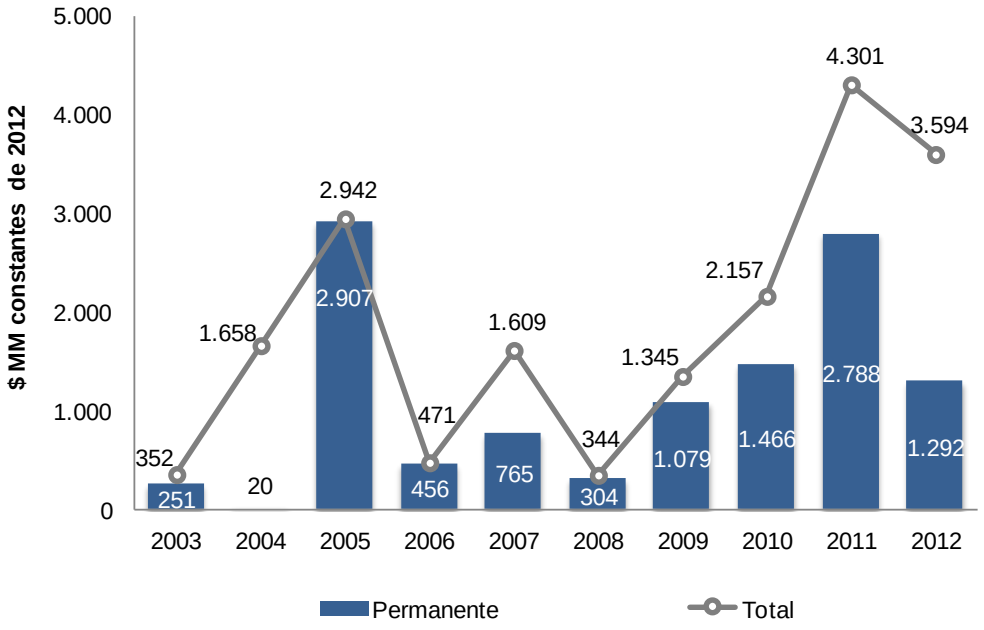
Para estimar el costo de las leyes sancionadas, se considera de manera general que una ley tiene impacto fiscal si ordena un nuevo gasto o un monto mayor en un gasto ya existente. Igualmente se valora si el impacto fiscal puede ser transitorio o permanente. Es transitorio si el gasto se va a realizar en un periodo de tiempo específico, y es permanente si el gasto se va a ejecutar de manera indefinida en el tiempo, o al menos hasta que una futura norma legal lo dé por concluido.

Realizada la revisión se encuentra que en la vigencia fiscal 2012, fueron sancionadas por el ejecutivo 103 leyes nuevas aprobadas por el Congreso de la República, de las cuales 65 (63,1%) no tienen impacto fiscal sobre las finanzas públicas, 21 (20,4%) tienen costo fiscal cuantificable y 17 (16,5%) aunque tienen costo fiscal, no se cuenta actualmente con información precisa para su estimación[2].

De acuerdo con cálculos realizados por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el costo fiscal total estimado para el 2012 alcanzó un monto de $3,6 billones, (Gráfico 9.1). De este total, el 64,1% ($2,3 billones) corresponde a gasto permanente y el 35,9% ($1,3 billones) a gasto transitorio.

[1] Ley 819 del 9 de julio de 2003.
[2] En estos casos, si bien la ley establece un fin, su costo fiscal solo puede ser determinado una vez se realice la reglamentación correspondiente.

Gráfico 9.1 Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas 2012



Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Del conjunto de leyes sancionadas en 2012 con costo cuantificable, (Cuadro 9.1) se destacan:

- Ley 1537 del 20 de junio de 2012, por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. El costo anual estimado es $1,1 billones.

- Ley 1580 del 10 de octubre de 2012, por medio de la cual se crea la pensión familiar. El costo anual estimado es $1,1 billones.

- Ley 1566 del 31 de julio de 2012, por medio de la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”. El costo anual estimado es $550 mm.

- Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, por medio de la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. El costo anual estimado es $300 mm.

- Ley 1540 del 4 de julio de 2012, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del bicentenario del municipio de Abejorral en el

Departamento de Antioquia y se autorizan unas inversiones. El costo anual estimado es $270 mm.

- Ley 1547 del 5 de julio de 2012, por medio de la cual se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado, con la calidad de estudiantes a partir de la vigencia de esta Ley, de estratos socioeconómicos 1, 2 o 3 y se dictan otras disposiciones. El costo anual estimado es $121 mm.

En la vigencia fiscal 2012 se sancionaron leyes de iniciativa gubernamental, que se presentan sin costo fiscal en este capítulo (Cuadro 9.3). Esto es así porque corresponden fundamentalmente a leyes de importancia para el desarrollo económico del país, cuyo costo ya se encontraba previsto al momento de la determinación del espacio fiscal de gastos dentro del MFMP respectivo:

- Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

- Ley 1606 del 21 de diciembre de 2012, por medio de la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.

- Ley 1593 del 10 de diciembre de 2012, por medio de 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 2013.

- Ley 1587 del 31 de octubre de 2012, por medio de la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2012.

- Ley 1508 del 10 de enero de 2012 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Cuadro 9.1 Leyes sancionadas en 2012 con impacto fiscal

No. Ley	Epígrafe	Costo anual (Miles de Millones de pesos)	Tipo de costo
1506	Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible por redes, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier desastre o calamidad que afecte a la población nacional y su forma de vida.	40	Transitorio
1512	Por medio de la cual se aprueba la "Convención Del Metro", firmada en París el 20 de Mayo de 1875 y modificada el 6 de Octubre de 1921 y "reglamento anexo".	0,3	Permanente
1514	Por medio de la cual se aprueba la "Convención para constituir una Organización Internacional de Metrología Legal" firmada en Paris, el 12 de octubre de 1955, modificada en 1968 por enmienda del artículo XIII conforme a las disposiciones del artículo XXXIX.	0,2	Permanente
1521	Por medio de la cual se asocia a la celebración del cincuentenario de la Fundación del municipio de Argelia en el departamento de Antioquia y autoriza unas inversiones.	10	Transitorio
1524	Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 450 años del municipio de Yolombó, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.	4	Transitorio
1528	Por la cual se dictan disposiciones para fortalecimiento administrativo del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	10	Permanente
1530	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.	300	Transitorio
1536	Por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de Parques Nacionales Naturales y conservación de bosques naturales.	0,3	Transitorio
		1,7	Permanente
1537	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.	20	Permanente
		1.124	Transitorio
1540	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Bicentenario del municipio de Abejorral en el departamento de Antioquia y se autoriza unas inversiones.	270	Transitorio
1546	Por medio del cual se modifican el artículo 99 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.	2	Permanente

1547	Por la cual se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado con calidad de estudiante a partir de la vigencia de esta Ley y de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, y se dictan otras disposiciones.	121	Permanente
1551	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	5	Permanente
1553	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 75 años de la Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla, se le rinde honores y se decreta la realización de algunas obras.	3	Transitorio
1554	Por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos y se dictan otras disposiciones.	0,4	Permanente
1556	Por la cual se fomenta el territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas.	10	Permanente
1558	Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 300 de 1996 – Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones.	2	Transitorio
1566	Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral de adictos a drogas lícitas e ilícitas y se crea el Certificado de Conformidad “Entidad Libre de Drogas”.	550	Transitorio
1575	Por la cual se deroga la Ley 322, y se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.	34	Permanente
1579	Por el cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones.	7	Permanente
1580	Por medio de la cual se crea la pensión familiar.	1.080	Permanente
	TOTAL	**3.594**	

Cuadro 9.2 Leyes sancionadas en 2012 con impacto fiscal sin cuantificar

No. Ley	Epígrafe
1505	Por medio de la cual se crea el sub-sistema nacional de voluntarios de primera respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la defensa civil, de los cuerpos de bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.
1508	Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.
1516	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales", firmada en París el 20 de octubre de 2005.
1518	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional para la protección de las Obtenciones Vegetales", del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991.

1523	Por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones.
1527	Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.
1532	Por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.
1533	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la Fundación del Municipio de Santa Rosalía en el departamento del Vichada y se dictan otras disposiciones.
1534	Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Los Andes Sotomayor, del departamento de Nariño, con motivo de la celebración en el año 2011 de los 100 años de ser erigido como municipio.
1535	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 353 años de la Fundación del municipio de Río de Oro, César, el 1° de agosto de 2011, se honra la memoria de sus fundadores y se dictan otras disposiciones.
1538	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la fundación del Municipio de la Unión en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.
1549	Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la Política Nacional de Educación Ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial.
1557	Por el cual se modifica el parágrafo 3° del artículo 64 de la Ley 1242 de 2008 - competencias para el mantenimiento del canal de acceso al puerto de Barranquilla.
1565	Por medio del cual se establece la norma que regula el retorno de compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios.
1567	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación Cultural entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular", suscrito en Bogotá, el 24 de enero de 2007.
1595	Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (Número 189)", adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, en la 100a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 16 de junio de 2011.
1604	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre municiones en racimo", hecha en Dublín, República de Irlanda, el treinta (30) de mayo de dos mil ocho (2008).

Cuadro 9.3 Leyes sancionadas en 2012 sin impacto fiscal

No. Ley	Epígrafe
1507	Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.
1509	Por la cual se autoriza a la Nación a capitalizar a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.
1510	Por la cual se crea la estampilla Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca - Uceva, y se dictan otras disposiciones.

1511	Por medio de la cual se aprueba el "Acta constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los países de Iberoamérica -ABINIA-", suscrita en Lima, a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.
1513	Por medio de la cual se aprueba el "Memorando de entendimiento relativo al Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados del AELCII, suscrito en la ciudad de Ginebra, Confederación Suiza, a los 25 días del mes de noviembre de 2008.
1515	Por medio de la cual se aprueba el "Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes", establecido en Budapest el 28 de abril de 1977 y enmendado el 26 de septiembre de 1980 y su "Reglamento", adoptado el 28 de abril de 1977 y modificado el 20 de enero de 1981 y el 1 de octubre de 2002.
1517	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre cooperación en materia de la defensa", suscrito en Bogotá el 19 de julio de 2008.
1519	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la distribución de señales portadoras de programas transmitidas por satélite" hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974.
1520	Por medio de la cual se implementan compromisos adquiridos por virtud del "Acuerdo de promoción comercial", suscrito entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América y su "Protocolo modificatorio, en el Marco de la Política de Comercio Exterior e Integración Económica.
1522	Por medio de la cual se declara patrimonio artístico y cultural de la Nación el Festival de Acordeoneros y Compositores Princesa Baraji, festival Nacional de la cultura y las fiestas taurinas de Sahagún, Córdoba.
1525	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 476 años de la fundación del municipio de Jamundí en el departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.
1526	Por la cual se rinde honores al señor General José Antonio Anzoátegui y se le reconoce como figura ejemplar de la patria.
1529	Por la cual se modifica la ley 75 de 1989 y se dictan otras disposiciones.
1531	Por medio de la cual se crea la acción de declaración de ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria y sus efectos civiles.
1539	Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.
1541	Por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de municipalización de Florencia, capital del departamento del Caquetá, y se dictan otras disposiciones.
1542	Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.
1543	Por medio de la cual la Nación se vincula y rinde honores al municipio de Sogamoso, en el departamento de Boyacá, con motivo de la conmemoración de los doscientos (200) años de haber sido erigida como villa republicana, se exaltan las virtudes de quienes adhirieron a la causa de independencia y se dictan otras disposiciones.
1544	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta (150) años de fundación del municipio de Pereira y rinde público homenaje a sus habitantes.
1545	Por el cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Viterbo en el Departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración del primer centenario de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.

1548	Por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y la Ley 1383 de 2010 en temas de embriaguez y reincidencia y se dictan otras disposiciones.
1550	Por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Valle del Sibundoy, Putumayo.
1552	Por medio de la cual la Nación se asocia a los 200 años de la Fundación del municipio de Guatapé, en el departamento de Antioquia.
1555	Por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.
1559	Por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de Industria y Comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.
1560	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos diez (410) años de Fundación del municipio de Zipaquirá, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.
1561	Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.
1562	Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.
1563	Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.
1564	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
1568	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio" y el "Protocolo del convenio entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio", hechos en Bogotá D. C., a los trece (13) días del mes de agosto de dos mil nueve (2009).
1569	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre", suscrito en Nueva York, Estados Unidos de América, el doce (12) de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974).
1570	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado", adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el "Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado", adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.
1571	Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.
1572	Por medio de la cual se aprueba la enmienda de la convención sobre la protección física de los materiales nucleares, aprobada en Viena, el 8 de julio de 2005.
1573	Por medio de la cual se aprueba la "Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales", adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997.
1574	Por la cual se regula la condición de estudiante para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

1576	Por medio del cual la Nación se vincula a la celebración de los 100 años de la institución educativa "instituto técnico" en el municipio de Santander de Quilichao, departamento del Cauca, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.
1577	Por medio del cual se establecen estímulos tributarios y otros, con el fin de adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil.
1578	Por medio del cual se establece la creación de los juegos deportivos de la Orinoquía y la Amazonía.
1581	Por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.
1582	Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación operativa y estratégica entre la República de Colombia y la Oficina Europea de Policía”, suscrito en Bogotá D.C., el 20 de septiembre de 2010.
1583	Por medio de la cual se adopta la Resolución de la ONU A/RES/65/309 titulada “La felicidad: hacia un enfoque holístico para el desarrollo”.
1584	Por medio de la cual se aprueba la "Decisión XXXVIII/D/4S3 de la reunión de Ministros", adoptada en Medellín, Colombia, en el marco de la Organización Latinoamericana de Energía, el treinta (30) de noviembre de dos mil siete (2007).
1585	Por medio de la cual se aprueba la "RESOLUCIÓN No. AG-14/2005", adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica, en Madrid, el 8 de septiembre de 2005; la "RESOLUCIÓN No. AG-13/2006", adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica, en Tegucigalpa, el 17 de octubre de 2006; la "RESOLUCÓN No. AG-10/2007", adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica, en Tegucigalpa, el 23 de marzo de 2007; Y la "RESOLUCIÓN No. AG-7/2009"', adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica, en Tegucigalpa, el 29 de Abril de 2009.
1586	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa", suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el ocho (8) de enero de dos mil siete (2007).
1587	Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2012.
1588	Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el estatuto de los apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para reducir los casos de apatridia”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961.
1589	Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Internacional del Café de 2007”, adoptado por el Consejo Internacional del Café en su 98° período de sesiones, en Londres, Reino Unido, el 28 de septiembre de 2007.
1590	Por medio de la cual se aprueba el “Convenio modificatorio del Acuerdo de Cooperación en materia de asistencia jurídica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en la Ciudad de México el siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho”, suscrito en ciudad de México, el 1º de agosto de 2011.
1591	Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.

1592	Por medio de la cual se introducen modificaciones a la ley 975 de 2005 por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios y se dictan otras disposiciones
1593	Por el cual se decreta el presupuesto de renta y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013.
1594	Por medio de la cual se aprueba el "Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza, hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011.
1596	Por medio de la cual se aprueba el Tratado entre la República de Colombia y la Federación de Rusia sobre asistencia legal recíproca en materia penal, suscrito en Moscú, Rusia, el 6 de abril de 2010.
1597	Por medio de la cual se honra la memoria del poeta y escritor Eduardo Carranza y dispone la conmemoración del centenario de su natalicio.
1598	Por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival el Garcero del Llano de Yopal, Casanare y se dictan otras disposiciones.
1599	Por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del ex presidente Alfonso López Michelsen.
1600	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de transporte aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América", suscrito en Bogotá D.C., el 10 de mayo de 2011.
1601	Por la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, se rinde homenaje a su fundador y se dictan otras disposiciones.
1602	Por medio del cual se rinde homenaje al folclore veleño, Festival Nacional de la Guabina y el Tiple, desfile de las flores, parranda veleña y se dictan otras disposiciones -Ley Francisco Benavides.
1603	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 170 años de la fundación del municipio de Caramanta en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.
1605	Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas sobre privilegios e inmunidades de la OPAQ”, hecho en La Haya el 12 de septiembre de 2006.
1606	Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
1607	Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

CAPÍTULO X

10. BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)- AÑO GRAVABLE 2012

Los beneficios tributarios constituyen aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores recaudos para el Estado.

La legislación tributaria colombiana contempla diversos beneficios que involucran diferentes objetivos económicos, entre otros, el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de algunos sectores económicos, el desarrollo tecnológico, la protección y conservación ambiental y el fomento a la inversión nacional o extranjera.

En este capítulo se presenta una cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto de renta y los sectores beneficiarios durante el año gravable 2012 y su costo fiscal para las finanzas de la nación en 2013. Asimismo, esta sección describe la incidencia de las exenciones y exclusiones sobre el recaudo tributario en el Impuesto al Valor Agregado, IVA.

i. Beneficios en el impuesto sobre la renta.

En las declaraciones de renta se presenta un proceso de depuración encaminado a establecer la base gravable del contribuyente. Posteriormente, sobre tal base se aplica la tarifa fijada por la ley obteniendo el impuesto básico, que a su vez se afecta con descuentos tributarios para llegar finalmente al impuesto neto del contribuyente.

Los tratamientos preferenciales que afectan la base gravable se reflejan en tres grandes rubros que intervienen en este proceso de depuración. Se trata de los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las rentas exentas. Por otra parte, se encuentran los descuentos tributarios que afectan directamente el impuesto de renta.

Los ingresos no constitutivos de renta corresponden a aquellos ingresos que no implican un incremento del patrimonio, como son las indemnizaciones o las capitalizaciones. Sin embargo, también se incluyen algunos beneficios tributarios, como los aportes a las Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC), o los aportes a pensiones voluntarias.

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. Son los casos de las inversiones en proyectos cinematográficos, en proyectos de investigación o 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 como indemnizaciones, cesantías y pensiones, así como la exención otorgada sobre 25% del valor total de los pagos laborales.

Además de las exenciones laborales se incluyen, entre otros, 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, y los nuevos productos medicinales y software.

Finalmente, como descuentos tributarios se encuentran 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 y el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas. Recientemente, se incluyeron algunos descuentos con el fin de incentivar la generación de empleo[1].

Con toda claridad las rentas exentas y los descuentos constituyen un beneficio tributario, pero no así el agregado de los ingresos no constitutivos de renta como tampoco el total de deducciones. En este informe 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 productivos[2] y los descuentos tributarios.

[1] Con la Ley 1429 de 2010, los pagos de aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina pueden convertirse en descuentos tributarios si están asociados con la vinculación laboral de nuevos empleados menores de 28 años; la vinculación de personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad; la contratación de mujeres mayores de cuarenta años, así como de trabajadores que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

[2] 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.

Metodología y fuentes de información

El costo fiscal se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto 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 en el impuesto de renta que afectan la base gravable de los declarantes, el costo fiscal se calcula como el producto obtenido entre el monto del beneficio solicitado y la tarifa del impuesto. Para las personas jurídicas la tarifa es de 33% (vigente para 2012) y, en el caso de las personas naturales, se determina una tarifa implícita del 13.0%[3]. En cuanto a los descuentos tributarios, que afectan directamente el valor del impuesto a pagar, el costo fiscal del beneficio equivale al valor descontado.

Los cálculos se presentan discriminados por modalidad de declarante - personas jurídicas y personas naturales. A su vez, para las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta, se realiza la distinción entre contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial[4]. Por último, para efectos analíticos la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico[5].

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones de renta para el año gravable 2012, cuya declaración se presentó en el mes de abril de 2013, por lo cual tiene el carácter de preliminar. Para las personas naturales declarantes, la información corresponde a una estimación realizada a partir de las declaraciones de renta del año gravable 2011; esto en razón a que la presentación de la declaración de renta del año gravable 2012 para estos contribuyentes se realizará entre los meses de agosto y septiembre del año en curso.

---

[3] La tarifa efectiva se calcula como la proporción entre el impuesto de renta y la renta líquida gravable de los declarantes que hicieron uso de las rentas exentas, ya que la deducción por inversión se eliminó para este tipo de declarantes.

[4] Se consideran como declarantes del impuesto de renta el total de las personas naturales y jurídicas que, como sujetos pasivos de la obligación, deben presentar declaración de renta. A su vez, las personas jurídicas pueden clasificarse como contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial. En general, son contribuyentes de renta: las sociedades anónimas y limitadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Se consideran como no contribuyentes: los entes territoriales y sus asociaciones, las corporaciones autónomas, las superintendencias, unidades administrativas especiales y los establecimientos públicos, las sociedades de mejoras públicas, universidades, hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, partidos y movimientos políticos. Por último, los contribuyentes del régimen tributario especial corresponden a las corporaciones, fundaciones, asociaciones, cooperativas y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro.

[5] Para efectos de este documento, se conserva la desagregación por subsector económico establecida para las actividades económicas de la Resolución 00432 de 2008.

Un análisis más preciso de los beneficios tributarios y su potencial recaudatorio se efectúa sobre los contribuyentes del impuesto. Esto debido a 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 2012. El monto total de los beneficios tributarios para el total de declarantes por el año gravable 2012 ascendió a $26.946 mm (3,8% del PIB), generando un costo fiscal de $6.246 mm (0,9% del PIB). De este costo, el 77,7% ($4.852 mm) correspondió a las rentas exentas; 11,7% ($728 mm) a los descuentos tributarios; y 10,7% ($666 mm) a la deducción por inversión en activos fijos.

Frente al costo observado en 2011, se registró un aumento de 3,7% ($222 mm), lo cual obedece a una mayor utilización de la deducción por inversión en activos fijos de las empresas que todavía gozan del beneficio y al uso de las rentas exentas por las personas naturales (Cuadro 10.1).

Cuadro 10.1: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta
Total declarantes

Tipo de beneficio	2011 [1/] $MM		2012 [2/] $MM		Cto. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2012/11	2012
Rentas exentas	8.581	2.832	8.553	2.822	-0,3	45,2
Descuentos	727	727	700	700	-3,7	11,2
Deducción por inversión en activos fijos	1.637	540	2.017	666	23,2	10,7
Total personas jurídicas	**10.945**	**4.099**	**11.269**	**4.188**	**2,2**	**67,1**
Rentas exentas	14.638	1.899	15.648	2.030	6,9	32,5
Descuentos	26	26	28	28	6,9	0,4
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	-	0,0
Total personas naturales	**14.664**	**1.925**	**15.676**	**2.058**	**6,9**	**32,9**
Rentas exentas	23.219	4.730	24.201	4.852	2,6	77,7
Descuentos	753	753	728	728	-3,3	11,7
Deducción por inversión en activos fijos	1.637	540	2.017	666	23,2	10,7
Total	**25.609**	**6.023**	**26.946**	**6.246**	**3,7**	**100,0**

[1/] La información presentada en el año 2011 difiere de la publicada en el MFMP del año 2012, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.
[2/] Para personas naturales, los datos son estimados y para personas jurídicas son preliminares.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Del costo fiscal de los beneficios para las personas jurídicas declarantes, $3.576 mm corresponden a los contribuyentes, que sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales ($2.058 mm) genera un costo fiscal total de $5.633 mm (0,8% del PIB). De este costo, el 75,3% ($4.240 mm) correspondió a las rentas exentas; 12,9% ($728 mm) a los descuentos tributarios; y 11,8% ($666 mm) a la deducción por inversión en activos fijos. Respecto del costo observado en 2011 para este grupo de declarantes, se observó un incremento del 5.3% (Cuadro 10.2).

Cuadro 10.2: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta
Total contribuyentes

Tipo de beneficio	2011 [1/] $MM		2012 [2/] $MM		Cto. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2012/11	2012
Rentas exentas	6.541	2.158	6.699	2.211	2,4	39,2
Descuentos	727	727	700	700	-3,7	12,4
Deducción por inversión en activos fijos	1.637	540	2.017	666	23,2	11,8
Total personas jurídicas	**8.904**	**3.425**	**9.416**	**3.576**	**4,4**	**63,5**
Rentas exentas	14.638	1.899	15.648	2.030	6,9	36,0
Descuentos	26	26	28	28	6,9	0,5
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	-	0,0
Total personas naturales	**14.664**	**1.925**	**15.676**	**2.058**	**6,9**	**36,5**
Rentas exentas	21.179	4.057	22.347	4.240	4,5	75,3
Descuentos	753	753	728	728	-3,3	12,9
Deducción por inversión en activos fijos	1.637	540	2.017	666	23,2	11,8
Total	**23.568**	**5.350**	**25.092**	**5.633**	**5,3**	**100,0**

[1/] La información presentada en el año 2011 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2012, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.
[2/] Para personas naturales, los datos son estimados y para personas jurídicas son preliminares.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

10.1. Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta

10.1.1. 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 2012 ascendió a $2.017 mm, presentando un aumento de 23,2% frente al valor del beneficio solicitado durante el año gravable 2011. Este valor corresponde en su totalidad a lo declarado por las personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación y que hicieron uso de la deducción.

Cuadro 10.3: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Total declarantes - Año gravable 2012[1/]

Tipo de contribuyente	$ Miles de millones		
	Inversión estimada[2/]	Valor deducción	Costo Fiscal[3/]
Personas jurídicas :			
Sector privado	4.303	1.507	497
Sector público / mixto	1.558	510	168
Total	**5.861**	**2.017**	**666**

[1/] Datos preliminares.
[2/] Se calcula a partir de la deducción solicitada.
[3/] Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta vigente para el año gravable.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

El beneficio fue solicitado por 36 empresas, de las cuales 32 corresponden al sector privado, representando el 74,6% ($497 mm) del costo fiscal, y el restante ($168 mm) a las empresas del sector público/mixto (Cuadro 10.3). La inversión estimada por las empresas con el beneficio durante el año gravable 2012 fue de $5.861 mm (0,8% del PIB).

Cuadro 10.4: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Personas jurídicas - Año gravable 2012[1/]

Subsector económico	$ Miles de millones			
	Inversión estimada [2/]	Valor de la deducción	Costo Fiscal [3/]	Participación en el costo %
Electricidad, gas y vapor	1.856	582	192	28,9
Servicios financieros	1.106	427	141	21,2
Servicio de transporte y comunicaciones	1.017	330	109	16,4
Comercio al por menor	513	196	65	9,7
Comercio al por mayor	594	180	59	8,9
Manufactura alimentos	282	107	35	5,3
Minero	232	93	31	4,6
Otros servicios	169	67	22	3,3
Fabricacion de sustancias quimicas	68	25	8	1,3
Fabricacion de productos minerales y otros	15	6	2	0,3
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	9	4	1	0,2
Total	**5.861**	**2.017**	**666**	**100,0**

[1/] Datos preliminares.
[2/] Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada.
[3/]Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta vigente para el año gravable.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Los sectores económicos que concentraron el mayor costo fiscal por este beneficio fueron: Electricidad, gas y vapor (28.9%); Servicios financieros (21.2%); Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones (16.4%); y Comercio al por menor (9.7%).

En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de $56,0 mm, ahorrándose en el impuesto de renta un monto cercano a $18,5 mm.

10.1.2. Rentas exentas

En el año gravable 2012, las rentas exentas solicitadas por los declarantes del impuesto de renta ascendieron a $24.201 mm (3,4% del PIB), que implica un incremento de 4,2% respecto al valor observado en 2011. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de $ 4.852 mm (0,7% del PIB), del cual el 58,2% ($2.822 mm) fue declarado por las personas jurídicas.

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 78,3% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de $6.699 mm, en tanto que el 21,7% corresponde al régimen especial ($1.853 mm) para un total de $8.553 mm. Por subsector económico, el 78,0% de las rentas exentas se distribuyen en dos subsectores: Otros servicios con el 51,3%[6], y Servicios financieros con una participación del 26,7% (Cuadro 10.5).

Para efectos de este capítulo la importancia de la clasificación de declarantes entre contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial, se sustenta en determinar a cuánto asciende efectivamente el costo fiscal. Lo anterior, teniendo en cuenta que los no contribuyentes algunas veces registran en sus declaraciones rentas exentas sin que en realidad se presenten, ya que sólo se encuentran obligados a informar sus ingresos y patrimonio. 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[7].

Para el universo de los contribuyentes[8], el costo fiscal de las rentas exentas asciende a $4.240 mm, de los cuales $2.211 mm corresponden a personas jurídicas y monto estimado de $2.030 mm en las personas naturales. Para este

[6] Incluye, entre otros, las actividades de las instituciones prestadoras de servicios de salud, actividades de seguridad social de afiliación obligatoria, actividades de educación superior y las de organizaciones religiosas.
[7] El art. 358 del E.T 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 invierta con este objeto es gravada a la tarifa del 20%.
[8] 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.

último grupo, en la legislación no existe distinción entre contribuyente y otra clase de régimen tributario, por lo cual se mantiene el valor de las rentas exentas presentadas por las personas naturales declarantes (Cuadro 10.2).

Cuadro 10.5: Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante Total declarantes - Año gravable 2012 [1/]

Subsector económico	$ Miles de millones			Participación %
	Contribuyente	Régimen especial	Total	
Otros servicios	3.270	1.114	4.384	51,3
Servicios financieros	1.762	524	2.286	26,7
Construccion	398	12	410	4,8
Industria de la madera, corcho y papel	304	1	306	3,6
Manufactura alimentos	217	8	225	2,6
Minero	217	1	218	2,5
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	151	2	153	1,8
Electricidad, gas y vapor	135	7	142	1,7
Servicio de transporte y comunicaciones	69	36	104	1,2
Actividades deportivas y otras actividades	23	56	79	0,9
Comercio al por mayor	33	40	72	0,8
Agropecuario, silvicultura y pesca	56	13	69	0,8
Comercio al por menor	22	24	46	0,5
Fabricacion de sustancias quimicas	22	9	31	0,4
Fabricacion de productos minerales y otros	12	2	14	0,2
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos automotores, accesorios y productos	3	5	8	0,1
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	4	1	5	0,1
Total	**6.699**	**1.853**	**8.553**	**100,0**
Participación dentro del total de declarantes	**78,3**	**21,7**	**100,0**	

[1/] Datos preliminares.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan el beneficio de rentas exentas, se destaca el subsector de Otros servicios con el 48,8% y el subsector de Servicios financieros, con una participación de 26,3%. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 15,8%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan (Cuadro 10.6)

Los subsectores que reducen en mayor medida su base gravable con la utilización de este tipo de beneficio son los de otros servicios (88,7%), actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento (82,6%), e industria de la madera, corcho y papel (79,0%).

Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a $5.968 mm, de las cuales el 92,4% pertenecen al sector privado ($5.513 mm) y el 7,6% al sector público/mixto ($455 mm).

Cuadro 10.6: Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta - Año gravable 2012[1/]

Subsector económico	Monto de renta exenta $mm	Costo fiscal $mm	Participación %	Rentas exentas / renta total [2/] (%)
Otros servicios	3.270	1.079	48,8	88,7
Actividades deportivas y otras actividades	23	8	0,4	82,6
Industria de la madera, corcho y papel	304	100	4,5	79,0
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	151	50	2,3	73,6
Agropecuario, silvicultura y pesca	56	19	0,8	64,0
Comercio al por menor	22	7	0,3	62,6
Construccion	398	131	5,9	50,4
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos	3	1	0,0	34,5
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	4	1	0,1	25,8
Manufactura alimentos	217	72	3,2	19,6
Comercio al por mayor	33	11	0,5	19,6
Servicios financieros	1.762	582	26,3	19,4
Fabricacion de productos minerales y otros	12	4	0,2	8,7
Electricidad, gas y vapor	135	44	2,0	6,7
Fabricacion de sustancias quimicas	22	7	0,3	5,5
Servicio de transporte y comunicaciones	69	23	1,0	2,6
Minero	217	72	3,2	1,0
Total	**6.699**	**2.211**	**100,0**	**15,8**

[1/] Datos preliminares.
[2/] 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.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

La mayor participación en el total de las rentas exentas de los grandes contribuyentes del sector privado corresponde a los subsectores otros servicios y servicios financieros, con 56,3% y 30,7%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 83,5% de las rentas exentas se concentra en tres subsectores: minero ($201 mm); electricidad, gas y vapor ($128 mm); e industria de la madera, corcho y papel ($51 mm) (Cuadro 10.7).

En el caso de las rentas exentas de personas naturales, se desagrega la información entre las obligadas a llevar contabilidad y las no obligadas[9]. Para el año gravable 2012 se calcula un beneficio para este grupo de declarantes por $15.648 mm, de los cuales el 98,0% corresponde a las personas no obligadas a llevar contabilidad ($15.337 mm) (Cuadro 10.8).

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas se encuentra en los asalariados, al representar el 78,6% del total. Este valor corresponde principalmente a la exención del 25% sobre los ingresos laborales (Num. 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario). En el caso de las personas obligadas a llevar contabilidad, el 48,9% del monto total se concentra en los

[9] La obligación de llevar o no llevar contabilidad está contenida en el artículo 48 del Código de Comercio que señala que están obligados a llevar libros de contabilidad quienes tengan la calidad de comerciantes o quienes de manera habitual ejercen actos de comercio.

subsectores de otros servicios (17,2%), asalariados (16,2%) y comercio al por menor (15,5%) (Cuadro 10.8).

Cuadro 10.7: Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes
Total contribuyentes - Año gravable 2012[1/]

Subsector económico	Público/Mixto $MM	Participación sector público (%)	Privado $MM	Participación sector privado (%)	Total [2/] $MM
Otros servicios	11	2,5	3.104	56,3	3.116
Servicios financieros	12	2,6	1.693	30,7	1.705
Construccion	0	0,0	244	4,4	244
Minero	201	44,3	12	0,2	213
Manufactura alimentos	31	6,8	179	3,2	210
Industria de la madera, corcho y papel	51	11,1	105	1,9	156
Electricidad, gas y vapor	128	28,1	4	0,1	131
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	5	1,0	85	1,5	89
Servicio de transporte y comunicaciones	1	0,2	23	0,4	24
Agropecuario, silvicultura y pesca	0	0,0	20	0,4	20
Fabricacion de sustancias quimicas	0	0,0	20	0,4	20
Actividades deportivas y otras actividades	15	3,3	2	0,0	17
Comercio al por mayor	0	0,0	11	0,2	11
Fabricacion de productos minerales y otros	0	0,0	7	0,1	7
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	0	0,0	2	0,0	2
Comercio al por menor	0	0,0	1	0,0	1
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos	0	0,0	1	0,0	1
Total	**455**	**100,0**	**5.513**	**100,0**	**5.968**
Participación (%)	**7,6**		**92,4**		**100,0**

[1/] Datos preliminares.
[2/] 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 $732 mm.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Cuadro 10.8: Rentas exentas de las personas naturales
Total declarantes - Año gravable 2012[1/]

Subsector económico	No Obligados $MM	Participación (%)	Obligados $MM	Participación (%)	Total $MM	Participación (%)
Asalariados (solo para renta naturales)	12.057	78,6	50	16,2	12.107	77,4
Otros servicios	1.487	9,7	53	17,2	1.540	9,8
Servicios financieros	1.157	7,5	47	15,2	1.205	7,7
Servicio de transporte y comunicaciones	184	1,2	13	4,3	198	1,3
Agropecuario, silvicultura y pesca	162	1,1	18	5,7	179	1,1
Comercio al por menor	110	0,7	48	15,5	158	1,0
Construccion	46	0,3	11	3,6	57	0,4
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	31	0,2	25	8,0	56	0,4
Comercio al por mayor	19	0,1	13	4,1	31	0,2
Actividades deportivas y otras actividades	28	0,2	2	0,8	30	0,2
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos	13	0,1	11	3,4	23	0,1
Industria de la madera, corcho y papel	11	0,1	6	2,1	17	0,1
Fabricacion de productos minerales y otros	10	0,1	4	1,3	14	0,1
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	8	0,1	4	1,4	12	0,1
Minero	7	0,0	1	0,3	8	0,1
Manufactura alimentos	6	0,0	2	0,6	8	0,1
Fabricacion de sustancias quimicas	2	0,0	1	0,4	3	0,0
Electricidad, gas y vapor	1	0,0	0	0,0	1	0,0
Total	**15.337**	**100**	**311**	**100**	**15.648**	**100**
Participación	**98,0**		**2,0**		**100**	

[1/]Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2011.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

El porcentaje de reducción en la base gravable debido a las rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad es del 28,4%, siendo los subsectores económicos de servicios de hoteles, restaurantes y similares; industria de la madera, corcho y papel, y asalariados, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (50,7%, 50,2% y 41,9% respectivamente) (Cuadro 10.9).

Cuadro 10.9: Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad.
Total declarantes - Año gravable 2012[1/]

Subsector económico	Monto renta exenta ($MM)	Participación %	Rentas exentas / renta total [2/]
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	25	8,0	50,7
Industria de la madera, corcho y papel	6	2,1	50,2
Asalariados (solo para renta naturales)	50	16,2	41,9
Actividades deportivas y otras actividades	2	0,8	38,6
Agropecuario, silvicultura y pesca	18	5,7	35,8
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	4	1,4	30,6
Comercio al por menor	48	15,5	27,5
Servicios financieros	47	15,2	27,2
Otros servicios	53	17,2	26,3
Electricidad, gas y vapor	0	0,0	26,2
Fabricacion de productos minerales y otros	4	1,3	23,7
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos	11	3,4	23,6
Fabricacion de sustancias quimicas	1	0,4	22,5
Servicio de transporte y comunicaciones	13	4,3	20,5
Construccion	11	3,6	18,9
Manufactura alimentos	2	0,6	16,9
Comercio al por mayor	13	4,1	16,1
Minero	1	0,3	9,6
Total	**311**	**100,0**	**28,4**

[1/]Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2011.
[2/] Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas de las personas naturales que hacen uso del beneficio.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

10.1.3. Descuentos tributarios

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2012 ascendió a $728 mm, de los cuales $700 mm corresponde a personas jurídicas y se calcula que $28 mm corresponden a personas naturales.

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 4,8%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los

subsectores de fabricación de productos minerales y otros, construcción, y otros servicios redujeron su impuesto de renta en 35,2%, 24,4% y 15,9%, respectivamente (Cuadro 10.10).

Cuadro 10.10: Descuentos tributarios personas jurídicas
Total declarantes - Año gravable 2012[1/]

Subsector económico	Valor $MM	Participación (%)	Descuentos / impuesto de renta [2/]
Fabricacion de productos minerales y otros	69	9,8	35,2
Construccion	21	3,0	24,4
Otros servicios	45	6,5	15,9
Industria de la madera, corcho y papel	3	0,4	12,7
Servicio de transporte y comunicaciones	107	15,4	9,8
Electricidad, gas y vapor	120	17,2	9,7
Servicios financieros	100	14,2	8,6
Agropecuario, silvicultura y pesca	0	0,0	6,7
Fabricacion de sustancias quimicas	8	1,2	6,1
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos	0	0,1	5,7
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	1	0,1	5,6
Comercio al por mayor	16	2,2	5,1
Manufactura alimentos	19	2,7	5,1
Comercio al por menor	4	0,5	3,5
Minero	186	26,5	2,0
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	1	0,1	1,8
Actividades deportivas y otras actividades	0	0,1	1,4
Total	**700**	**100,0**	**4,8**

[1/]Datos preliminares.
[2/] Corresponde al impuesto de renta de las empresas que utilizaron el beneficio.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Si se discrimina entre los descuentos tributarios utilizados por el sector privado y el sector público/mixto, se observa que los primeros concentran el 76,6% del total de los descuentos ($536 mm) (Cuadro 10.11).

Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a $164 mm y se concentra en los subsectores electricidad, gas y vapor, y minero, que representan el 71,6% y 27,1%, respectivamente, dentro del total solicitado por este grupo de sociedades.

De otro lado, se calcula que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de $28 mm en el año gravable 2012, de los cuales el 92,0% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y el 8,0% a las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. El subsector de asalariados agrupa el 40,1% del monto total de descuentos calculados, seguido por otros

servicios y servicios financieros con 20,3% y 14,9%, respectivamente (Cuadro 10.12).

Cuadro 10.11: Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes Según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2012[1/]

Subsector económico	$ Miles de millones			Participacion Sector privado (%)
	Total	Público/ Mixto	Privado	
Minero	186	44	141	26,3
Servicio de transporte y comunicaciones	107	0	107	20,0
Servicios financieros	100	0	99	18,5
Fabricacion de productos minerales y otros	69	0	69	12,8
Otros servicios	45	1	44	8,2
Construccion	21	0	21	4,0
Manufactura alimentos	19	0	19	3,6
Comercio al por mayor	16	0	16	2,9
Fabricacion de sustancias quimicas	8	0	8	1,5
Comercio al por menor	4	0	4	0,7
Electricidad, gas y vapor	120	117	3	0,6
Industria de la madera, corcho y papel	3	0	3	0,5
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	1	0	1	0,2
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	1	0	0	0,1
Actividades deportivas y otras actividades	0	0	0	0,1
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos	0	0	0	0,1
Agropecuario, silvicultura y pesca	0	0	0	0,1
Total	**700**	**164**	**536**	**100,0**

[1/]Datos preliminares.
Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta del año gravable 2012.
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

i. Beneficios en el impuesto al valor agregado.

Por regla general el IVA grava los bienes y servicios con la tarifa del 16%. Sin embargo existe un amplio número de productos gravados con tarifas menores, incluyendo los bienes 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 la presente sección se estimará el costo fiscal o gasto tributario de los tratamientos preferenciales empleando como punto de referencia legal la tarifa del 16%. El impacto fiscal por las modificaciones en el impuesto se estima a partir del Modelo de Evasión del IVA desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando cada uno de los productos evaluados a la tarifa general, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

Cuadro 10.12: Descuentos tributarios de las personas naturales. Total declarantes - Año gravable 2012[1/]

Subsector económico	$ Miles de millones			Participación (%)
	No obligados	Obligados	Total	
Asalariados (solo para renta naturales)	11,1	0,1	11,2	40,1
Otros servicios	4,9	0,8	5,7	20,3
Servicios financieros	4,1	0,1	4,2	14,9
Actividades deportivas y otras actividades	2,3	0,0	2,3	8,2
Comercio al por menor	1,1	0,4	1,5	5,3
Servicio de transporte y comunicaciones	0,9	0,1	1,0	3,4
Agropecuario, silvicultura y pesca	0,3	0,0	0,4	1,3
Comercio al por mayor	0,2	0,1	0,3	1,2
Construccion	0,2	0,1	0,3	1,1
Minero	0,1	0,1	0,2	0,7
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	0,2	0,0	0,2	0,7
Manufactura alimentos	0,0	0,1	0,2	0,7
Fabricacion de productos minerales y otros	0,1	0,1	0,2	0,6
Comercio al por mayor y al por menor de vehiculos	0,1	0,1	0,2	0,6
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	0,1	0,0	0,1	0,4
Industria de la madera, corcho y papel	0,1	0,0	0,1	0,3
Fabricacion de sustancias quimicas	0,0	0,0	0,0	0,2
Electricidad, gas y vapor	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	**25,8**	**2,2**	**28,0**	**100,0**
Participación	**92,0%**	**8,0%**	**100,0%**	

[1/] Datos estimados. Se calcula a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2011.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

10.2. Cuantificación del costo fiscal de exclusiones y exenciones.

10.2.1. Bienes y servicios excluidos.

Actualmente el Estatuto Tributario incorpora en los artículos 424 hasta 428-2 los bienes excluidos y en el artículo 476 los servicios excluidos.

En el Cuadro 10.13 se presentan los resultados de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general (16%), agrupados según los productos de la matriz de utilización de Cuentas Nacionales del DANE y desagregado al nivel requerido por tipo de producto según el tratamiento tributario.

El efecto total 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 $34 billones de pesos (aproximadamente $2,1 billones por punto de tarifa). Sin embargo, es necesario tener en cuenta que algunos productos que

figuran en las Cuentas Nacionales no deben considerarse tributariamente puesto que las particularidades de la legislación impositiva no permiten que el IVA se aplique en tales casos, tal como se indica a continuación:

- Otros productos agrícolas incluidos en las plantaciones, a su vez contabilizadas en Cuentas Nacionales dentro del grupo 02, que figuran como activo fijo y por tanto están al margen de los bienes muebles cubiertos por el IVA.

- Producción de los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana que no se contemplan en la contabilidad del mercado formal. Un caso similar se presenta en el grupo 28 donde se incluye la cocaína y la heroína.

- Los grupos 41 y 42 que corresponden a construcción. De acuerdo con la ley no se gravan toda vez que en Colombia el IVA no aplica sobre bienes inmuebles.

- Dentro de los servicios financieros (grupo 51), los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente, que no están gravados en ningún país, y el GMF.

- Los servicios de administración pública, servicios domésticos y servicios de no mercado.

El agregado de estos efectos para estos cinco grupos ascendería a $20.1 billones. Por lo tanto el costo fiscal de gravar las exclusiones con racionalidad tributaria mencionadas en el cuadro inicial se reduce a $14.0 billones de 2012.

10.2.2. Bienes y servicios exentos.

Tradicionalmente en Colombia la categoría de exentos se aplicó a las exportaciones y a tres clases de bienes: libros, cuadernos de tipo escolar y revistas de carácter científico y cultural. Con la Ley 788 de 2002 se amplió la calidad de exentos a carnes, pescado, leche, queso fresco y huevos.

Cuadro 10.13: Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos al 16%

C.N.	DESCRIPCIÓN	IMPACTO FISCAL ($MM)
054	Administración púb. y defensa, administ.sistema de seguridad social	4.970,8
042	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	4.903,4
041	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones	4.749,7
052	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	4.516,3
051	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	2.774,2
056	Servicios de enseñanza de no mercado	1.881,8
057	Servicios sociales y de salud de mercado	1.718,6
02	Otros productos agrícolas	1.637,1
055	Servicios de enseñanza de mercado	1.326,9
38	Energía eléctrica	1.050,8
28	Sustancias y productos químicos	621,5
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	538,2
61	Servicios domésticos	472,4
46	Servicios de transporte terrestre	430,8
59	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos	413,0
40	Agua	311,8
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	294,8
58	Ss. Alcantarillado , saneamiento y de protección del medio ambiente	231,8
39	Gas domiciliario	205,9
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	190,7
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos	186,0
15	Azúcar y panela	163,9
30	Productos minerales no metálicos	131,8
18	Bebidas	103,6
4	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	103,3
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	77,5
32	Maquinaria y equipo	77,1
1	Productos de café	60,9
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	47,7
5	Productos de la pesca	45,2
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	29,9
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	29,7
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	25,0
17	Productos alimenticios n.c.p.	14,7
26	Edición, impresión y artículos análogos	11,0
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	5,8
29	Productos de caucho y de plástico	4,6
9	Minerales no metálicos	4,3
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	3,6
48	Servicios de transporte por vía aérea	3,3
34	Equipo de transporte	2,5
47	Servicios de transporte por vía acuática	1,9
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	0,4
8	Minerales metálicos	0,0
10	Carnes y pescados	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
35	Muebles	0,0
37	Desperdicios y desechos	0,0
43	Comercio	0,0
44	Ss. Reparación de automotores, de artículos personales y domésticos	0,0
45	Servicios de hotelería y restaurante	0,0
25	Productos de papel, cartón y sus productos	-0,5
14	Productos de café y trilla	-15,0
6	Carbón mineral	-15,9
7	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	-72,2
3	Animales vivos y productos animales	-145,9
	TOTAL	**34.124,5**

Fuente: Modelo IVA. SGAO-DIAN. Elaboró: SGAO- DIAN.

En el Cuadro 10.14 se presenta el impacto fiscal de gravar estos bienes a la tarifa general. En este caso, al gravar los productos exentos, el resultado es independiente a la calidad de gravados o excluidos que tengan los animales vivos, ya que en caso de estar gravados los animales, estos productos tendrían derecho a la devolución del IVA generado en sus insumos. Así, el gasto tributario asociado a los bienes exentos asciende a $ 2,7 billones.

Cuadro 10.14: Impacto fiscal de gravar los bienes exentos a la tarifa general
Miles de millones de pesos de 2012

Productos	Impacto fiscal
1. Leche, carnes, huevos	**2454**
Leche sin elaborar	170
Leche procesada	381
Queso fresco	182
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	254
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	101
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	545
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	253
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca	4
Carnes y despojos comestibles de aves frescos	564
2. Libros, revistas y cuadernos	**212**
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico	146
Revistas de carácter cientifico y cultural	26
Cuadernos de tipo escolar	40
Total	**2.666**

Fuente: Modelo IVA. SGAO-DIAN.
Elaboró: SGAO- DIAN.

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 1111 de 2006 en el artículo 56 adicionó la calidad de exentos de IVA los alimentos de consumo humano y animal que se importen de los países limítrofes de los departamentos de Vichada, Guajira, Guainía, Amazonas y Vaupés (inciso segundo del Artículo 477 del Estatuto Tributario), siempre que sea para consumo local. Este efecto tributario no está incluido en estas estimaciones debido a la disponibilidad de la información para estos casos específicos.