



**MinHacienda**  
Ministerio de Hacienda  
y Crédito Público

 **PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

# 2014

## MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO



**Ministerio de Hacienda  
y Crédito Público**

Junio de 2014

**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**  
Andrés Restrepo

**DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
Luis Fernando Mejía

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

Andrés Murcia	Juan Thomas	María Valderrama
Ángela Reyes	Juliana Rodríguez	Oscar Guzmán
Diana Escobar	John Sarmiento	Pamela Calderón
Diego Lozano	Laura Castro	Paul Díaz
Ivonne León	Lina Osorio	Santiago Pulido
Javier Gutiérrez	María Flórez	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**  
Cristhian Prado, Luis Manrique, Efraín Ortega, Jennifer Bustamante

**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, Diana Parra, Gloria Parra, Ángela Cruz e Ivón Albarracín.

# **MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2014**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO I**

#### **BALANCE MACROECONÓMICO 2013 Y PERSPECTIVAS PARA 2014**

- 1.1 Contexto macroeconómico internacional
    - 1.1.1 Recuperación económica de Estados Unidos
    - 1.1.2 Desaceleración económica en China
  - 1.2 Colombia: Actividad económica
    - 1.2.1 PIB por componentes de oferta
      - 1.2.1.1 Análisis sectorial
      - 1.2.1.2 Proyección del PIB por componentes de oferta para 2014
    - 1.2.2. PIB por componentes de demanda
      - 1.2.2.1 Proyección del PIB por componentes de demanda para 2014
  - 1.2.3 Mercado laboral
  - 1.2.4 Inflación
  - 1.2.5 Política monetaria
  - 1.2.6 Sector externo
    - 1.2.6.1 Tasa de cambio
    - 1.2.6.2 Resultados balanza de pagos 2013 y proyecciones 2014
  - 1.2.7 Balance macroeconómico
- 1.3 Sector financiero

### **CAPITULO II**

#### **BALANCE FISCAL 2013 Y PERSPECTIVAS 2014**

- 2.1 Cierre Fiscal 2013
  - 2.1.1 Balance Primario
  - 2.1.2 Deuda Pública
- 2.2 Revisión Plan Financiero 2014
  - 2.2.1 Sector Público No Financiero (SPNF)
    - 2.2.1.1 Gobierno Nacional Central
      - 2.2.1.2 Sector Público Descentralizado
        - 2.2.1.2.1 Seguridad Social
        - 2.2.1.2.2 Empresas del Nivel Nacional

- 2.2.1.2.3 Empresas del Nivel Local
- 2.2.1.2.4 Regionales y Locales
- 2.2.2 Sector Público Financiero (SPF)
- 2.2.2.1 Banco de la República
- 2.2.2.2 Fogafín

## **CAPITULO III**

### **PLAN FINANCIERO 2015**

- 3.1 Principales características del Plan Financiero 2015
- 3.2 Sector Público No Financiero (SPNF)
  - 3.2.1 Gobierno Nacional Central
    - 3.2.1.1. Ingresos
    - 3.2.1.2. Gastos
    - 3.2.1.3. Financiamiento
  - 3.2.2 Sector Descentralizado
    - 3.2.2.1 Seguridad Social
      - 3.2.2.2 Empresas del Nivel Nacional
      - 3.2.2.3 Empresas del Nivel Local
      - 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 – 2025
- 4.4 Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central, 2013–2025
  - 4.4.1 Proyección de Ingresos de Mediano Plazo
  - 4.4.2 Proyección de Gastos de Mediano Plazo

## **CAPITULO V**

### **PROGRAMA MACROECONÓMICO PLURIANUAL**

- 5.1 Consideraciones de los supuestos macroeconómicos
- 5.2 Principales supuestos macroeconómicos
- 5.3 Tendencias generales del escenario macroeconómico
  - 5.3.1 Sector externo
    - 5.3.1.1 Cuenta corriente
    - 5.3.1.2 Cuenta de capital y financiera
  - 5.3.2 Balance macroeconómico de mediano plazo
  - 5.3.3 Balance Ahorro-Inversión

## **CAPÍTULO VI**

### **COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON VIGENCIAS FUTURAS**

- 6.1 Cupos autorizados de vigencias futuras
- 6.2 Principales programas de inversión con cupo autorizado
- 6.3 Cupos autorizados para Asociaciones Público Privadas (AAP)

## **CAPITULO VII**

### **DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES**

- 7.1. Pasivos Contingentes
  - 7.1.1. Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales
  - 7.1.2. Pasivo Contingente por Contratos de Infraestructura
  - 7.1.3. Pasivos Contingentes por Operaciones de Crédito Público
  - 7.1.4. Pasivos Contingentes por Sentencias y Conciliaciones
  - 7.1.5. 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**

### **COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN 2013**

- 8.1            Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2013

## **CAPÍTULO IX**

### **BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) - AÑO GRAVABLE 2013**

- 9.1            Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta
  - 9.1.1.        Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
  - 9.1.2.        Rentas exentas
  - 9.1.3.        Descuentos tributarios
- 9.2.           Cuantificación del costo fiscal de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales.
  - 9.2.1.        Bienes y servicios excluidos.
  - 9.2.2.        Bienes y servicios exentos.
  - 9.2.3.        Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%

## **CUADROS**

### **CAPÍTULO I**

Cuadro A.1: Efectos de corto y largo plazo del “tapering”  
Cuadro 1.1: Crecimiento del PIB en 2013 por rama de actividad  
Cuadro B.1: Desembolsos con FRECH III  
Cuadro B.2: Insumos industriales de la construcción  
Cuadro 1.2: Pronósticos del PIB para 2014 por rama de actividad  
Cuadro 1.3: Crecimiento real del PIB 2013 por Componentes de Demanda  
Cuadro 1.4: Proyección crecimiento del PIB 2014 por componentes de demanda  
Cuadro 1.5: Inflación al Consumidor  
Cuadro D.1: Ejemplos de cambios en el Impuesto al Valor Agregado (IVA)  
Cuadro D.2: Impacto directo de la Reforma Tributaria en la inflación  
Cuadro D.3: Impacto directo e indirecto de la Reforma Tributaria en la inflación  
Cuadro 1.6: Portafolio de inversiones de los intermediarios financieros

### **CAPÍTULO II**

Cuadro 2.1: Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2013 vs 2012)  
Cuadro 2.2: Balance Fiscal Sector Público Consolidado  
Cuadro 2.3: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero  
Cuadro 2.4: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central  
Cuadro 2.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central  
Cuadro 2.6: Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central  
Cuadro 2.7: Gastos totales del Gobierno Nacional Central  
Cuadro 2.8: Balance Estructural del GNC  
Cuadro 2.9: Fuentes y Usos del GNC 2014  
Cuadro 2.30: Balance Fiscal de la Seguridad Social  
Cuadro 2.41: Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social  
Cuadro 2.12: Balance Fiscal del Área de Salud  
Cuadro 2.13: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías  
Cuadro 2.14: Saldo de los Fondos Públicos de Pensiones  
Cuadro 2.15: Número de Pensionados  
Cuadro 2.56: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional  
Cuadro 2.17: Balance Fiscal Resto de Entidades  
Cuadro 2.18: Balance Fiscal Establecimientos Públicos  
Cuadro 2.19: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local  
Cuadro 2.20: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)  
Cuadro 2.21: Balance Fiscal del SGR (Operaciones Efectivas de Caja)  
Cuadro E.1: Resultado fiscal de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías

Cuadro E.2: Resultado fiscal de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías  
Cuadro E.3: Ingresos tributarios de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías  
Cuadro 2.22: Balance Sector Público Financiero  
Cuadro 2.23: Estado de Pérdidas y Ganancias Banco de la República  
Cuadro 2.24: Flujo de Caja Fogafín  
Cuadro F.1: Distribución de utilidades 2013 y utilización de reservas  
Cuadro F.2: Balance general del Banco de la República  
Cuadro F.3: Estado de pérdidas y ganancias del Banco de la República  
Cuadro F.4: Balance General de Fogafin  
Cuadro F.5: Estado de resultados Fogafin  
Cuadro F.6: Saldo Otros Portafolios  
Cuadro G.1. Balance fiscal de Ecopetrol  
Cuadro G.2. Balance Fiscal de ISAGEN

### **CAPÍTULO III**

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 2014 - 2015  
Cuadro 3.4: Sensibilidad del Balance Total GNC 2015  
Cuadro 3.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central 2014 – 2015  
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 2015  
Cuadro 3.10: Balance fiscal de Seguridad Social  
Cuadro 3.11: Balance Fiscal por unidad de negocio de la Seguridad Social  
Cuadro 3.12: Balance Fiscal del Área de Salud  
Cuadro 3.13: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías  
Cuadro 3.14: Número de Pensionados  
Cuadro 3.15: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional  
Cuadro 3.16: Balance Fiscal Resto Nacional  
Cuadro 3.17: Balance Fiscal Establecimientos Públicos  
Cuadro 3.18: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local  
Cuadro 3.19: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)  
Cuadro 3.20: Balance Fiscal del Sistema General de Regalías  
Cuadro 3.21: Sector Público Financiero  
Cuadro 3.22: Estado de pérdidas y ganancias Banco de la República  
Cuadro 3.23: Flujo de caja de Fogafin



## **CAPÍTULO IV**

Cuadro 4.1: Principales Supuestos Proyecciones Fiscales

Cuadro 4.2: Balance Fiscal GNC 2014 – 2025 (%PIB)

## **CAPÍTULO V**

Cuadro 5.1: Flujos de Inversión Extranjera Directa en la balanza de pagos

Cuadro 5.2: Crecimiento de la Demanda Agregada promedio (2014-2024)

## **CAPÍTULO VI**

Cuadro 6.1: Características generales de las vigencias futuras

Cuadro 6.2: Vigencias Futuras – por tipo

Cuadro 6.3: Vigencias Futuras – por periodos de gobierno

Cuadro 6.4: Cupos de vigencias futuras y avales fiscales autorizados

Cuadro 6.5: Cupos autorizados de inversión por sectores

Cuadro 6.6: Principales programas de inversión

Cuadro 6.7: Cupos APP 2015- 2044 (% del PIB)

Cuadro 6.8: Cupos APP 2015- 2044 (% del PIB)

Cuadro 6.9: Vigencias Futuras a través de contratos APP

Cuadro 6.10: Cupos APP 2015 – 2045 (% del PIB)

## **CAPÍTULO VII**

Cuadro 7.1: Saldo Acumulado Fondo de Contingencias

Cuadro 7.2: Pagos Fondo de Contingencias

Cuadro 7.3: Pasivo Contingente 2014-2024 concesiones actuales

Cuadro 7.4: Pasivo Contingente 2014-2024 - 4G

Cuadro 7.5: Pasivo Contingente 2014-2024 – Cormagdalena

Cuadro 7.6: Pasivo Contingente en Contratos para el Desarrollo de Infraestructura

Cuadro 7.7: Monto en exposición

Cuadro 7.8: Pasivo Contingente Operaciones de Crédito Público

Cuadro 7.9: Saldo del Fondo de Contingencias

Cuadro 7.10: Pasivo Contingente por Sentencias y Conciliaciones

Cuadro 7.11: Entidades con mayor concentración del contingente

Cuadro 7.12: Procesos con mayor contingente

Cuadro 7.13: Procesos por Jurisdicción

Cuadro 7.14: Monto en exposición

Cuadro 7.15: Contingente por Capital Exigible  
Cuadro 7.16: Deuda por cesantías retroactivas

## **CAPÍTULO VIII**

Cuadro 8.3: Leyes sancionadas en 2013 con impacto fiscal  
Cuadro 8.4: Leyes sancionadas en 2013 con impacto fiscal sin cuantificar

## **CAPÍTULO IX**

Cuadro 9.1: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta  
Cuadro 9.5: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta. Total contribuyentes  
Cuadro 9.3: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos  
Total declarantes - Año gravable 2013  
Cuadro 9.4: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos  
Personas jurídicas - Año gravable 2013  
Cuadro 9.5: Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante  
Total declarantes - Año gravable 2013  
Cuadro 9.6: Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta - Año gravable 2013  
Cuadro 9.7: Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes  
Total contribuyentes - Año gravable 2013  
Cuadro 9.8: Rentas exentas de las personas naturales  
Total declarantes - Año gravable 2013  
Cuadro 9.9: Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad.  
Total declarantes - Año gravable 2013  
Cuadro 9.10: Descuentos tributarios personas jurídicas  
Total declarantes - Año gravable 2013  
Cuadro 9.11: Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes  
Según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2013  
Cuadro 9.12: Descuentos tributarios de las personas naturales.  
Total declarantes - Año gravable 2013  
Cuadro 9.13: Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 16%  
Cuadro 9.14: Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa de 16%

Cuadro 9.15: Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general

Cuadro 9.16 Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios que actualmente tienen  
tarifa de 5% a la tarifa general de 16%

## GRAFICOS

### CAPÍTULO I

- Gráfico 1.1: Tasa fin de mes de los bonos del tesoro (10 años)
- Gráfico 1.2: Evolución y perspectivas de la economía de EE.UU
- Gráfico 1.3: Índice de actividad manufacturera en China publicado por HSBC (PMI Manufacturing HSBC)
- Gráfico A.1: Diferenciación de los inversionistas entre las EMEs
- Gráfico A.2: Evolución de la Tasa de Cambio de las Economías Emergentes
- Gráfico A.3: Evolución de los mercados de Renta Fija y Renta Variable de las EMEs
- Gráfico 1.4: PIB Agricultura (Variación anual)
- Gráfico 1.5: Comportamiento del sector de la construcción (Variación anual)
- Gráfico B.1: Tasa de interés de créditos hipotecarios
- Gráfico B.2: PIB Construcción (Semestre, variación anual)
- Gráfico B.3: Comportamiento de las Edificaciones
- Gráfico B.4: Producción de minerales no metálicos vs licencias de construcción
- Gráfico 1.6: Consumo de los hogares (Variación anual)
- Gráfico 1.7: Tasa de Inversión (% del PIB)
- Gráfico 1.8: Tasa de Desempleo Nacional – Promedio anual
- Gráfico 1.9: Tasa Global de Participación y Tasa de Ocupación Nacional
- Gráfico 1.10: Empleados Asalariados y No Asalariados – 13 ciudades – Miles
- Gráfico 1.11: Tasa de Desempleo Mensual – Total Nacional
- Gráfico C.1: Ocupados Formales – Informales (Trece ciudades) bajo el criterio de Afiliación a Seguridad social (Crecimiento anual – trimestre móvil)
- Gráfico C.2: Número de empleos formales creados desde la reforma tributaria Total Nacional (Miles de personas, Trimestre móvil)
- Gráfico C.3: Tasa de informalidad – Trece Ciudades (Trimestre móvil)
- Gráfico C.4: Número de ocupados formales por sector de actividad económica – trece ciudades (miles) Variación trim móvil feb-abril 14 vs. Trim móvil oct-dic 12
- Gráfico C.5: Tasa de informalidad por ciudades (Trimestre móvil) (Ocupados informales / Total ocupados)
- Gráfico 1.12: Índice de Precios al Consumidor e Indicadores de Inflación Básica (Variación anual, %)
- Gráfico D.1: IPC Enero (Variación anual)
- Gráfico 1.13: Expectativas de inflación (Diferencial entre TES tasa fija y en UVR)
- Gráfico 1.14: Probabilidad de recesión 2013-IV: 2014-III
- Gráfico 1.15: Índice de tasa de cambio nominal (diciembre 2010=100)

Gráfico 1.16: Comportamiento de la tasa de cambio nominal (TRM) y el Índice de Tasa de Cambio Real (ITCR)

Gráfico 1.17: Balance en cuenta corriente y sus componentes (% del PIB)

Gráfico 1.18: Financiación balance déficit en cuenta corriente (% del PIB)

Gráfico 1.19: Tasa de Inversión 2013 (% del PIB)

Gráfico 1.20: Tasa de Ahorro (% del PIB)

Gráfico 1.21: Crecimiento real de la demanda 2013 y 2014

Gráfico 1.22: Balance Macroeconómico (% del PIB)

Gráfico 1.23: Profundización financiera

Gráfico 1.24: Indicadores de riesgo y cubrimiento de cartera riesgosa

Gráfico 1.25: Rentabilidad y solvencia de los establecimientos de crédito

Gráfico 1.26: ROA de las IFNB

Gráfico 1.27: Inversión Extranjera de Portafolio en Colombia (acumulada)

## **CAPÍTULO II**

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

Gráfico 2.2: Deuda del SPNF (% PIB)

Gráfico 2.3: Deuda del GNC (% del PIB)

Gráfico 2.4: Evolución de los ingresos del GNC 2013-2014 (% PIB)

Gráfico 2.5: Evolución de los gastos del GNC 2013-2014 (% PIB)

Gráfico 2.6: 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 E.1: Resultado fiscal de una muestra de 31 Gobernaciones

Gráfico E.2: Resultado fiscal de una muestra de 30 Alcaldías

Gráfico F.1: Ajustes de Causación del Estado de Pérdidas y Ganancias

Gráfico G.1. Precios Internacionales de referencia WTI-BRENT 2012-2013

Gráfico G.2. Resultados Operacionales y Financieros de Ecopetrol

Gráfico G.3. Indicadores de Rentabilidad ROA y ROE

Gráfico G.4. Principales resultados operacionales de ISAGEN

Gráfico G.5: Precio y Volumen de transacción de la acción de ISAGEN

### **CAPÍTULO III**

Gráfico 3.1: Evolución del Déficit Total y de la Deuda Neta del GNC (% PIB)

Gráfico 3.2: Ingresos y gastos del GNC (% PIB)

Gráfico 3.3: Composición de los ingresos tributarios del GNC – 2015 (% del PIB - Participación)

Gráfico 3.4: Composición del Gasto Total GNC 2015\*  
(% del PIB – Participación)

Gráfico 3.5: Transferencias del GNC

Gráfico 3.6: Composición de las fuentes de financiamiento del GNC – 2015\*  
(\$mm – Participación)

### **CAPÍTULO IV**

Gráfico 4.1: Balance fiscal del Sector Público Consolidado 2000 – 2016 (% PIB)

Gráfico 4.2: Deuda Neta del Sector Público Consolidado 2000 – 2014 (% PIB)

Gráfico 4.3: Balance del Sector Público Consolidado 2010 – 2025 (% PIB)

Gráfico 4.4: Balance Primario y Deuda Neta del Sector Público No Financiero  
2010 – 2025 (% PIB)

Gráfico 4.5: Producción de Petróleo e Ingreso Petrolero  
2013 – 2024 (KBPD - % del PIB)

Gráfico 4.6: Balance Efectivo y Estructural del GNC 2014 – 2025 (% del PIB)

Gráfico 4.7: Deuda Neta del GNC

Gráfico 4.8: Evolución de los Ingresos del GNC  
1990 – 2025 (% del PIB)

Gráfico 4.9: Composición del Ingreso del GNC  
Promedio 2014 – 2025 (% del PIB - Participación)

Gráfico 4.10: Dinámica del Ingreso del GNC  
Promedio 2014 – 2025 (% del PIB)

Gráfico 4.11: Evolución de los Gastos del GNC  
1990 – 2025 (% del PIB)

Gráfico 4.12: Composición de Gastos del GNC  
2014 – 2025 (% del PIB – Participación)

Gráfico 4.13: Dinámica de Gastos del GNC  
2014 – 2025 (% del PIB)

Gráfico 4.14: Deuda Bruta GNC 2013 - 2025 (% del PIB)

Gráfico 4.15: Sensibilidad ante choques fuertes Proyección  
Deuda Bruta GNC (% del PIB)

## **CAPÍTULO V**

Gráfico 0.8: Crecimiento mundial y grupos de países

Gráfico 0.9: Evolución de los términos de intercambio (Base Dic 2002=100)

Gráfico 0.10: Evolución del precio del petróleo WTI y del precio internacional del carbón

Gráfico 0.11: Clasificación de los principales productos de exportación por destino- año 2013 (Millones de dólares FOB)

Gráfico 0.12: Crecimiento de los principales socios comerciales de Colombia

Gráfico 0.13: Composición de las remesas por país de origen (USD Mill)

Gráfico 0.14: Evolución de la tasa de desempleo en Estados Unidos y España

Gráfico 0.15: Evolución y proyección de la balanza de pagos (Millones de dólares)

Gráfico 0.16: Evolución y proyección de la balanza de pagos (% del PIB)

Gráfico 0.17: Proyección balance en cuenta corriente (% del PIB)

Gráfico 0.18: Balance en cuenta de capital y financiación del déficit de cuenta corriente (% del PIB)

Gráfico 0.19: Crecimiento anual de la demanda

Gráfico 0.20: Demanda agregada y PIB (Crecimiento real)

Gráfico 0.21: Balance macroeconómico (% del PIB)

Gráfico 0.22: Proyección Tasa de Inversión (% del PIB)

Gráfico 0.23: Proyección Tasa de Ahorro (% del PIB)

## **CAPÍTULO VI**

Gráfico 6.1: Cupos y autorizaciones futuras – APP (% del PIB)

## **CAPÍTULO VII**

Gráfico 7.1: Perfil de aportes al Fondo de Contingencias

Gráfico 7.2: Monto en exposición por calificaciones

Gráfico 7.3: Pago anual por sentencias y conciliaciones

Gráfico 7.4: Entidades con mayor volumen de pagos por procesos judiciales en la vigencia 2012 y 2013

Gráfico 7.5: Participación histórica de pagos del rubro de sentencias y conciliaciones por sectores

Gráfico 7.6: Procesos admitidos y radicados en la vigencia 2013

Gráfico 7.7: Total radicación con rezago

Gráfico 7.8: Entidades con mayor concentración del contingente

Gráfico 7.9: Pretensiones y contingente por Ola Invernal

Gráfico 7.10: Entidades que concentran las pretensiones por detención injusta

Gráfico 7.11: Entidades con mayor concentración de procesos por detención injusta

Gráfico 7.12: Entidades que concentran el mayor número de procesos en su contra

Gráfico 7.13: Concentración de las pretensiones por tipo de Jurisdicción

Gráfico 7.14: Concentración del contingente por tipo de Jurisdicción

Gráfico 7.15: Concentración de procesos por tipo de Jurisdicción

Gráfico 7.16: Deuda Pensional (% PIB de 2010)

Gráfico 7.17: Senda de pago pensional a cargo del GNC (% PIB)

Gráfico 7.18: Evolución de la deuda por cesantías retroactivas  
(\$Miles de Millones de pesos eje izquierdo y miles de beneficiarios eje derecho)

## **CAPÍTULO VIII**

Gráfico 8.1: Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas



## 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.

### **Colombia: ejemplo de estabilidad macroeconómica**

La economía colombiana se ha caracterizado por un desempeño estable a lo largo de su historia fruto de un manejo macroeconómico transparente y responsable. Este desarrollo de la política económica se ha complementado en este gobierno con dos objetivos centrales: aumentar el ingreso para las familias colombianas y generar más empleos formales y de calidad.

Para alcanzar estos dos objetivos, el diseño de la política económica se basa en tres principios fundamentales. En primer lugar, mantener una economía abierta y de mercado, que permita que el país se beneficie de los acuerdos comerciales y logre ganancias en términos de productividad y desarrollo que impacten positivamente el crecimiento potencial de la economía. En segundo lugar, contar con un Estado promotor de la equidad y la competitividad, que provea eficientemente los bienes públicos y elimine las fallas de mercado. En tercer lugar, propender por la estabilidad macroeconómica que se manifieste en un crecimiento sostenido, una baja inflación, estabilidad financiera y una consolidación de las cuentas fiscales.

Pilares de la estabilidad macroeconómica

#### Crecimiento alto y sostenido

El diseño de la política económica no sólo se concentra en el crecimiento de corto plazo sino también en generar las condiciones para que en el mediano y largo plazo la dinámica económica siga teniendo un desempeño positivo. En este sentido, se busca no solo que la capacidad productiva existente sea utilizada plenamente, sino incrementarla y de esta forma alcanzar el crecimiento potencial de la economía. La estrategia fiscal de mediano plazo presentada en este Marco Fiscal es consistente con el logro de este objetivo, en donde se define el gasto público que permitirá proporcionar el impulso a los sectores más dinámicos para el crecimiento.

La economía del país se ha mostrado sólida ante la difícil coyuntura internacional en gran parte debido a la política contracíclica implementada por el Gobierno. En efecto, el deterioro del contexto internacional en 2012 debido a la crisis fiscal de la zona Euro generó una desaceleración en el crecimiento de la economía colombiana a finales del año 2012 y comienzos de 2013, lo que condujo a un crecimiento de 2,6% para el primer trimestre de 2013, inferior al crecimiento potencial.

Como estrategia económica contracíclica el Gobierno lanzó en abril de 2013 el PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo) implementando, entre otras medidas, un subsidio de 2,5% en las tasas de interés hipotecarias con el fin de impulsar el sector de la construcción. El resultado de este programa se evidencia en el cambio de tendencia del crecimiento del PIB que se presentó durante el segundo semestre del año: mientras que en la primera mitad de 2013 la economía se expandió a una tasa de 3,3%, en la segunda mitad el crecimiento fue de 5,2%, lo que explicó el buen resultado observado en 2013.

Para 2014 se espera que la economía crezca un 4,7%, muy cerca al producto potencial de largo plazo, con una importante contribución del sector público y privado. Con la estrategia macroeconómica y fiscal desarrollada por el gobierno que se explica detalladamente en este documento, la economía mantendrá un crecimiento de largo plazo en línea con su potencial (4,8%), continuando con el objetivo de lograr un crecimiento sostenible.

### Baja inflación

Una economía con una inflación baja y estable es uno de los síntomas de estabilidad macroeconómica más importantes. Una inflación alta se convierte en un impuesto con carácter regresivo, ya que la pérdida de poder adquisitivo afecta principalmente a los más pobres, quienes no cuentan con activos financieros que los protejan contra la inflación. En este sentido, es importante destacar que en el año 2013 la inflación alcanzó el 1,94%, la cifra más baja en los últimos 58 años y la más baja entre las 6 de las economías más grandes de la región. Esto implica que hay espacio para utilizar la política monetaria en caso de que las condiciones internas o externas empeoren, garantizando la estabilidad del crecimiento económico.

A partir de 2014 se proyecta que la inflación se ubicará en 3%, que corresponde a la inflación de largo plazo consistente con el punto medio del rango meta del Banco de la República.

### Cuentas fiscales claras y sanas

La sostenibilidad fiscal es reflejo de una asignación más eficiente y transparente de los recursos, así como de una estructura tributaria fortalecida. Lo anterior fue posible gracias al conjunto de reformas que permitieron desarrollar un nuevo marco institucional para el manejo de la política fiscal. Estas reformas comprenden

la creación del sistema general de regalías (SGR), la introducción del principio de sostenibilidad fiscal como criterio constitucional, y el establecimiento de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), que, en conjunto, conforman el marco para el ejercicio y diseño de la política fiscal de mediano plazo.

En particular, la regla fiscal se constituye en un instrumento fundamental para el diseño de la política fiscal. Su aplicación sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), junto con el ahorro de las regiones en el SGR, permitirá reducir progresivamente, como ya está ocurriendo, el déficit fiscal del GNC y del Sector Público Consolidado (SPC), y con ello la relación deuda neta a PIB. La sostenibilidad fiscal del país permite reducir las tasas de interés, lo que genera aumentos en inversión y libera recursos para una mayor inversión social. En efecto, el déficit fiscal del GNC se redujo considerablemente, al pasar de 3,9% del PIB en el año 2010 a 2,4% del PIB para 2013, cumpliendo con la trayectoria definida por la regla fiscal.

La estrategia fiscal de mediano plazo presentada en el Capítulo IV es consistente con el logro de las metas establecidas en la ley de regla fiscal y presenta una trayectoria que consolida un superávit primario para el Sector Público No Financiero para los próximos años, lo que muestra el compromiso del Gobierno con la sostenibilidad fiscal del país.

### Sistema financiero sólido

El sistema financiero actúa como un intermediario a través del cual se canalizan los ahorros de los colombianos hacia los proyectos de inversión en los diferentes sectores de la economía. Contar con un sistema financiero sólido y profundo asegura entonces que estos recursos se asignen de forma óptima y se traduzcan en un mayor crecimiento económico. En este sentido, el país está en línea con el marco regulatorio internacional (Basilea III) que busca que los bancos, como entidades financieras clave en este proceso, tengan un derrotero claro en lo que a gestión de riesgo se refiere y tengan un desempeño sólido inclusive en situaciones de estrés macroeconómico. La efectiva implementación de Basilea III, que empezó a gestionarse en el 2012, ha arrojado como resultado que Colombia tenga el más alto margen de solvencia entre los países latinoamericanos (14,6%).

En este sentido, el marco fiscal de mediano plazo está diseñado para contribuir a la solidez del sistema financiero, generando un marco macroeconómico con inflación baja, consolidación del crecimiento y sostenibilidad fiscal.

Estos pilares son la base fundamental para el diseño de la política macroeconómica establecida en este marco fiscal de mediano plazo. Con estos importantes objetivos de referencia, se presenta a continuación el contexto macroeconómico, la estrategia fiscal y la consistencia macroeconómica desarrolladas a lo largo de este documento.

## Contexto macroeconómico

El entorno económico mundial de 2014 está enmarcado por dos hechos importantes. En primer lugar, la “normalización monetaria” en Estados Unidos que implicará cambios importantes en la liquidez a nivel mundial, con el retorno de los capitales desde los mercados emergentes a los países desarrollados. En segundo lugar, el comportamiento de los cinco frágiles (Turquía, Indonesia, Sudáfrica, India y Brasil) y el desempeño de China, que representan grandes desafíos sobre el entorno macroeconómico de las economías emergentes.

En este contexto, la economía colombiana mantiene unos fundamentales macroeconómicos positivos que le permitirán estar en el grupo de países emergentes con buenas perspectivas económicas. Esto se fundamenta en el equilibrio macroeconómico y fiscal del país. En 2013 el PIB logró alcanzar un crecimiento de 4,3% para todo el año, superior al observado para 2012 (4,0%), con una importante contribución de la política fiscal. Para 2014 se espera que la economía crezca un 4,7%, muy cerca al producto potencial de largo plazo.

La dinámica económica también se reflejó en una reducción de la tasa de desempleo, que se ubicó en 9,6% durante el año 2013, la más baja en doce años, con una importante contribución de los incentivos generados por la reforma tributaria para la creación de empleo formal. Se proyecta que en 2014 el mercado laboral continúe con este dinamismo permitiendo que la tasa de desempleo se mantenga en niveles de un dígito.

Por otra parte, como se mencionó en los pilares de la estabilidad macroeconómica, la inflación se ubicó al finalizar el año en 1,94%, la más baja en décadas y la menor en la región (6 de las economías más grandes), ubicándose cómodamente dentro del rango meta del Banco de la República. En 2014 se proyecta que la inflación se ubique en 3%, su nivel objetivo de largo plazo.

La mejora en los indicadores macroeconómicos a su vez ha resultado en un aumento en la confianza de los inversionistas en Colombia. De esta forma, la tasa de inversión del país se ubicó en niveles del 27,6% del PIB en 2013, la más alta de la historia y la segunda de la región (6 de las economías más grandes). Una muestra de este hecho ha sido el aumento en la Inversión Extranjera Directa, que en 2013 alcanzó su máximo histórico, superando los US\$16 mil millones. Los buenos fundamentales de la economía permitirán que en 2014 se alcance una tasa de inversión cercana al 28% del PIB.

En el frente cambiario, gracias a las medidas implementadas por el Gobierno en conjunto con el Banco de la República, la tasa de cambio se ubicó por encima de los \$1.900 pesos, lo que significó un importante alivio para el sector productivo nacional. La adecuada coordinación entre la política monetaria y cambiaria permitió que las reservas internacionales aumentaran a US\$43,643 millones en 2013, un importante activo para el país con el fin de enfrentar posibles deterioros de la dinámica económica mundial. Esta buena coordinación se mantendrá en

2014, para lograr una tasa de cambio competitiva que permita un crecimiento del sector productivo.

Las condiciones económicas a nivel mundial representan un reto para la economía colombiana en 2014, que gracias los buenos fundamentales macroeconómicos le permitirá alcanzar un crecimiento económico sostenible.

### **Estrategia fiscal**

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2014 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 (GNC) prevista en el marco de la Ley de Regla Fiscal. De esta forma, se espera que la posición fiscal del SPC pase de un déficit de 0,9% del PIB en 2013 a un superávit de 1,0% del PIB en 2025.

Sin embargo, entre los años 2013 y 2014 se espera una disminución en el balance fiscal del SPC, equivalente a 0,7% del PIB. Este cambio obedece fundamentalmente a una reducción de 0,5% del PIB del superávit del Sector Descentralizado, y específicamente del sector Regionales y Locales. Las administraciones a nivel regional y local en 2014 se encuentran en su tercer año de gobierno y por ende, es de esperar que avancen de manera más rápida en la ejecución de sus planes de desarrollo. Dicha aceleración se traduce en una disminución del superávit del sector, al pasar de 1,2% del PIB en 2013 a 0,5% del PIB en 2014. Este hecho permite explicar el aumento el déficit 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 (SPNF), desde 23,7% del PIB en 2014 a 13,8% del PIB en el 2020, alcanzando niveles del 3,4% del PIB en el año 2025. Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al 2,0% del PIB a partir de 2016.

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 por parte de los departamentos y municipios de los excedentes de la actividad minero-energética, así como 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, al igual que el mayor acceso mercados internacionales, permitan elevar gradualmente el crecimiento efectivo y potencial de la economía.

### **Consistencia macroeconómica**

Para 2014 se espera un crecimiento de la economía cercano al 4,7%, liderado por la dinámica del gasto interno, con un crecimiento de la demanda interna del 5,2%. Aunque los precios de las materias primas han presentado una moderación, y el

crecimiento de nuestros socios comerciales es inferior al observado en el período pre-crisis, 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 3,6% del PIB, superior al 3,4% del PIB observado en 2012. Este déficit continuará siendo financiado con capitales de largo plazo, lo que añade un elemento importante de estabilidad a las cuentas externas.

En el mediano plazo, se espera que a partir de 2015 se registre un incremento de la demanda interna en línea con el crecimiento del PIB, liderado por el consumo privado. La mejora en los indicadores sociales, como la reducción en la tasa de desempleo y la tasa de pobreza, tendrá efectos positivos sobre 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 2015 y 2025, un crecimiento promedio de la economía cercano a 4,8%, 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 IV, 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.

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 2014 y 2015 se ubicará en niveles cercanos al 28% del PIB para aumentar gradualmente a niveles superiores al 30% del PIB en el mediano plazo. La confianza en la estabilidad macroeconómica del país, la inversión del sector público (Gobierno Central y regional), las obras de infraestructura de cuarta generación y la dinámica económica sustentarán este crecimiento. De otra parte, la tasa de ahorro proyectada para 2014 y 2015 se ubicará en niveles cercanos al 25% 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 nueve capítulos. El capítulo 1 presenta el balance de los resultados macroeconómicos en el año 2013 y las expectativas para el 2014. En el segundo capítulo se comparan los resultados fiscales de 2013 frente a la revisión del Plan Financiero 2014. En un tercero, se expone el Plan Financiero 2015. 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 6 presenta la

cuantificación de las vigencias futuras incluidas en el escenario fiscal de mediano plazo. El capítulo 7 contiene la estimación de las deudas no explícitas y contingentes. En el 8, se cuantifica el costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia anterior. Por último, los beneficios tributarios en el impuesto de renta e IVA para el año gravable 2013 se presentan en el capítulo 9.

Se incluyen igualmente a lo largo del documento, seis recuadros que en su orden hacen referencia a: i) la normalización monetaria en Estados Unidos, ii) el impacto macroeconómico del PIPE, iii) el impacto de la reforma tributaria sobre la formalización, iv) el impacto de la reforma tributaria sobre la inflación, v) los resultados cuasifiscales vi) los resultados regionales y locales y SGR, y vii) el resultado fiscal de Ecopetrol e Isagén.

## CAPITULO I

### 1 BALANCE MACROECONÓMICO 2013 Y PERSPECTIVAS PARA 2014

El entorno económico mundial de 2014 está enmarcado por dos hechos importantes. En primer lugar, la “normalización monetaria” en Estados Unidos que implicará cambios importantes en la liquidez a nivel mundial, con muchos capitales retornando de los mercados emergentes a los países desarrollados. En segundo lugar, el comportamiento de los cinco frágiles (Turquía, Indonesia, Sudáfrica, India y Brasil) y el desempeño de China representan grandes desafíos sobre el entorno macroeconómico de las economías emergentes.

En este contexto, la economía colombiana mantiene unos fundamentales macroeconómicos positivos que le permitirán estar en el grupo de países emergentes con buenas perspectivas económicas. Esto se fundamenta en el equilibrio macroeconómico y fiscal de la economía colombiana. El PIB logró una recuperación en el segundo semestre del año 2013, lo que permitió alcanzar un crecimiento de 4,3% para todo el año gracias a la contribución de la política contracíclica realizada con la implementación del PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo).

Para 2014 se espera que la economía crezca un 4,7%, muy cerca al producto potencial de largo plazo, con una importante contribución del sector público y privado. La dinámica económica también se reflejó en una reducción de la tasa de desempleo, que se ubicó en 9,6% durante el año 2013, la más baja en doce años, y con una importante contribución de los incentivos generados por la reforma tributaria para la creación de empleo formal. Se proyecta que en 2014 el mercado laboral continúe con este dinamismo permitiendo que la tasa de desempleo se mantenga en niveles de un dígito. Es importante destacar el aumento en el empleo formal, que en diciembre de 2013 presentó un crecimiento de 8,6%, lo que representó la creación de 533 mil nuevos empleos formales, y una disminución de 2,9% en el empleo informal.

Por otra parte, la inflación se ubicó al finalizar el año en 1,94%, la más baja en 58 años y la menor en la región (frente a las 6 economías más grandes), ubicándose cómodamente dentro del rango meta del Banco de la Republica, lo cual significa que para 2014 hay espacio para utilizar la política monetaria en caso de que las condiciones internas o externas empeoren, garantizando la estabilidad del crecimiento económico.

La mejora en los indicadores macroeconómicos a su vez ha resultado en un aumento en la confianza de los inversionistas en Colombia. De esta forma, la tasa de inversión del país se ubicó en niveles del 27,6% del PIB en 2013, la más alta de la historia y la segunda de la región (6 economías más grandes). Una muestra de este hecho ha sido el aumento en la Inversión Extranjera Directa, que en 2013



alcanzó su máximo histórico, superando los US\$16 mil millones. Los buenos fundamentales de la economía permitirán que en 2014 la economía alcance una tasa de inversión cercana al 28% del PIB.

En el frente cambiario, gracias a las medidas implementadas por el Gobierno en conjunto con el Banco de la República, la tasa de cambio se ubicó por encima de los \$1.900 pesos, lo que significó un importante alivio para el sector productivo nacional. La adecuada coordinación entre la política monetaria y cambiaria permitió que las reservas internacionales aumentaran a US\$43.643 millones en 2013, un importante activo para el país que le permite enfrentar posibles deterioros de la dinámica económica mundial. Esta buena coordinación se mantendrá en 2014, para lograr una tasa de cambio competitiva que permita un crecimiento del sector productivo.

De otra parte, también es importante destacar la estabilidad del sistema financiero colombiano, un activo fundamental para prevenir crisis sistémicas. De esta forma, Colombia presenta hoy el más alto margen de solvencia de América Latina con un nivel de 14,6%, gracias a la adecuada implementación de Basilea III.

Las condiciones económicas a nivel mundial representan un reto para la economía colombiana en 2014, que gracias los buenos fundamentales macroeconómicos le permitirá alcanzar un crecimiento económico sostenible.

En este capítulo se presenta un análisis detallado de las variables macroeconómicas de mayor relevancia para la economía colombiana durante el 2013 y sus tendencias en lo que va de 2014. El capítulo consta de las siguientes tres partes: (i) contexto macroeconómico internacional, (ii) actividad económica local, y (iii) desempeño del sector financiero. Además se presentan cuatro recuadros, que incluyen temas de normalización monetaria de Estados Unidos, el impacto macroeconómico del PIPE y el impacto de la reforma tributaria sobre la formalización y sobre la inflación.

## **1.1. Contexto macroeconómico internacional**

En el 2013 la economía global presentó claras señales de recuperación, al haber crecido 3,0% anual. De acuerdo con las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), se espera que en el 2014 esta tasa de crecimiento sea mayor (3,7%) y que sea la recuperación de las economías desarrolladas la que impulse el crecimiento mundial.

### **1.1.1 Recuperación económica de Estados Unidos**

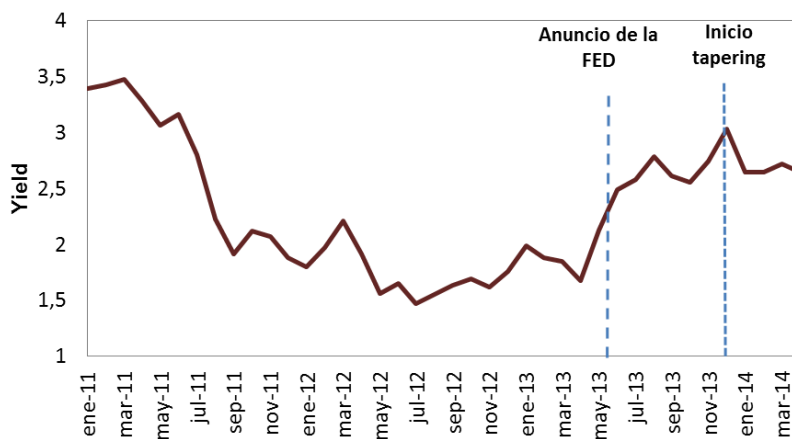
Ante la crisis mundial que se originó en EE.UU. y afectó de manera importante su actividad económica, la Reserva Federal (FED) redujo la tasa de política a finales del 2008 a prácticamente cero (0,25%). A pesar de esta medida, la economía no registró señales de recuperación, lo que obligó a la FED a acudir a instrumentos

de política monetaria no convencionales como lo son el *Forward Guidance* y el *Quantitative Easing*.

La FED brindó *Forward Guidance* al comunicar la senda que seguiría la tasa de política siempre y cuando ciertas condiciones macroeconómicas se mantuvieran. En el marco de la crisis económica, y ante la restricción que enfrentaba en el uso de la tasa política que se encontraba prácticamente en su límite inferior, decir que las tasas de interés iban a mantenerse en un nivel bajo incentivaría la actividad económica a través del canal de expectativas. El *Quantitative Easing* (compra de títulos de largo plazo) buscaba brindar credibilidad a estas comunicaciones así como estimular la economía al aumentar a través del aumento de la base monetaria.

A finales del año 2013, la FED anunció que empezaría a reducir la compra de títulos de largo plazo (política conocida como *tapering*), lo cual produjo un incremento de las tasas de interés (Gráfico 1.1: ) al interpretarse como una señal de la recuperación de la economía norteamericana. Esto ha llevado a que las economías emergentes experimenten salidas de los capitales que, durante la crisis, buscaron refugio en los mayores rendimientos y menores percepciones de riesgo que presentaban estos mercados.

**Gráfico 1.1: Tasa fin de mes de los bonos del tesoro (10 años)**



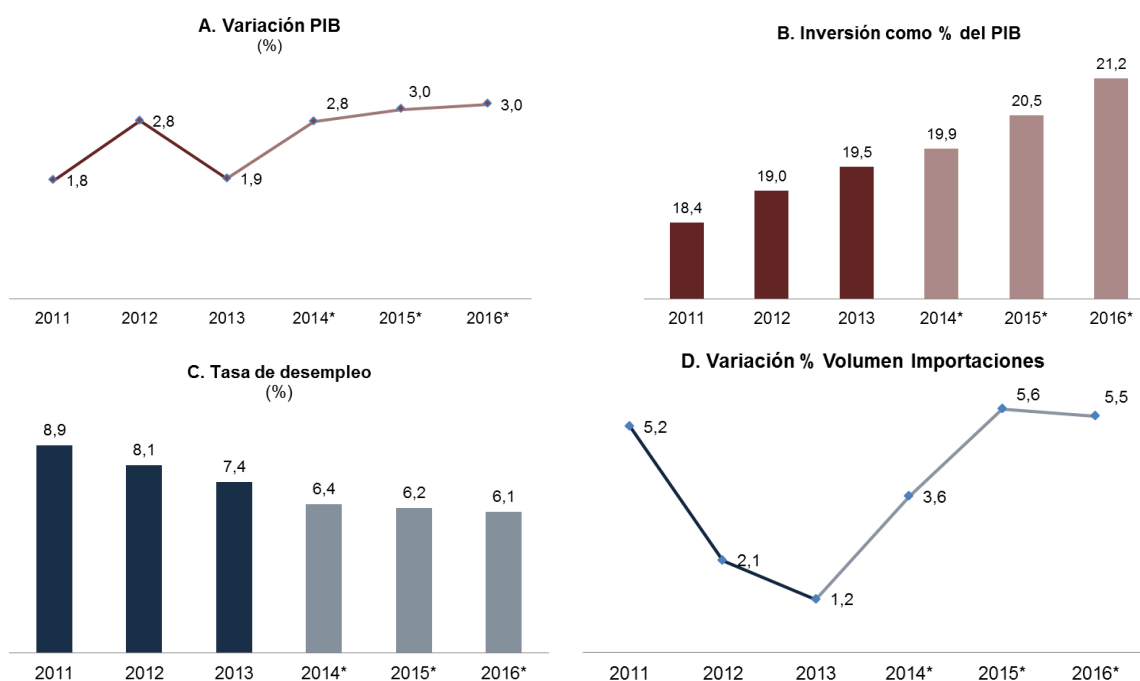
Fuente: Bloomberg.

Lo anterior está dejando al descubierto cuáles de estos países emergentes cuentan con fundamentales macroeconómicos sólidos y cuáles no. Países como Turquía, Indonesia, Sudáfrica, India y Brasil (los Cinco frágiles) que experimentaron momentos de expansión fundamentados en la entrada de capitales, se encuentran ahora vulnerables ante la coyuntura internacional al no contar con cuentas fiscales claras, balances en cuentas corrientes sostenibles y suficiente acumulación de activos externos que amortigüen el efecto de la actual salida de capitales. Por otro lado, países como Colombia se han destacado por el sobresaliente desempeño en medio de un escenario de alta volatilidad financiera,

lo cual se ha debido a unos fundamentales macroeconómicos fortalecidos que brindan confianza a los inversionistas.

Los síntomas de la recuperación de la economía norteamericana se evidencian en una tendencia decreciente en la tasa de desempleo, aumento de las importaciones y mayor inversión (Gráfico 1.2), lo cual tendría importantes repercusiones en términos reales para Colombia y para los países con los que tiene una relación comercial estrecha, ya que un incremento de sus ingresos se traduce en una mayor demanda de los productos de estas economías. Por este motivo se espera que la recuperación del país norteamericano sea el principal motor del crecimiento económico en 2014.

**Gráfico 1.2: Evolución y perspectivas de la economía de EE.UU**

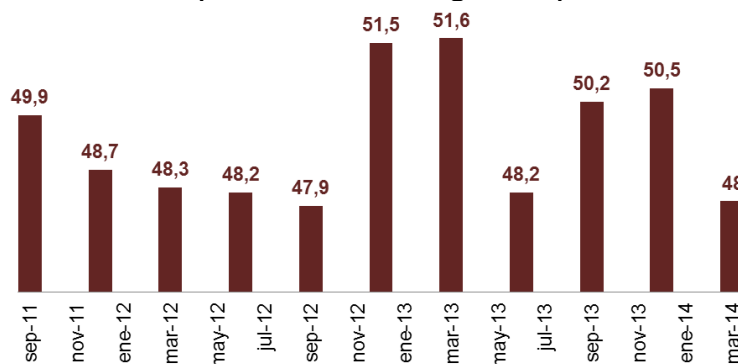


Fuente: Fondo Monetario Internacional (Abril 2014). World Economic Outlook Database.

### 1.1.2 Desaceleración económica en China

China es el principal exportador y el segundo importador más grande a nivel global, por lo cual el comportamiento de ésta economía determina en gran medida el desempeño de la economía mundial. Por este motivo, los actuales síntomas de desaceleración industrial que está manifestando este país imponen diferentes retos para sus principales socios comerciales (Gráfico 1.3: ). Las exportaciones, principalmente de materias primas, se reducirían, y el proceso productivo del sector industrial de varios países se vería afectado al reducirse la cantidad de insumos que adquieren a un precio muy competitivo.

**Gráfico 1.3: Índice de actividad manufacturera en China publicado por HSBC (PMI Manufacturing HSBC)**



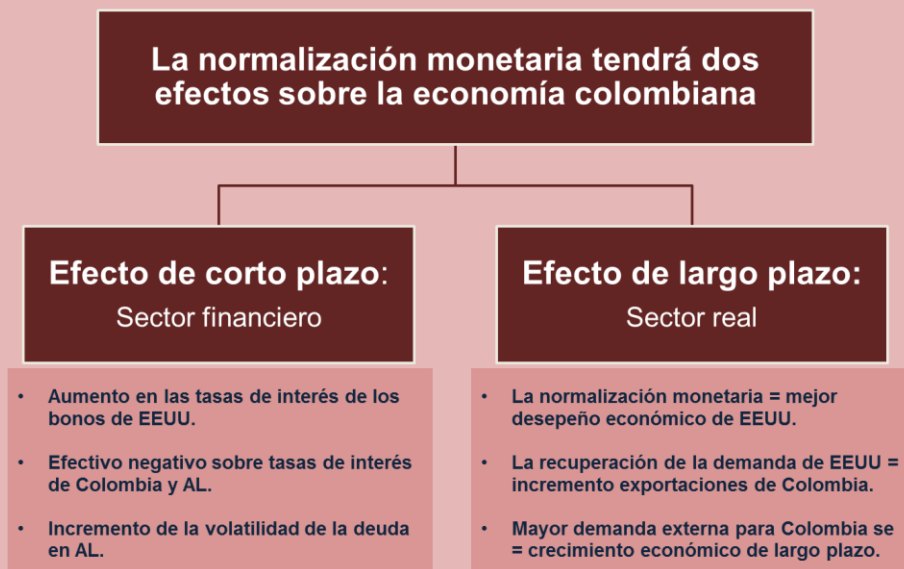
Fuente: Bloomberg.

## Recuadro 1A. LA NORMALIZACIÓN MONETARIA EN ESTADOS UNIDOS

### A.1 Efectos esperados de la normalización

La recuperación de la economía norteamericana permitirá el retiro del estímulo monetario que realizó la FED desde el año 2008. Este proceso tendrá efectos importantes sobre las economías emergentes, entre ellas Colombia, que se pueden clasificar en dos horizontes de tiempo. En primer lugar, están los efectos de corto plazo, vía canal financiero, ya que el aumento de las tasas de interés de los bonos de Estados Unidos produce un efecto negativo sobre las tasas de interés de los bonos de deuda en Colombia y la región lo que se refleja en un aumento de la volatilidad de la deuda y de los tipos de cambio.

#### Cuadro A.1: Efectos de corto y largo plazo del “tapering”



Fuente: Elaboración DGPM-MHCP.

A lo anterior se suma una reducción de los términos de intercambio debido a la caída en los precios del petróleo y de las materias primas, producto de la menor demanda externa y la desaceleración de China, lo que representa un desafío para el desempeño económico de las economías emergentes en el corto plazo.

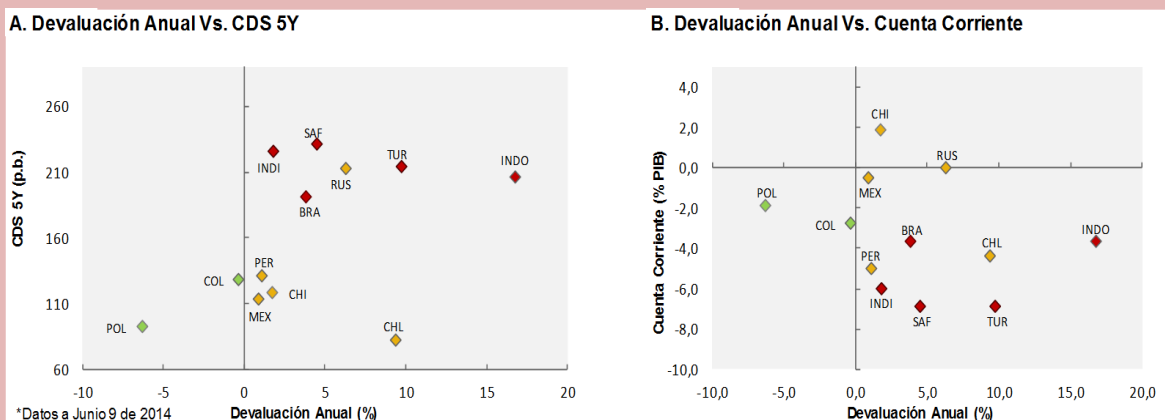
En segundo lugar, están los efectos de largo plazo, vía canal real, ya que la normalización monetaria es el reflejo de mejores condiciones económicas en EEUU, lo que implica una recuperación de la demanda externa de éste país, que es uno de los principales socios comerciales de Colombia y la región. Esto tendrá un impacto positivo sobre el crecimiento de las exportaciones de nuestro país. El buen desempeño externo del país se reflejará en una mayor tasa de crecimiento económico de largo plazo. Finalmente, se espera que el efecto positivo de largo plazo, vía sector real, sea el que predomine sobre el comportamiento económico del país.

## **A.2 Análisis de los efectos en el último año**

Cómo se explicó anteriormente, en 2013 la economía global logró el crecimiento más dinámico de los últimos tres años con una tasa anual de 3% según las estimaciones del FMI<sup>1</sup>. Este dinamismo, aunque aún frágil, estuvo acompañado por un mejor desempeño de las economías desarrolladas a lo largo del año. Por una parte, se destaca un mejor comportamiento económico de la eurozona y por otra, las cifras macroeconómicas de inversión, confianza del consumidor y vivienda reportadas por la economía norteamericana desde el tercer trimestre del año que estuvieron por encima de las cifras reportadas anteriormente y de las expectativas de los analistas económicos.

La influencia de la política monetaria dirigida y comunicada por la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) en los mercados globales fue determinante para la dirección de los flujos de inversión a lo largo de las economías y su volatilidad. En mayo de 2013, tras el anuncio informal de la FED acerca de la posibilidad de iniciar la política de normalización monetaria, la incertidumbre acerca de las condiciones de los mercados internacionales fue evidente y trajo consigo escenarios de alta volatilidad hasta septiembre cuando se informó que no se iniciaría el desmonte de los estímulos (PoU1). Un periodo de relativa calma en los mercados se dio hasta diciembre, cuando se formalizó el inicio de la normalización monetaria que trajo consigo un periodo de mayor volatilidad (PoU2).

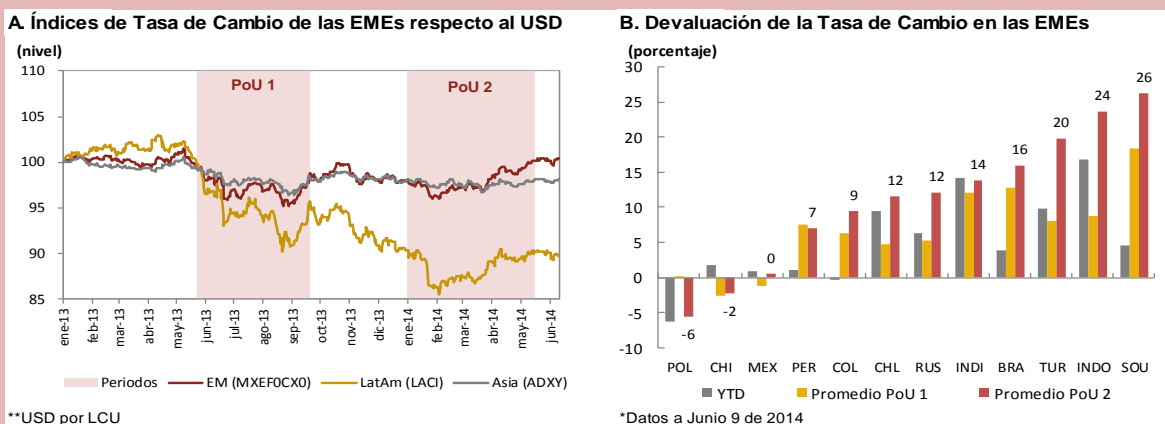
<sup>1</sup> *World Economic Outlook*, Abril de 2014. Fondo Monetario Internacional.

**Gráfico A.1: Diferenciación de los inversionistas entre las EMEs**

Fuente: EIU; Bloomberg; Cálculos DGPM-MHCP.

Algunas economías emergentes (EMEs) experimentaron escenarios de volatilidad más pronunciados que otros como resultado de una mayor selectividad por parte de los inversionistas ante un nuevo escenario global (Gráfico A.1: ). Economías emergentes como India, Brasil, Indonesia, Sudáfrica y Turquía presentaron salidas de capitales sustanciales que respondieron a desbalances de cuenta corriente, alta inflación, perspectivas de crecimiento menores a las de años anteriores y su alta exposición a una desaceleración de la economía China, entre otros.

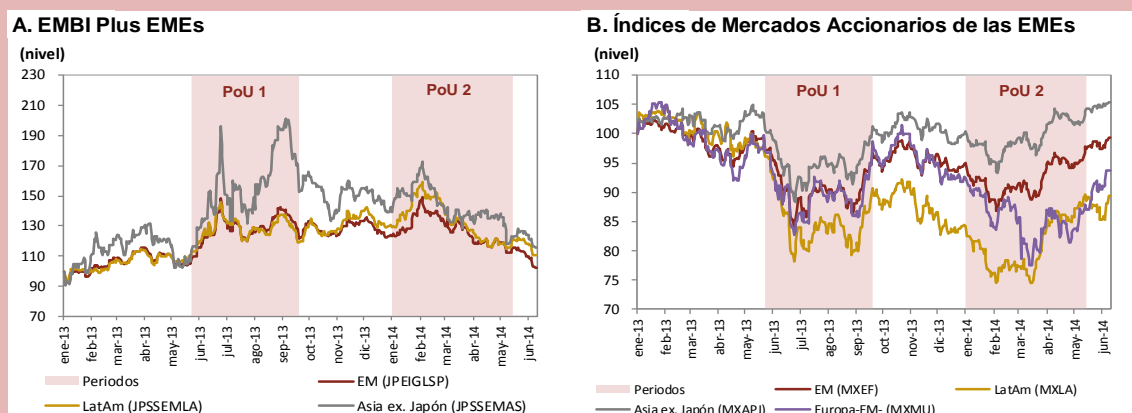
De forma generalizada, durante 2013 y lo corrido de 2014, las EMEs experimentaron la depreciación de sus monedas, a la vez que algunas vieron una caída en sus índices bursátiles e incrementos en los *yields* de los títulos de deuda pública. En el agregado, las monedas de América Latina presentaron las variaciones más fuertes (Gráfico A.2: , parte A). El peso argentino y el real de Brasil mostraron las devaluaciones más significativas, sin embargo, las economías emergentes que experimentaron las caídas más pronunciadas en el valor de su moneda fueron Sudáfrica, Indonesia y Turquía (Gráfico A.2: , parte B).

**Gráfico A.2: Evolución de la Tasa de Cambio de las Economías Emergentes**

La volatilidad de los mercados de renta fija tuvo un fuerte incremento en el periodo comprendido entre mayo y septiembre de 2013 (PoU1). Los mercados de deuda asiáticos presentaron las reacciones más fuertes por parte de los inversionistas, que se reflejan en el nivel alcanzado por los *spreads* de deuda soberana que se han mantenido por encima de las demás EMEs en 2014. En el caso de América Latina la volatilidad aumentó a partir de la implementación de la política de normalización monetaria en enero de 2014, pero en lo corrido del año ha tenido una tendencia decreciente que indica una mejor percepción de riesgo en sus mercados de renta fija.

Finalmente, los mercados de renta variable reflejaron el optimismo renovado de los inversionistas por la recuperación de las economías desarrolladas y la incertidumbre acerca de las economías emergentes. El MSCI World Index de mercados desarrollados terminó el 2013 con un retorno de 27,37%, por encima del MSCI All Country World Index y del MSCI Emerging Markets Index que tuvieron retornos de 23,44% -2,27%, respectivamente. Este comportamiento en los mercados se mantuvo durante el primer trimestre de 2014, cuando los países desarrollados registraron un retorno anualizado mejor que el de los mercados emergentes (1,2% Vs. -0,5%) (Gráfico A.3: , parte B).

**Gráfico A.3: Evolución de los mercados de Renta Fija y Renta Variable de las EMEs**



Fuente: Bloomberg; Cálculos DGPM-MHCP.

En lo corrido de 2014 los mercados se han caracterizado por una alta volatilidad. Desde finales de enero con el anuncio del segundo desmonte de incentivos por parte de la FED y el reporte de indicadores macroeconómicos favorables en las economías desarrolladas, se dio el traslado de inversiones de portafolio desde EMEs hacia Estados Unidos y Europa conforme aumentaba la percepción de riesgo de los países en desarrollo. Adicionalmente se ha observado una baja en los precios de los *commodities* que exportan los países emergentes al mercado asiático, como consecuencia de la desaceleración de la economía china y una mayor percepción de riesgo hacia esta economía.

## 1.2 Colombia: Actividad económica

En esta sección se analizan los temas más relevantes a nivel interno y externo de la dinámica económica colombiana para 2013 y las principales perspectivas para el 2014.

### 1.2.1 PIB por componentes de oferta

El 2013 presentó un balance positivo para la mayor parte de los sectores de la economía. Entre aquellos que impulsaron el crecimiento se encuentran el de servicios financieros, servicios sociales y la construcción, los cuales contribuyeron en conjunto con 2,3 pp. Con respecto a este último, es relevante mencionar que su buen comportamiento es, en gran medida, un reflejo de la política contracíclica implementada por el Gobierno durante el transcurso del año. Específicamente, la implementación del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), así como los importantes niveles de inversión pública, permitieron que las edificaciones aportaran 0,3 pp y las obras civiles 0,4 pp, convirtiendo al sector de la construcción en el gran dinamizador de la actividad económica durante el año (Cuadro 1.1 ).

Adicionalmente, es importante resaltar el buen comportamiento del sector agrícola, a pesar de los diferentes paros que se vivieron durante el 2013. El crecimiento de 5,2% que mostró este sector fue el más alto desde 1990, evidenciando una importante recuperación en la producción agropecuaria del país.

**Cuadro 1.1 Crecimiento del PIB en 2013 por rama de actividad**

Ramas de actividad	Crecimiento (%)					Participación (%)	Contribución (pp)
	I-13	II-13	III-13	IV-13	2013		
Agropecuaria, caza y pesca	3,5	7,2	4,8	5,2	5,2	6,2	0,3
Explotación de minas y canteras	0,8	4,3	6,7	7,7	4,9	7,7	0,4
Industrias manufactureras	-5,0	0,9	-0,5	-0,1	-1,2	11,3	-0,1
Electricidad, gas y agua	4,5	5,8	4,0	5,4	4,9	3,6	0,2
Construcción	8,2	2,4	21,7	8,2	9,8	6,7	0,7
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	2,9	4,3	4,7	5,5	4,3	12,1	0,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,4	3,1	3,4	3,6	3,1	7,4	0,2
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	3,7	4,2	5,7	4,9	4,6	19,7	0,9
Actividades de servicios sociales	4,7	5,2	5,0	6,3	5,3	15,3	0,7
Impuestos	3,8	4,6	5,6	4,1	4,5	9,7	0,4
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>2,6</b>	<b>4,0</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>		

Fuente: DANE y Cálculos DGPM-MHCP.

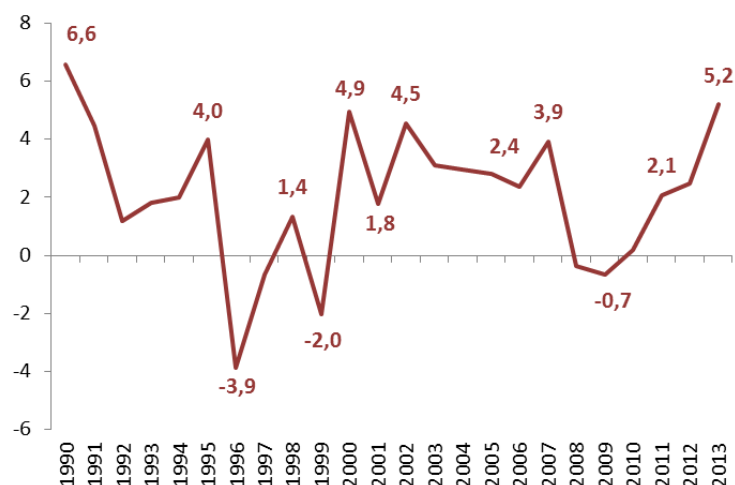
#### 1.2.1.1 Análisis sectorial

**Sector agropecuario:** Para el año 2013, el sector agrícola registró el crecimiento más alto de los últimos 23 años, expandiéndose a una tasa de 5,2% anual. El dinamismo de la agricultura en el 2013 estuvo sustentado por el buen desempeño del café, que creció a una tasa de 22,3%. Este comportamiento se explicó por las mejores condiciones climáticas que se presentaron durante lo corrido del año, así



como por los programas de renovación cafetera, en los que se renovó un gran número de hectáreas cultivadas con árboles resistentes a la roya y a cambios bruscos en las condiciones climáticas, aumentando la productividad de dichas hectáreas.

**Gráfico 1.4: PIB Agricultura (Variación anual)**



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

El subsector de otros productos agrícolas, que representa el 46% del PIB del agro, también mostró un comportamiento muy favorable (5,4%), el cual se sustenta en el crecimiento en la producción de arroz (5,5%), papa (12,7%) y frijol (21,5%), así como de banano (6%), palma (7%) y flores (9%), entre otros.

**Sector minero:** El 2013 para el sector minero estuvo marcado por diferentes acontecimientos que obstaculizaron su crecimiento, principalmente relacionados con la extracción de carbón. Durante el primer semestre se presentó una huelga de trabajadores en el Cerrejón, así como la paralización de la mina La Francia en el Cesar. Por su parte, el segundo semestre se caracterizó por una nueva huelga, esta vez en la Drummond, la cual se constituyó como la más larga que haya vivido esta empresa durante su historia en el país. Todo esto tuvo fuertes efectos sobre la producción de carbón, la cual mostró una contracción de 4,0% durante el año. No obstante, este resultado se vio contrarrestado por el crecimiento de 7,8% en la producción de petróleo y gas natural, resultando en un crecimiento del PIB minero del 4,9%.

**Sector industrial:** El 2013 no fue un buen año para la industria. Durante tres de los cuatro trimestres del año mostró contracciones en su variación anual, completando una caída de 1,2% en el consolidado del 2013. Entre los sectores que más contribuyeron con este resultado negativo están: las actividades de edición e impresión (-9,9%), la fabricación de tejidos (-4,3%) y otros productos minerales no metálicos (-3,2%). De esta manera, 16 de los 25 subsectores industriales mostraron contracciones en su producción durante el año. No

obstante, en lo corrido de 2014 la industria ha comenzado a recuperarse, registrando un crecimiento de 4,4% anual en el 1T2014 de acuerdo con las cifras de la Muestra Mensual Manufacturera.

**Sector construcción:** Presentó un crecimiento de 9,8%, ratificándose como el sector que dinamizó la actividad económica durante el año, al aportar 0,7 puntos porcentuales al crecimiento total. Este resultado es superior al de los últimos 6 años, demostrando así la pertinencia de la política contracíclica adoptada por el Gobierno mediante el PIPE, así como de la política de vivienda y la inversión en obras civiles.

**Gráfico 1.5: Comportamiento del sector de la construcción (Variación anual)**



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

El comportamiento del sector de la construcción se sustenta en el buen desempeño tanto de las edificaciones como de las obras civiles. Para el caso de las edificaciones, estas mostraron un crecimiento de 9,2%, el cual no se veía desde el año 2008 (13,3%). Lo último también es un reflejo del aumento en las licencias de construcción, las cuales mostraron un crecimiento durante el año de 15,8% en el área licenciada total y 12,1% en el área licenciada para vivienda. Todo esto es producto, en buena parte, del subsidio a la tasa de interés de vivienda de 2,5% en el marco del PIPE, así como de la construcción de vivienda social impulsada por el programa de las “100 mil viviendas gratuitas”.

Por su parte, las obras civiles evidenciaron un crecimiento de 10,4% sustentado en la construcción de carreteras, calles, caminos y puentes, así como de vías de agua, puertos y represas. Esto a su vez se explica gracias a los altos niveles de inversión que se alcanzaron durante el año con base en la buena ejecución del Gobierno Nacional Central y de los gobiernos regionales y locales, con importantes efectos para el desarrollo del país.

**Sector electricidad, gas y agua:** Al cierre del 2013, el crecimiento de este sector se ubicó en 4,9% como resultado de un crecimiento de 4,0% en la generación y captación de energía eléctrica, y de 14,4% en el suministro de gas domiciliario.

**Sector comercio:** Para el 2013 el crecimiento del comercio se mantuvo estable en 4,3%, al igual que en 2012, aportando 0,5 pp al crecimiento de la economía. Este buen desempeño fue generalizado tanto para las actividades comerciales (4,1%) como para la reparación de vehículos (5,1%) y las actividades de hoteles, restaurantes y bares (4,6%). El buen momento del sector comercial se explica por la confianza de los consumidores, así como el buen comportamiento del consumo de los hogares.

**Sector transporte:** Durante el año, el sector de transporte y telecomunicaciones mostró un crecimiento de 3,1%, el cual es resultado principalmente de una variación de 10,8% en el transporte aéreo y de 2,7% en servicios de correo y telecomunicaciones.

**Sector financiero:** El sector de establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas mostró un crecimiento de 4,6%, aportando así 0,9 pp al crecimiento de la economía. Es importante recordar que este sector representa el 19,7% del PIB, constituyéndose como el sector que más aporta a la actividad económica colombiana. Al interior de este sector, las actividades de intermediación financiera y las actividades empresariales y de alquiler mostraron una variación anual de 6,2% y 5,3% respectivamente, aportando 1,7 pp cada una al crecimiento del sector.

**Sector servicios sociales:** Las actividades de servicios sociales, comunales y personales registraron un crecimiento de 5,3% durante el año, el cual se sustenta en el buen desempeño de las actividades de administración pública y defensa, las cuales representan el 55,4% del sector. El subsector mencionado mostró una variación anual de 5,8% aportando 3,2 pp al crecimiento agregado de los servicios sociales. Adicionalmente, este último resultado se explica por el importante nivel de ejecución de parte del sector público, constituyéndose en un impulso adicional para el crecimiento de la economía.

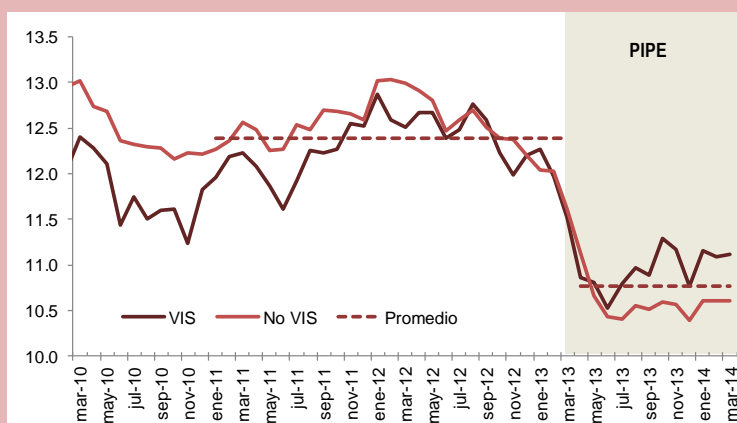
#### **Recuadro 1B. IMPACTO MACROECONÓMICO DEL PIPE**

El 15 de abril de 2013 el Gobierno Nacional anunció la puesta en marcha del PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo), el cual incluía una serie de iniciativas desde distintos frentes, buscando impulsar la competitividad y dinamizar la actividad económica mediante medidas transversales y sectoriales. Al transcurrir más de un año después de su implementación, vale la pena evaluar cuáles han sido los avances de este Plan y sus efectos sobre la economía hasta el momento.

## B.1 Efecto sobre Construcción

Una de las medidas sectoriales más importantes dentro del PIPE ha sido la del sector vivienda, mediante la cual se otorgó un subsidio a la tasa de interés de los créditos hipotecarios para 32 mil viviendas de clase media (con un valor entre 80 y 200 millones de pesos) por medio de los recursos del FRECH III<sup>2</sup>. Este subsidio consistió en un esfuerzo consensuado con el sector bancario en donde éste último se comprometió a reducir la tasa de interés para los créditos de vivienda incluidos en el programa, desde un 12,5% a niveles del 10,5% en promedio para VIS y 11% para No VIS (Gráfico B.1). Adicionalmente, el Gobierno Nacional otorgó un subsidio a la tasa de interés de 2,5%, con lo cual el deudor pagaría una tasa de interés desde el 7% efectivo anual.

**Gráfico B.1: Tasa de interés de créditos hipotecarios**



Fuente: Superfinanciera.

Con corte al 9 de junio de 2014, gracias a los recursos del FRECH III se han aprobado más de 27 mil créditos hipotecarios y se han desembolsado más de 2,4 billones de pesos para vivienda nueva por un valor total de \$4 billones (Cuadro B.1). Este esfuerzo, unido a los recursos anteriores del FRECH, permitió otorgar, entre 2013 y lo corrido de 2014 a junio, más de 82 mil créditos para vivienda nueva por un valor acumulado de 7,3 billones de pesos.

**Cuadro B.1: Desembolsos con FRECH III**

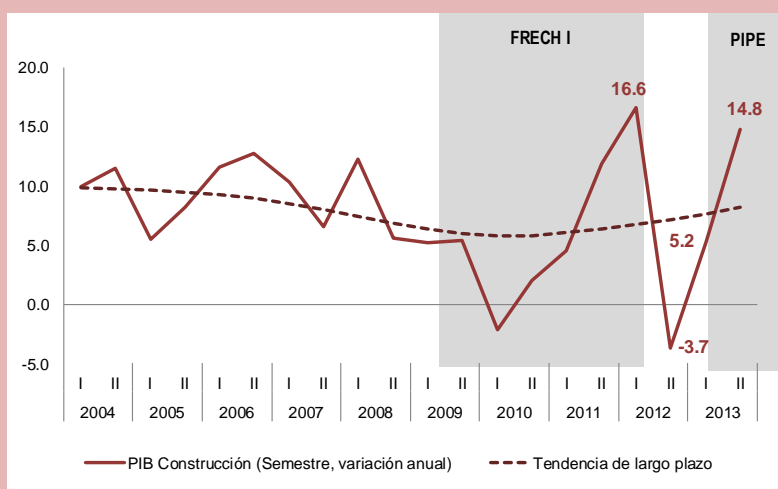
FRECH CONTRACÍCLICO 2013-2014			
Rango	Número de créditos	Valor desembolsado (mm)	Valor Viviendas (mm)
HASTA 235	12,159	\$ 848.9	\$ 1,371.7
HASTA 335	15,730	\$ 1,648.6	\$ 2,725.7
<b>Total</b>	<b>27,889</b>	<b>\$ 2,497.6</b>	<b>\$ 4,097.5</b>

Fuente: Cifin.

<sup>2</sup> Los recursos con los que cuenta el FRECH III, provienen de un saldo del FRECH I más ejecución del Presupuesto General de la Nación.

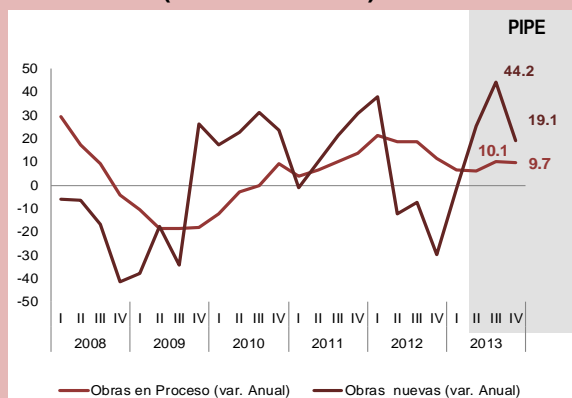
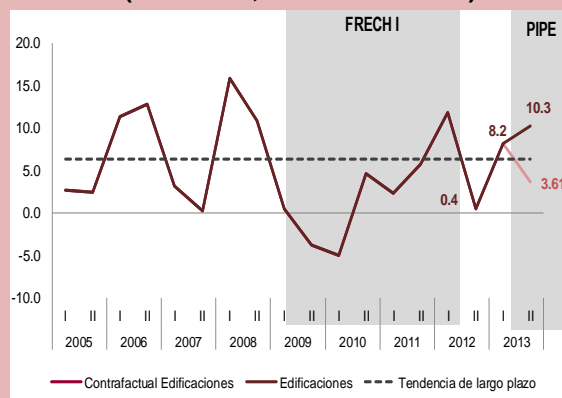
Ahora bien, un año después es relevante mencionar que estas medidas tuvieron importantes efectos sobre la economía. Durante el 2013, el sector de la construcción mostró un crecimiento de 9,8%, aportando 0,7 puntos porcentuales al crecimiento total del PIB. Este resultado fue superior al de los últimos 6 años, consolidando a este sector como uno de los dinamizadores importantes durante el 2013. Esto último no habría sido posible sin la intervención oportuna del PIPE, la cual se hace evidente al comparar los resultados del segundo semestre, donde el crecimiento del sector fue de 14,8%, frente al primero, en donde mostró una variación anual de 5,2% (frente al mismo periodo del año anterior). Este resultado no se veía desde el primer semestre de 2012, momento en que se consolidaron los resultados del programa FRECH I que se venía impulsando desde 2009.

**Gráfico B.2: PIB Construcción (Semestre, variación anual)**



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

El principal efecto en la construcción se observa en el comportamiento de las obras nuevas. Según el Censo de Edificaciones, durante el 3T2013 estas mostraron un crecimiento del 44,8% y del 19% durante el cuarto. Esto a su vez se tradujo en un mejor comportamiento del PIB de Edificaciones, el cual mostró un crecimiento de 10,3% para el segundo semestre, frente a un 8,2% durante el primero. A primera vista, la comparación no parece mostrar un segundo semestre significativamente mejor. No obstante, al realizar un sencillo ejercicio contrafactual, asumiendo la ausencia del PIPE durante los últimos dos trimestres del año, se observa que el comportamiento del PIB de Edificaciones habría tenido un crecimiento alrededor del 3,6%, ratificando la pertinencia de este programa.

**Gráfica B.3: Comportamiento de las Edificaciones****A. Obras nuevas y en proceso  
(Variación anual)****B. PIB de Edificaciones  
(Semestre, Variación Anual)**

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Naturalmente, el efecto del PIPE también se vio reflejado en los diferentes indicadores del sector de la construcción. Según cifras de Camacol, durante el 2013 las ventas de vivienda nueva mostraron un crecimiento de 11,7%, explicadas principalmente por un crecimiento de 15% en las ventas del segmento VIS, mientras que las No VIS mostraron una variación de 9,71%. Definitivamente el segmento VIS fue el más dinámico durante el año, evidenciando un crecimiento de 8,0% en los lanzamientos y 7,6% en las iniciaciones, reflejando un balance muy positivo durante el 2013.

Por último, es importante resaltar el buen desempeño de las licencias de construcción durante el 2013, las cuales mostraron un crecimiento de 15,8% en el área licenciada total y 12,1% en el área licenciada para vivienda. Esto es particularmente relevante, teniendo en cuenta que las licencias son un indicador líder, con alrededor de 8 meses de adelanto, del comportamiento de los minerales no metálicos.<sup>3</sup> De esta manera, se evidencia el vínculo directo entre el comportamiento del sector de la construcción y su encadenamiento con el sector industrial como proveedor de insumos.

**B.2 Efecto sobre Industria**

De acuerdo con cálculos del Departamento Nacional de Planeación, el sector de la construcción puede llegar a estimular hasta el 25% de la actividad industrial gracias a los diferentes encadenamientos entre ambos sectores. El Cuadro B.2 muestra algunos de los principales subsectores industriales que contribuyen como insumos de la construcción. Estos equivalen al 17% de la actividad industrial. El Cuadro muestra que su variación anual tocó fondo hacia los meses de agosto y septiembre. Desde entonces, los productos minerales no metálicos y las industrias básicas de hierro y acero, ya han entrado en terreno de crecimiento positivo. Por su parte, los productos de caucho y la transformación de la madera han venido

<sup>3</sup> Ver Reporte de Hacienda No. 6 "Perspectivas de la industria vinculada al sector de la construcción".

desacelerando su contracción de manera gradual.

Es necesario recordar que la producción de minerales no metálicos se encuentra estrechamente asociada con el comportamiento de la construcción en el país, dado que esta comprende la producción de ladrillos, bloques para pisos, tejas, tubos, cementos, hormigón y yeso. A grandes rasgos, este subsector industrial produce algunos de los insumos más importantes para la construcción tanto de edificaciones, como de obras civiles.

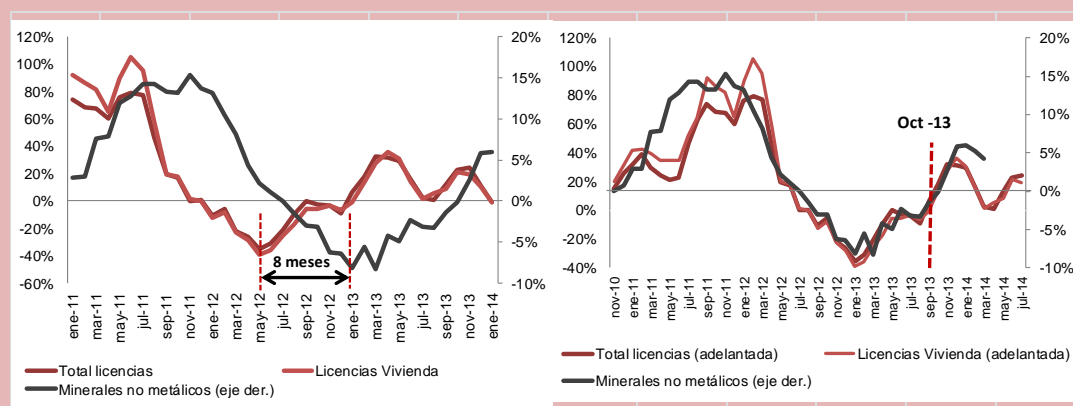
**Cuadro B.2: Insumos industriales de la construcción**

Insumos industriales de la construcción	Contribución a la Construcción	Participación en industria	Variación Anual (%)														
			2013												2014		
			Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar
Productos minerales no metálicos.	31.8	8.2	-8.6	-3.0	-13.4	3.4	-4.9	-5.4	0.7	-5.2	0.2	4.4	3.2	9.9	4.8	1.3	6.8
Industrias básicas de hierro y acero; fundición de metales	23.5	2.5	-11.4	-15.1	-21.6	-6.4	1.0	-6.6	-3.4	-18.8	-5.8	13.4	-9.3	11.5	-6.0	0.2	0.5
Transformación de la madera	6.3	0.4	10.7	-9.2	-4.6	0.2	-0.9	-15.1	-13.9	-21.6	2.9	-8.7	-12.4	0.1	-31.9	-25.9	-24.8
Productos de caucho	5.8	0.5	-20.1	-17.8	-23.1	-8.1	-13.4	-14.7	-22.0	-30.5	-33.4	-25.8	-28.4	-24.8	-13.5	-29.1	-21.2
Productos de plástico	5.8	5.3	-3.6	-7.5	-10.7	6.7	-4.0	-4.6	-3.2	-7.6	-4.7	-1.5	-1.4	-0.1	2.1	-2.1	2.9
Total	73.2	17.0															

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

En este orden de ideas, el comportamiento de este subsector se explica por la dinámica de las licencias de construcción, con un rezago de 8 meses. En consecuencia, los efectos del PIPE sobre la industria han sido un poco más demorados que aquellos sobre la construcción. Cómo se observa en el Gráfico B.4, la variación positiva que evidenciaron las licencias de construcción desde los primeros meses del 2013, sólo se vio reflejada en el comportamiento de los minerales no metálicos hasta el mes de octubre

**Gráfico B.4: Producción de minerales no metálicos vs licencias de construcción**



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Ahora bien, es importante recordar que el subsector de minerales no metálicos representa el 8,2% de la producción industrial nacional (medida mediante la Muestra Mensual Manufacturera) y durante el 2013 constituyó el 8,6% del PIB



industrial. Por ende, el efecto del PIPE sobre su comportamiento no es nada despreciable a la hora de cuantificar el impacto del programa sobre el sector industrial. En la medida en que las licencias de construcción continúen mostrando un mejor comportamiento, esto se seguirá reflejando en un crecimiento sostenido de los minerales no metálicos, así como de los demás subsectores industriales encadenados a la actividad constructiva. Se espera que estos efectos sean mucho más marcados hacia el año 2014, favoreciendo la recuperación de la industria nacional.

### **B.3. Efecto sobre la tasa de cambio**

Adicional a las medidas para el sector vivienda, otro tipo de políticas dentro del PIPE también han tenido efectos en el corto plazo. Entre ellas, las medidas cambiarias han obtenido logros que valen la pena mencionar. En el marco del PIPE, mediante el decreto 849 del 25 de abril del 2013 se logró que los recursos del FONPET provenientes del Sistema General de Regalías fueran invertidos en activos de emisores del exterior. Esto ha implicado una recomposición del portafolio de los Fondos de Pensiones y en consecuencia ha generado un incremento importante en su exposición cambiaria. Antes del anuncio del PIPE, la exposición de estos fondos al riesgo cambiario se ubicaba alrededor del 6%. Un año después, esta misma alcanza niveles entre el 12% y el 13%, mostrando un aumento de 7 puntos porcentuales durante los últimos 12 meses.

Estas medidas, sumada a los diferentes sucesos en el mercado internacional, permitieron que la tasa de cambio se ubicara alrededor de los \$1.900 pesos/dólar desde finales de mayo del 2013, para luego situarse por encima de los \$2.000 pesos/dólar durante los primeros meses del 2014. Esto ha permitido que se mantengan condiciones más competitivas que contribuyan a la recuperación de la industria nacional.

En conclusión, a sólo un año de la implementación del PIPE ya se han visto importantes resultados, mostrando un verdadero impacto macroeconómico de este Plan contracíclico. Es de esperar que estas políticas sigan reflejando sus resultados durante el 2014 y continúen contribuyendo a mejorar la productividad de nuestra economía, garantizando así mayor empleo para los colombianos.

#### **1.2.1.2 Proyección del PIB por componentes de oferta para 2014**

Para el 2014 se espera que el PIB colombiano crezca a una tasa de 4,7%. Todas las ramas de actividad mostrarán un comportamiento positivo, donde cabe destacar la recuperación de la industria, que se proyecta con una variación positiva de 3% luego de la caída registrada durante el 2013. Por su parte, los sectores de servicios financieros y servicios sociales continuarán mostrando un



comportamiento muy favorable, contribuyendo 1 y 0,8 puntos porcentuales al crecimiento del año, respectivamente (Cuadro 1.2).

**Cuadro 1.2: Pronósticos del PIB para 2014 por rama de actividad**

Ramas de actividad	Variación anual (%)	Participación (%)	Contribución (pp)
Est. financ, seguros, inmuebles y otros	4.9	19.7	1.0
Servicios sociales, comunales y personales	4.9	15.3	0.8
Comercio, restaurantes y hoteles	5.3	12.1	0.6
Industrias manufactureras	3.0	11.3	0.3
Impuestos	5.8	9.7	0.6
Explotación de minas y canteras	4.5	7.7	0.3
Transporte y comunicaciones	4.0	7.4	0.3
Construcción	6.3	6.7	0.4
Agricultura	3.7	6.2	0.2
Suministro de electricidad, gas y agua	4.5	3.6	0.2
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>4.7</b>		

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Adicionalmente, se espera que los sectores agrícola y minero se desaceleren durante el año, sin embargo, se estima que continúen ubicándose en terreno positivo. Durante el 2014, el PIPE continuará dinamizando la economía colombiana a través de los buenos resultados en los sectores de la industria y la construcción.

### 1.2.2 PIB por componentes de demanda

El crecimiento económico de 2013 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 4,7%, presentando una dinámica similar a la de 2012. Este comportamiento fue explicado por el consumo de los hogares, que presentó un crecimiento de 4,5%, superior al observado en el año anterior (4,4%). La mejor dinámica económica y la mayor generación de empleo en conjunto con una baja inflación permitieron esta dinámica del consumo privado (Cuadro 1.3).

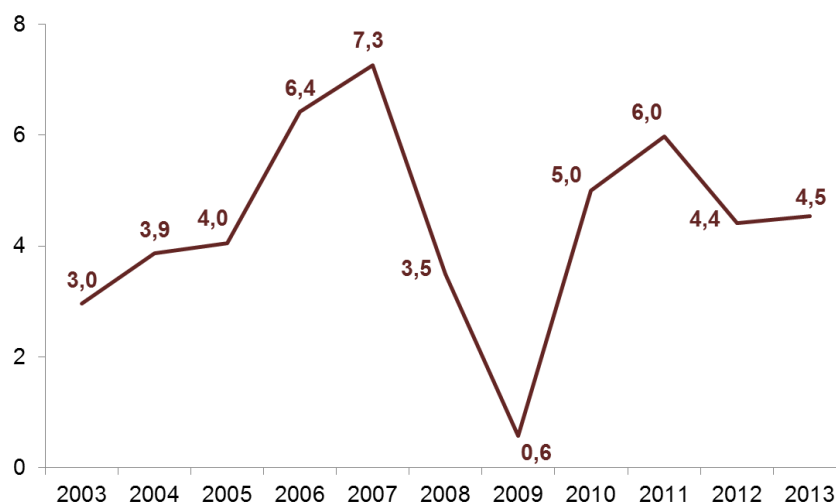
**Cuadro 1.3: Crecimiento real del PIB 2013 por Componentes de Demanda**

CONCEPTO	Crecimiento anual				2013	Participación	Contribución (pp)
	I-13	II-13	III-13	IV-13			
<b>PIB</b>	<b>2,6</b>	<b>4,0</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>	<b>100,0</b>	<b>4,3</b>
Importaciones totales	-0,3	1,9	2,2	4,5	2,1	27,3	0,6
Consumo final	4,5	4,8	4,7	4,9	4,7	81,9	3,9
Hogares	4,2	4,6	4,5	4,9	4,5	65,5	3,0
Gobierno	5,9	5,9	6,1	6,1	6,0	16,4	1,0
Formación bruta de capital	1,5	-2,4	11,7	9,9	4,9	27,5	1,3
<b>Demanda final interna</b>	<b>3,7</b>	<b>3,2</b>	<b>6,3</b>	<b>6,2</b>	<b>4,9</b>	<b>109,2</b>	<b>5,3</b>
Exportaciones totales	0,6	10,5	2,4	7,9	5,3	17,2	0,9

Fuente: DANE.

El comportamiento del consumo de las familias fue explicado por la dinámica en el consumo de servicios y de bienes no durables, que representa el 85% del total del consumo de los hogares y que presentó un crecimiento de 4,3%. Por su parte, el consumo de semidurables fue de 6,8% y el de bienes durables 3,9%. Esto refleja que las compras de las familias presentaron un dinamismo positivo en todas las categorías de consumo (Gráfico 1.6).

**Gráfico 1.6: Consumo de los hogares (Variación anual)**



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

El consumo público presentó un crecimiento de 6,0%, superando el resultado observado en 2012 (5,7%). Lo anterior se explica principalmente por la ejecución de los gobiernos regionales y locales, ya que se encontraban en el segundo año de gobierno con plena implementación de sus planes de desarrollo.

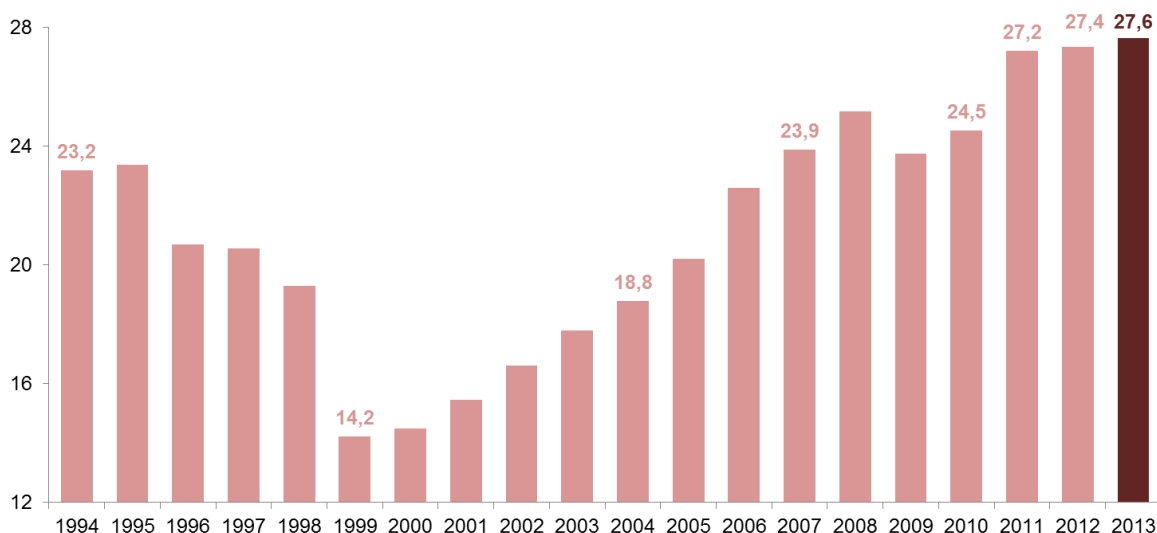
La inversión continuó con su dinámica de crecimiento (4,9%) superior a la de 2012 (4,5%), gracias a varios factores. En primer lugar, debido a la dinámica de las obras civiles (10,4%) explicada por la ejecución de los gobiernos regionales y locales y el Gobierno Nacional Central. En segundo lugar, gracias a la inversión fija en edificaciones (9,8%), que estuvo asociada a la buena dinámica del sector de la construcción. Estos sectores representan alrededor del 50% de la inversión. También es importante destacar, el crecimiento de la inversión fija en maquinaria y equipo (3,6%), ya que tiene un efecto multiplicador importante en la dinámica productiva del país.

Finalmente, la inversión fija en equipo de transporte presentó una caída de 3,0%, pero menor a la observada en 2012 (11,0%). Este comportamiento se debe en gran medida al bajo crecimiento del sector industrial, que se reflejó en una menor demanda por importaciones de bienes de capital y equipo de transporte, explicando la disminución en la inversión fija asociada a estos bienes. En la

medida en que el sector industrial se recupere durante 2014 es plausible esperar un incremento en la inversión fija en maquinaria y equipo de transporte.

De esta forma, la tasa de la inversión de la economía se ubicó en 27,6% del PIB, la más alta de la historia y la segunda a nivel regional, lo que muestra el buen proceso de acumulación de capital presente en la economía colombiana.

**Gráfico 1.7: Tasa de Inversión (% del PIB)**



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Las exportaciones crecieron 5,3% inferior a lo observado en 2012 (6,1%). 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 2,1%, inferior al 8,9% del año 2012.

### 1.2.2.1 Proyección del PIB por componentes de demanda para 2014

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, las tasas de interés se mantienen bajas, lo que se reflejará en mayor acceso a créditos de consumo. Además, continuarán los recursos para subsidiar créditos para compra de vivienda a través del FRECH, lo que contribuirá a mantener la demanda por este tipo de crédito por parte de los hogares.

En segundo lugar, las medidas adoptadas con el PIPE en abril de 2013 como la reducción de costos al sector productivo (costos de la energía y disminución de

aranceles para la importación de bienes de capital) 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 tercer año de gobierno (donde la ejecución del gasto es más alta), la demanda pública continuará teniendo un impacto positivo sobre el crecimiento económico.

En términos de las proyecciones de cada variable, se espera un crecimiento real del consumo de los hogares de 4,8% (esta variable es la que más peso tiene en el PIB) y contribuirá con 3,1 puntos porcentuales al crecimiento económico. El consumo público contribuirá con casi 1,0 punto porcentual la dinámica económica de 2014, mientras que la inversión total presentará un crecimiento de 5,9% y contribuirá con 1,6 puntos porcentuales al crecimiento económico total. Con esto, la tasa de inversión proyectada para la economía en 2014 alcanzaría niveles cercanos al 28% del PIB, superior a la de 2013 (27,6% del PIB), llevando a este indicador de nuevo a su máximo histórico (Cuadro 1.4).

**Cuadro 1.4: Proyección crecimiento del PIB 2014 por componentes de demanda (Variación % real)**

CONCEPTO	Crecimiento anual 2014 (pr)	Participación	Contribución (pp)
<b>PIB</b>	<b>4,7</b>	<b>100,0</b>	<b>4,7</b>
Importaciones totales	4,4	26,8	1,2
Consumo final	4,8	82,2	4,0
Hogares	4,8	65,7	3,1
Gobierno	4,5	16,6	0,7
Formación bruta de capital	5,9	27,6	1,6
<b>Demanda final interna</b>	<b>5,2</b>	<b>109,8</b>	<b>5,7</b>
Exportaciones totales	3,0	17,4	0,5

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

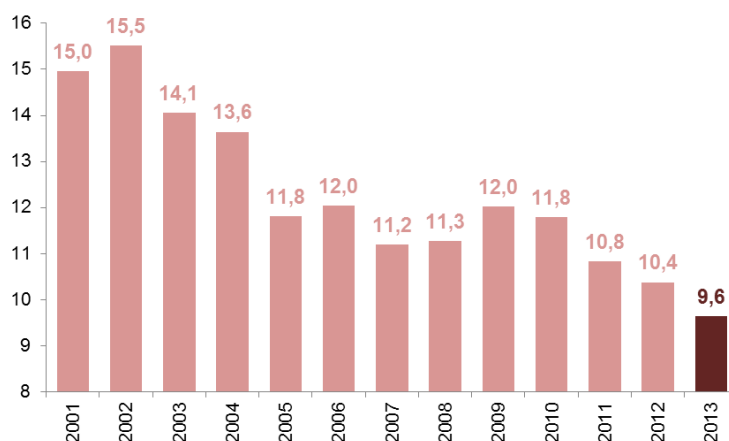
La dinámica del consumo de los hogares y de la inversión privada explica el crecimiento de la demanda por importaciones (4,4%), al tiempo que la recuperación del crecimiento económico mundial permitirá un buen comportamiento de nuestra demanda externa. De esta forma, el crecimiento proyectado de las exportaciones se ubicará alrededor de 3,0%.

### 1.2.3 Mercado Laboral

El mercado laboral colombiano mostró resultados muy positivos durante el 2013. La tasa de desempleo promedio del año se ubicó en un nivel de 9,6% para el total nacional, el más bajo desde 1995, cayendo desde un nivel de 10,4% en 2012 y alcanzando la meta del gobierno de una tasa de desempleo de un solo dígito. El

desempleo presentó una tendencia decreciente durante todo el año, ubicándose en el mes de diciembre en un nivel de 8,4%, el más bajo para un diciembre desde la introducción de los indicadores laborales mensuales en 2001. El buen desempeño del mercado laboral colombiano resultó en la creación de 566 mil puestos de trabajo en el trimestre móvil terminado en diciembre de 2013 frente al mismo periodo del año anterior.

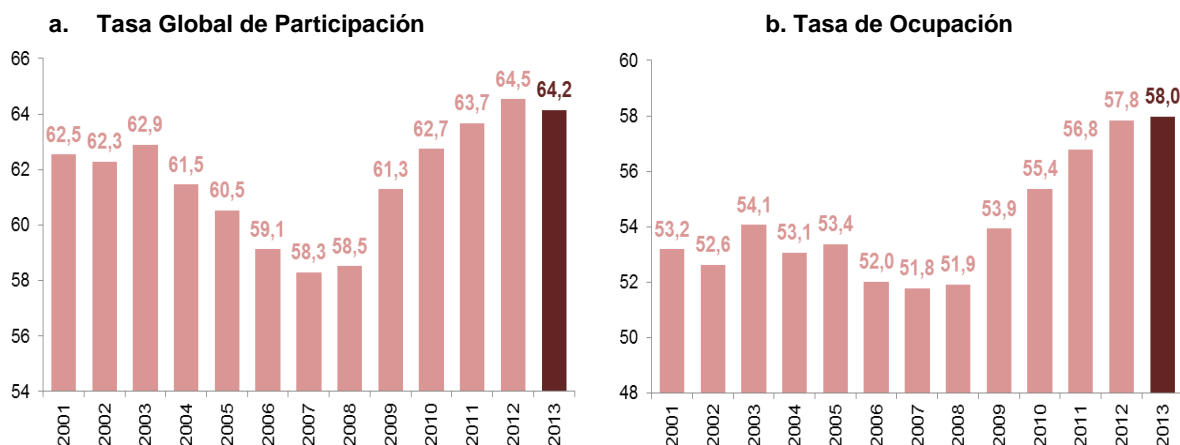
**Gráfico 1.8: Tasa de Desempleo Nacional – Promedio anual**



Fuente: DANE.

La reducción en la tasa de desempleo estuvo acompañada por un leve aumento en la tasa de ocupación, que ascendió a 58% en promedio durante el 2013 a nivel nacional. Por su parte, la tasa global de participación se ubicó en un nivel de 64,2% en promedio en 2013, manteniéndose estable frente al nivel registrado en 2012 (64,5%).

**Gráfico 1.9: Tasa Global de Participación y Tasa de Ocupación Total Nacional (Promedio anual)**

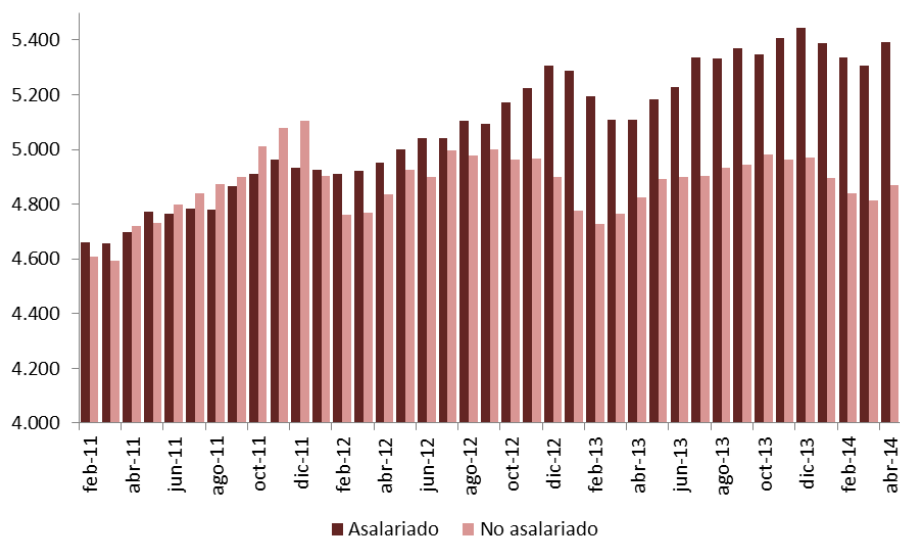


Fuente: DANE.

Para las trece ciudades principales, los resultados en materia de empleo también fueron favorables. La tasa de desempleo promedio de 2013 alcanzó un nivel de 10,6%, bajando desde 11,2% en 2012. Por su parte, la tasa global de participación promedio del año se ubicó en un nivel de 67,5% durante 2013, mientras que la tasa de ocupación promedio ascendió a 60,3% durante el mismo periodo.

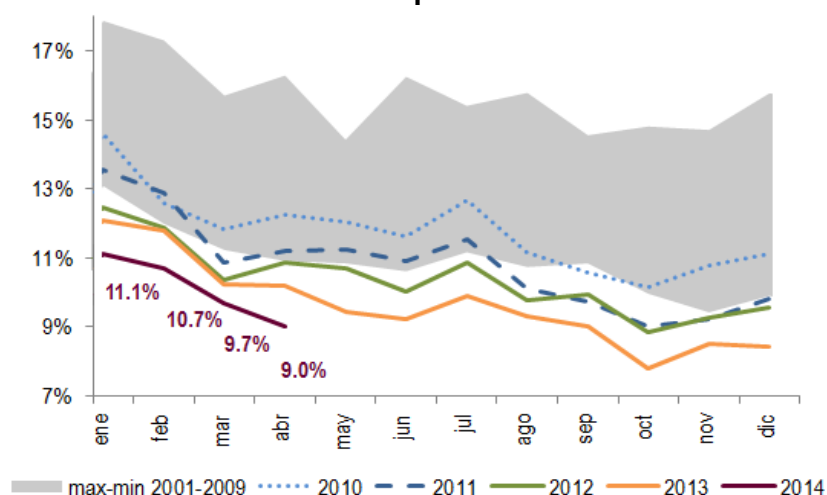
El buen comportamiento del empleo en Colombia es un reflejo de las políticas públicas exitosas implementadas durante el 2013 encaminadas a promover la generación de puestos de trabajo, tales como la Reforma Tributaria y el PIPE, así como de la estabilidad macroeconómica del país. Esto se ve reflejado en el cambio en la composición del empleo que se ha venido presentando desde 2012. El Gráfico 1.10 muestra que el empleo asalariado aumentó de manera importante durante el 2013, mientras que el no asalariado se redujo, lo cual quiere decir que la calidad de los empleos en el país está mejorando.

**Gráfico 1.10: Empleados Asalariados y No Asalariados – 13 ciudades – Miles**



Fuente: DANE.

Los resultados del mercado laboral en 2013 son un reflejo de los esfuerzos que ha realizado el Gobierno para promover la generación de empleo de calidad en el país, que a su vez han sustentado la reducción de la tasa de desempleo. Las mejoras en el mercado laboral nos acercan a la meta del Gobierno de reducción en la pobreza y de generación de mejores condiciones sociales para todos los colombianos. Esta buena dinámica del empleo ha continuado en lo transcurrido de 2014. En abril del presente año, la tasa de desempleo nacional se ubicó en un nivel de 9%, la más baja para un abril desde la introducción de indicadores mensuales en 2001. Durante el año la tasa de desempleo ha caído de manera consistente, alcanzando mínimos históricos cada mes como se observa en el Gráfico 1.11:.

**Gráfico 1.11: Tasa de Desempleo Mensual – Total Nacional**

Fuente: DANE.

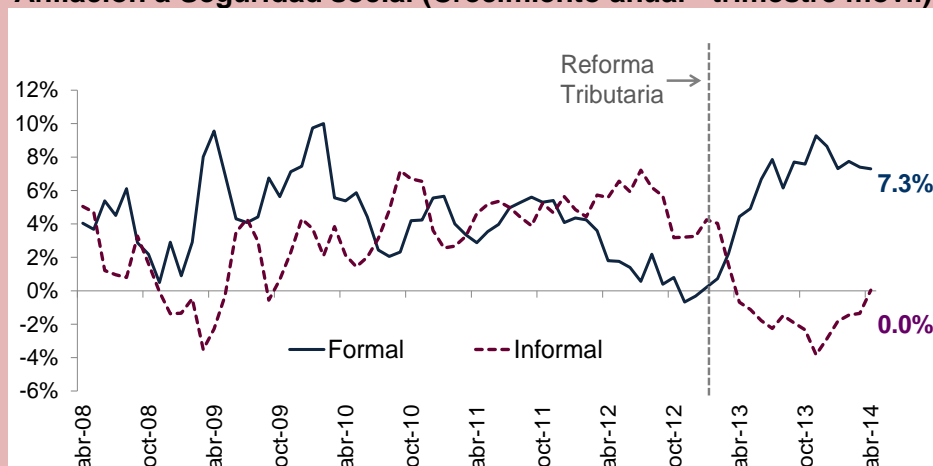
### Recuadro 1C. IMPACTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA SOBRE LA FORMALIZACIÓN

Uno de los objetivos principales de la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2012 fue impulsar el empleo formal en el país. Para este propósito, se redujeron los costos de contratación para las empresas y los empleadores por medio de un recorte de 13,5 puntos porcentuales (pp) en los parafiscales, que pasaron de 29,5% a 16%. Específicamente, se eliminaron los parafiscales destinados al SENA y al ICBF (2 y 3 pp, respectivamente), al mismo tiempo al que se eliminaron los parafiscales destinados a salud en 8,5 pp. Esto le quitó a los empleadores cargas que en nada beneficiaban al trabajador, pero que encarecían la contratación de nueva mano de obra formal.

Estos recortes se realizaron con la intención explícita de incentivar el empleo formal por parte de empresas y empleadores. De hecho, antes de la reforma se esperaba que la medida resultara en la creación de entre 400 mil puestos de trabajo formales. Hoy, un año y medio después de la implementación de la reforma los resultados en materia de empleo formal son mejores que lo esperado.

El Gráfico C.1 muestra la evolución del empleo formal e informal en el país. Es evidente que la Reforma Tributaria resultó en un punto de quiebre en la generación de empleo formal. Desde diciembre de 2012, el ritmo de creación de empleo formal ha mostrado una tendencia creciente, mientras que el empleo informal ha registrado una disminución consistente. En abril de 2014, los empleos formales crecían a una tasa de 7,3% anual.

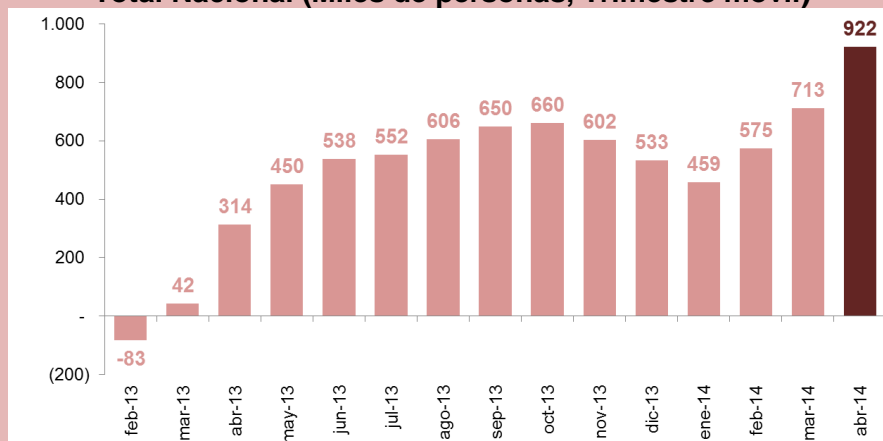
**Gráfico C.1: Ocupados Formales - Informales (Trece ciudades) bajo el criterio de Afiliación a Seguridad social (Crecimiento anual - trimestre móvil)**



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

El Gráfico C.2 muestra el número de empleos creados desde la reforma tributaria a nivel nacional. Se evidencia que la creación de empleos formales está más del 200% por encima de la meta inicial de la reforma (400 mil nuevos empleos formales); en el trimestre móvil febrero-abril de 2014 los nuevos empleos formales ascendieron a 922 mil frente al trimestre móvil octubre-diciembre 2012, cuando fue implementada la reforma.

**Gráfico C.2: Número de empleos formales creados desde la reforma tributaria\*  
Total Nacional (Miles de personas, Trimestre móvil)**

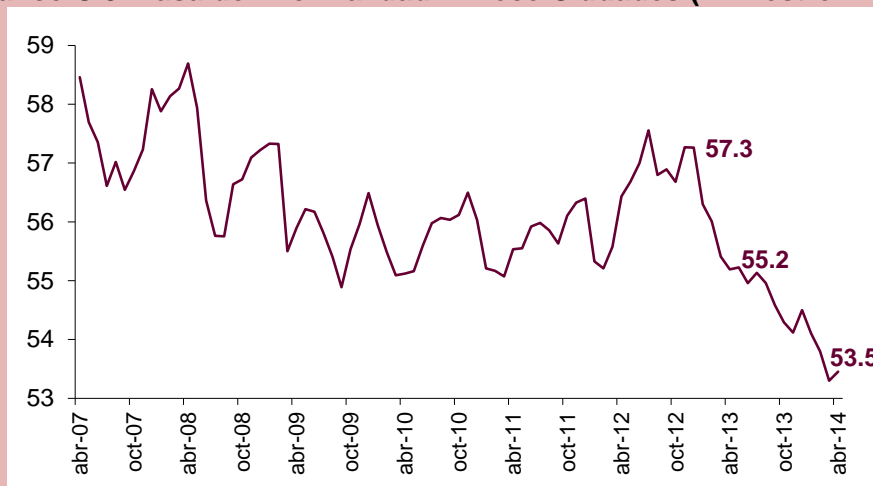


Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

\*Trimestre móvil X vs. Trimestre móvil Oct-Dic 12

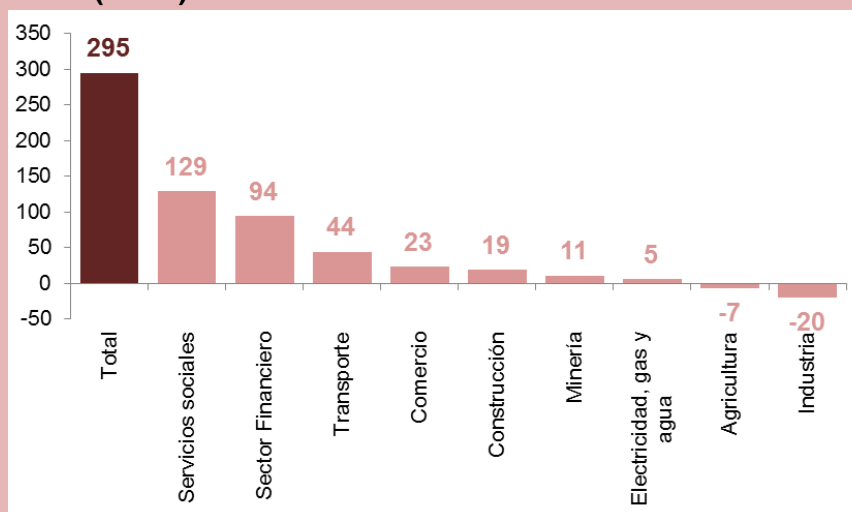
Esto ha resultado en una caída en la tasa de informalidad, que pasó de 57% en diciembre de 2012 a 53,5% en abril de 2014, bajo el criterio de afiliación a seguridad social en las 13 ciudades principales, lo que representa una caída de casi 4 puntos porcentuales, como se evidencia en el Gráfico C.3.



**Gráfico C.3: Tasa de Informalidad – Trece Ciudades (Trimestre móvil)**

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

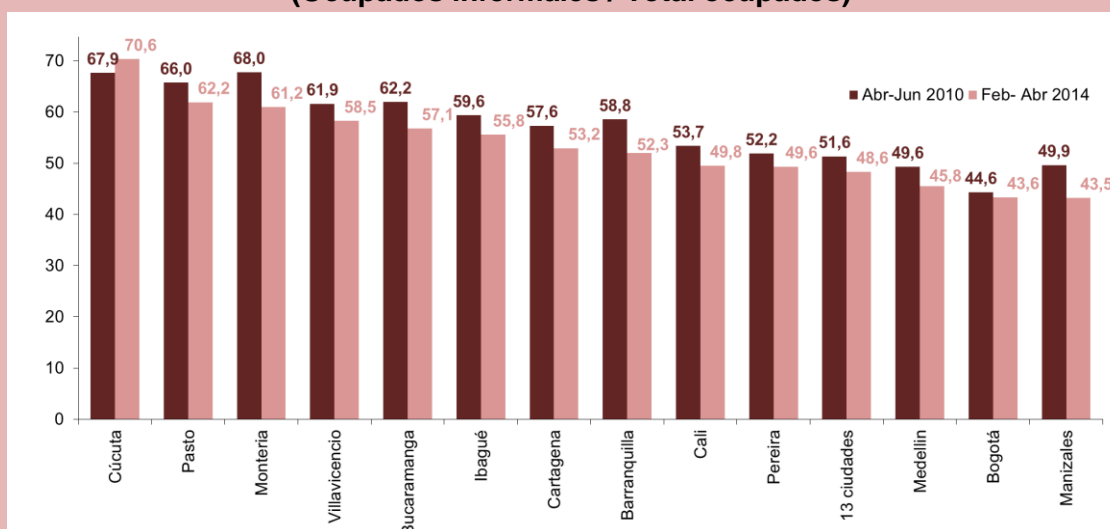
El incremento en el empleo formal se ha visto en diversos sectores de la economía. El Gráfico C.4 muestra la creación de puestos de trabajo formales por sector de actividad económica en el país. Se evidencia que el sector de servicios sociales es el que más empleos formales ha aportado, seguido por el comercio, el transporte y el sector financiero. Esto es de gran importancia, especialmente para el comercio y el transporte, pues dichos sectores exhibían las tasas de informalidad más altas. Como resultado de la reforma, la tasa de informalidad del sector comercio cayó de 68,1% en diciembre de 2012 a 67,1% en abril de 2014, mientras que la de transporte se redujo de 60,1% a 58% en el mismo periodo. Aunque aún queda un camino importante por recorrer, la reforma ha contribuido con la mejora de las condiciones laborales en varios sectores de la economía.

**Gráfico C.4: Número de ocupados formales\* por sector de actividad económica - trece ciudades (miles) Variación trim móvil feb-abril 14 vs. trim móvil oct-dic 12**

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

La disminución en los niveles de informalidad ha sido generalizada a través de las diferentes ciudades del país. Bogotá, que alberga al 40% del total de los ocupados, ha registrado una caída de 3,6 puntos porcentuales en la tasa de informalidad entre diciembre de 2012 y abril de 2014 y actualmente se ubica en un nivel de 43,6%. Medellín, Cali y Barranquilla, que emplean el 36% de los ocupados, también han registrado mejoras sustanciales en la tasa de informalidad, cayendo en 1,5, 2,5 y 3,5 puntos porcentuales durante el mismo periodo, respectivamente.

**Gráfico C.5: Tasa de informalidad por ciudades (Trimestre móvil)**  
(Ocupados informales / Total ocupados)



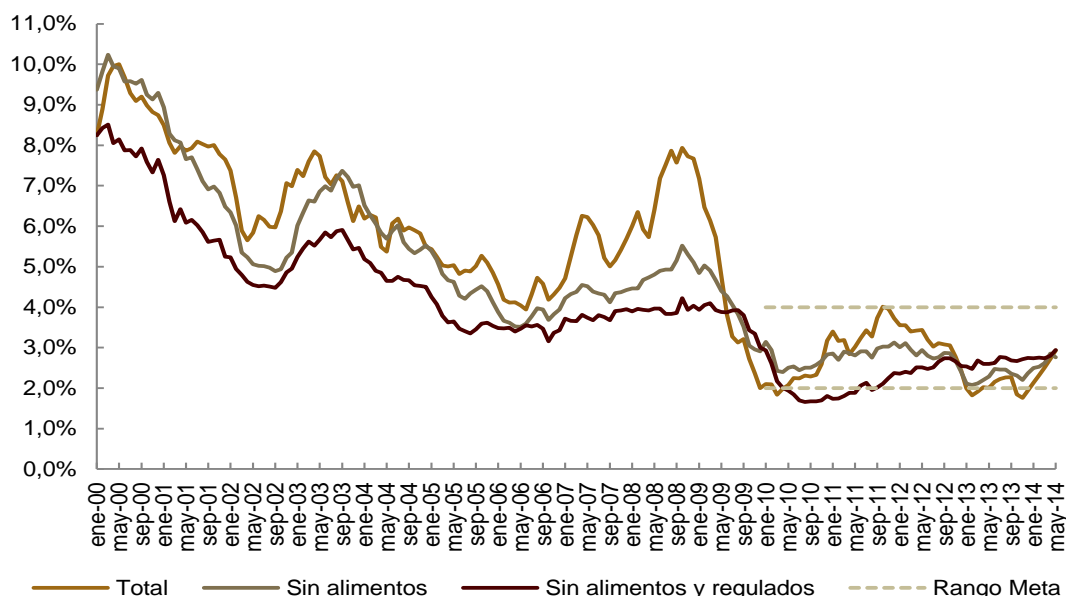
Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Como se observa en la información presentada arriba, la reforma tributaria resultó en un quiebre en la composición del trabajo formal e informal en Colombia. La reducción en los costos salariales se ha traducido en un mayor número de empleos formales, y los resultados han superado las expectativas que se tenían una vez fue presentada la reforma. Esto ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los colombianos, al mejorar sus ingresos y sus condiciones laborales.

#### 1.2.4 Inflación

La inflación se ubica en niveles bajos y estables consistentes con su meta de largo plazo (3%), lo cual ha contribuido a la consolidación de los fundamentales macroeconómicos y a la estabilidad económica del país, en especial brindando mayor certeza en las decisiones de consumo y ahorro de los hogares. En efecto, la inflación en 2013 alcanzó su nivel más bajo desde 1955, al registrar una variación anual de 1,94%, cifra inferior en 50 puntos básicos a la observada en 2012 (2,44%) y ligeramente por debajo del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2% y 4%) (Gráfico 1.11:).

**Gráfico 1.12: Índice de Precios al Consumidor e Indicadores de Inflación Básica (Variación Anual, %)**



Fuente: DANE.

La menor inflación obedeció principalmente a choques de oferta de carácter transitorio, en particular, los efectos de la Reforma Tributaria de 2012, la estabilidad en los precios internacionales de alimentos y materias primas, así como condiciones climáticas estables durante ese periodo que ayudaron a mantener una baja inflación.

Es importante destacar que la Reforma Tributaria, a través de la simplificación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), tuvo efectos directos sobre los precios de algunos bienes de la canasta familiar al igual que efectos indirectos a través de materias primas, especialmente en productos alimenticios, insumos del sector agrícola y combustibles. Un estimativo realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinó que el efecto de dicha Reforma fue una reducción de 33 puntos básicos de menor inflación (Recuadro 1D).

Al analizar la inflación por componentes se observa que los grupos de alimentos y bienes y servicios regulados presentaron las mayores desaceleraciones entre 2012 y 2013, al registrar variaciones anuales por debajo del promedio. En 2014, este comportamiento se ha revertido en dichos grupos de gasto, con lo cual la inflación total anual al mes de mayo de 2014 se ubica en 2,93%.

La inflación anual para el grupo de alimentos fue de 0,86% en 2013, cifra menor a la registrada en 2012 (2,5%) explicada por una reducción de la inflación de procesados y comidas fuera del hogar, al igual que por una contribución negativa de la inflación de perecederos. Al mes de mayo de 2014, la inflación anual de alimentos registró un aumento al ubicarse en 3,35%, explicado por un incremento

en los tres componentes de gasto mencionados anteriormente, principalmente perecederos (Cuadro 1.5).

El grupo de bienes y servicios regulados presentó de igual forma una menor inflación anual en 2013 (1,05%) explicada principalmente por una reducción en los precios de combustibles (-3,17%). En el transcurso de 2014, el grupo de regulados registra una inflación anual de 2,14%, resultado explicado por reajustes en las tarifas de transporte público y en servicios públicos (gas y energía eléctrica) (Cuadro 1.5).

**Cuadro 1.5: Inflación al Consumidor (Variación anual, %)**

Componente	dic-11	dic-12	dic-13	may-14
<b>Total</b>	<b>3,72</b>	<b>2,44</b>	<b>1,94</b>	<b>2,93</b>
<b>ALIMENTOS</b>	<b>5,27</b>	<b>2,52</b>	<b>0,86</b>	<b>3,35</b>
<i>Perecederos</i>	6,75	(5,15)	(0,54)	11,72
<i>Procesados</i>	4,77	3,00	(0,16)	1,25
<i>Comidas fuera del hogar</i>	5,59	4,90	3,26	3,75
<b>TRANSABLES</b>	<b>0,80</b>	<b>0,77</b>	<b>1,40</b>	<b>1,95</b>
<b>NO TRANSABLES</b>	<b>3,63</b>	<b>3,92</b>	<b>3,76</b>	<b>3,68</b>
<b>REGULADOS</b>	<b>5,81</b>	<b>1,91</b>	<b>1,05</b>	<b>2,14</b>
<i>Combustibles</i>	4,82	1,26	(3,17)	0,06
<i>Transporte</i>	5,96	3,25	2,62	2,62
<i>Servicios Públicos</i>	6,09	0,96	1,86	2,54

Fuente: DANE.

Adicionalmente, la inflación de no transables también presentó una disminución al pasar de 3,92% en 2012 a 3,76% en 2013. Este comportamiento estuvo explicado por una reducción de 33pb en los precios de los arriendos frente al valor registrado al final de 2012 (3,86%). En el transcurso de 2014, la inflación de no transables ha mantenido la tendencia decreciente observada en 2013, y al mes de mayo se ubica en 3,68%, comportamiento que se explica por la reducción de los precios de rubros como servicios de televisión, turismo y arriendos.

Finalmente, en 2013 la inflación de transables presentó una variación anual positiva (1,40%), no obstante ésta también se ubicó debajo de la inflación total (1,94%). Al mes de mayo de 2014, la inflación de transables mantiene un incremento (1,95%), lo cual se explica por aumentos en los precios de rubros como pasajes aéreos (14,87%), medicinas (4,49%), y vehículos (2,34%).

#### **Recuadro 1D. IMPACTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA SOBRE LA INFLACIÓN**

En este recuadro se exponen los principales aspectos de la Reforma Tributaria que tuvieron incidencia en el comportamiento de la inflación y se presenta un estimativo que indica que la Reforma Tributaria tuvo un impacto de reducción de

33pbs en la inflación en 2013. Lo anterior sugiere que en ausencia de la Reforma Tributaria, la inflación en 2013 habría sido de 2,27%.

### D.1 Estructura Tributaria e Inflación

La Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) tuvo como propósito fundamental contribuir a la reducción de la desigualdad económica y la generación de empleo formal.

Esta Reforma implementó cambios en el impuesto a la renta de las personas naturales con el impuesto mínimo alternativo (IMAN), en la tributación de las empresas con el impuesto para la equidad (CREE) y en el impuesto al valor agregado (IVA) con la simplificación de las tarifas, entre otras medidas.

La Reforma Tributaria simplificó el esquema del IVA reduciendo el número de tarifas aplicadas, al pasar de siete tarifas a tres tarifas (0%, 5% y 16%). Adicionalmente, se creó un Impuesto Nacional al Consumo (Impoconsumo) sobre rubros como servicios de telefonía móvil, servicios de restaurantes y bares, y vehículos con ciertas especificaciones.

Analizando las tarifas de IVA a los bienes y servicios antes y después de la Reforma Tributaria se observa una disminución en la tarifa con la que se gravan los principales bienes y servicios que componen la estructura de costos del sector agropecuario, así como algunos bienes de consumo masivo que hacen parte de la canasta familiar (Cuadro D.1).

**Cuadro D.1: Ejemplos de cambios en el Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

Componente	Antes de la Reforma Tributaria	Después de la Reforma Tributaria	Diferencia (pp)
<b>Materias Primas y Producción del Sector Agropecuario</b>			
Trigo	10%	5%	-5
Preparados para alimentación de animales	16%	5%	-11
Maquinaria agrícola	16%	5%	-11
<b>Canasta Familiar</b>			
Aceites y Grasas	16%	5%	-11
Pastas alimenticias	10%	5%	-5
Café	10%	5%	-5
Azúcar	10%	5%	-5

Fuente: Ley 1111 de 2006; Ley 1607 de 2012. Cálculos DGPM-MHCP.

De la misma forma, se destaca el cambio en la estructura de los impuestos de combustibles. Antes de la Reforma Tributaria existían dos tributos sobre la gasolina, el impuesto global y la tarifa de IVA<sup>4</sup>. Con la implementación de la

<sup>4</sup> El impuesto global era un impuesto de suma fija que se incrementaba año a año con la inflación, mientras que la tarifa de IVA (16%) se cobraba sobre una base establecida por el Ministerio de Minas y Energía. Estos dos impuestos sumaban en total \$1.250.

Reforma Tributaria, se estableció un único gravamen conocido como el Impuesto Nacional que trajo consigo una reducción de \$200, con lo cual el impuesto sobre la gasolina sin mezcla pasó de \$1.250 a \$1.050 por galón. Adicionalmente, dicho Impuesto Nacional se ajusta cada febrero con la inflación del año anterior.

De esta manera, los cambios en las tarifas de IVA establecidas en la Reforma Tributaria incidieron en el grupo de alimentos y bienes y servicios regulados (como los combustibles), los cuales presentaron una menor inflación y contribuyeron a la reducción de la inflación total en 2013. De hecho, la inflación en 2013 registró la variación anual más baja desde 1955 (1,94%), presentando una disminución de 50 puntos básicos (pbs) frente a lo observado en 2012, siendo menor al rango meta establecido por el Banco de la República (2%-4%).

## D.2 Cuantificación del efecto de la Reforma Tributaria sobre la inflación

Para cuantificar el impacto directo de la Reforma Tributaria sobre la inflación de 2013, se aplican las nuevas tarifas de IVA a los bienes que hacen parte de la canasta del IPC, y se calcula el impacto neto de las variaciones introducidas por la Reforma en el IVA y el Imposconsumo sobre la inflación total. Como se mencionó anteriormente, entre los bienes que sufrieron cambios en sus tarifas se incluyen alimentos como azúcar, café, productos de panadería y pasta, al igual que otros bienes y servicios como vehículos, telefonía móvil y salud prepagada. En materia de regulados se incorporó el efecto sobre combustibles (gasolina).

**Cuadro D.2: Impacto directo de la Reforma Tributaria en la inflación**

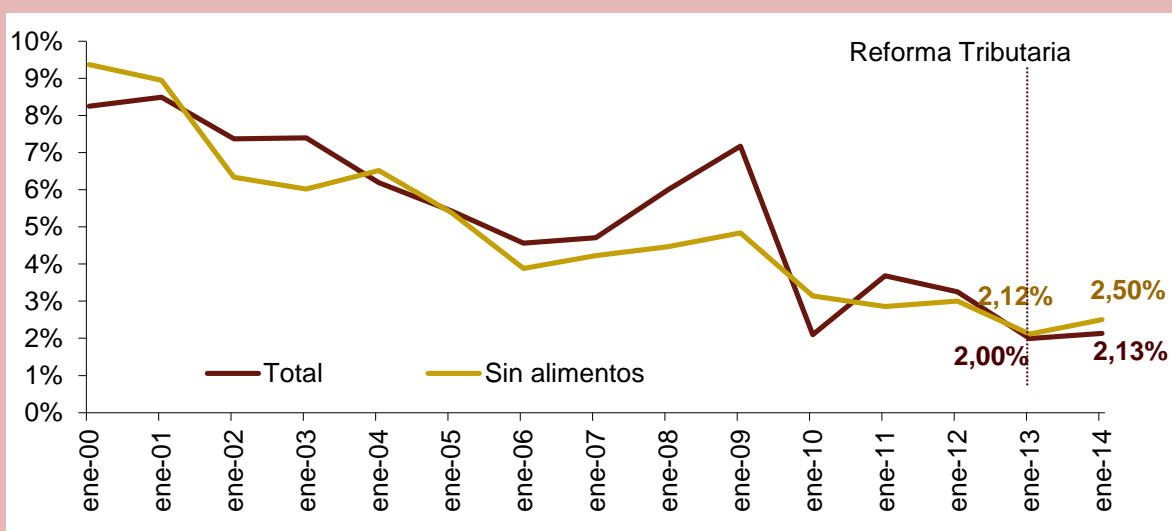
Producto	IVA		Imposconsumo	Ponderación IPC	Efecto Estimado Reforma Tributaria (pp)
	Antes	Ahora			
Trigo	10%	5%		n.a	
Maíz	10%	5%		n.a	
Pescado seco, ahumado	16%	0%		0,46%	-0,06
Aceites de origen vegetal en bruto	16%	5%		n.a	
Harinas de semillas y frutos oleaginosos; ceras de origen vegetal	16%	5%		n.a	
Otros productos de panadería	10%	16%		0,58%	0,03
Pastas alimenticias	10%	5%		0,26%	-0,01
Café tostado o sin tostar, soluble	10%	5%		0,31%	-0,01
Azúcar de caña refinada	10%	5%		0,39%	-0,02
Mieles y melazas	10%	5%		n.a	
Gasolina y otros combustibles*	16%	0%		2,91%	-0,07
Vehículos automóviles para transporte de personas	35%	16%	16%		
	25%	16%	8%	4,35%	-0,04
Servicios de telefonía móvil	20%	16%	4%	2,96%	0,00
Salud prepagada	10%	5%		0,24%	-0,01
<b>TOTAL</b>					<b>-0,19</b>

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP, con base en información del DANE. (pp) Puntos porcentuales. (n.a.) No aplica. \* Impuesto Nacional a la gasolina y el ACPM.

En conjunto, el efecto directo de estos cambios en las tarifas de IVA e Impoconsumo se reflejó en una disminución de la inflación en 19 pbs (Cuadro D.2). Este efecto de una sola vez se concentró principalmente en enero de 2013, cuando la inflación fue de 2,0%, el nivel más bajo para este mes desde 1955 (Gráfico D.1).

Sin embargo, es importante anotar que esta aproximación no contempla los cambios en tarifas de los bienes intermedios, los cuales no hacen parte de la canasta de consumo de los hogares. En particular, productos agrícolas como el trigo y el maíz, y bienes como el aceite en bruto y los combustibles, tendrían también un efecto indirecto en la inflación al consumidor. Esto debido a que una reducción en el precio de estos insumos disminuye los costos de producción, lo que debe reflejarse en una reducción en el precio al consumidor.

**Gráfico D.1: IPC Enero (Variación anual)**



Fuente: DANE.

Para incorporar estos efectos indirectos sobre la inflación es necesario recurrir a una matriz de insumo-producto. En esta matriz, basada en la información de Cuentas Nacionales de 2011, se especifica la utilización sectorial de los diferentes bienes y servicios, lo que permite determinar las modificaciones en los precios de los bienes finales que surgen a raíz de los cambios introducidos por la Reforma Tributaria.

Los resultados de este ejercicio indican que los cambios en las tarifas de IVA e Impoconsumo se reflejaron en 33 pbs de menor inflación, cifra mayor al estimativo inicial de impacto directo de 19 pbs. En particular, el impacto en alimentos y combustibles corresponde a 25 pbs, es decir, un 75% del impacto total (Cuadro D.3: ).



**Cuadro D.3: Impacto directo e indirecto de la Reforma Tributaria en la inflación**

Producto	Efecto (pp)
Gasolina	-0,12
Alimentos	-0,13
Productos agropecuarios	-0,08
<b>TOTAL</b>	<b>-0,33</b>

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. (pp) Puntos porcentuales

### 1.2.5 Política monetaria

El desempeño del contexto externo ante los posibles cambios en la situación de liquidez en los mercados financieros internacionales, el comportamiento del crédito interno, el estado del precio de los activos como la vivienda, así como la evolución del crecimiento económico y las políticas de acumulación de reservas internacionales, han sido los principales factores que han incidido en la postura de política monetaria.

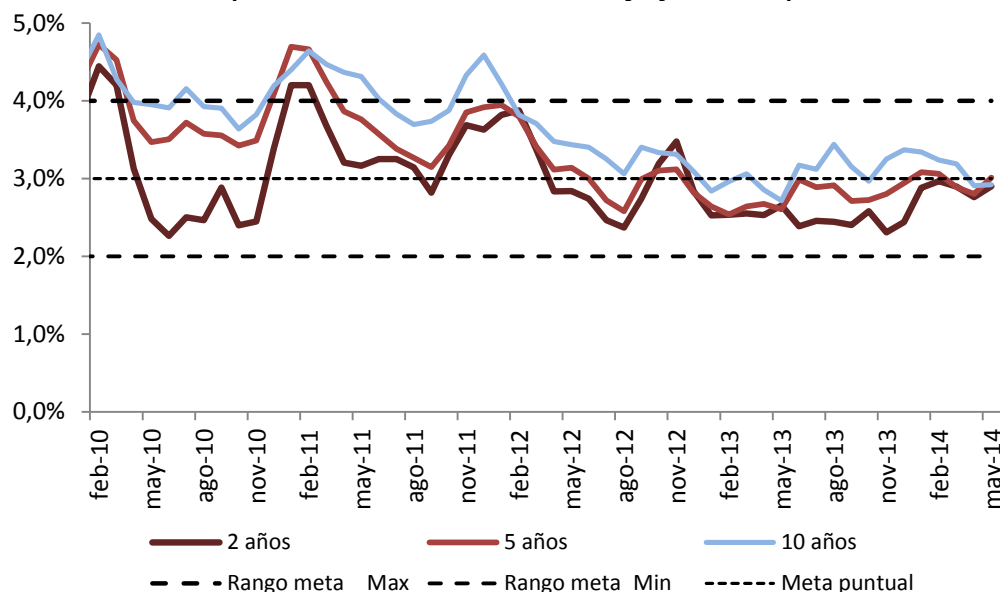
En primer lugar, los anuncios realizados por la Reserva Federal de Estados Unidos acerca del retiro gradual de los programas de flexibilización cuantitativa antes de lo esperado, generaron una mayor percepción de riesgo sobre las economías emergentes e incertidumbre sobre el comportamiento de la economía mundial y de los términos de intercambio. De tal forma, el posible alcance del contexto externo sobre la actividad económica interna fue uno de los factores contingentes sobre las decisiones de política monetaria.

En segundo lugar, el crecimiento del crédito en 2013 registró una moderación, aunque se ubicó en niveles altos, con crecimientos anuales en términos nominales del 13%, mayores que el crecimiento del PIB nominal. Además, los precios de los activos, especialmente de la vivienda, registraron una mayor valorización. Por su parte, las tasas de interés del sistema financiero se ubicaron en niveles históricamente bajos.

Por último, la baja inflación observada en 2013 por efectos de choques de oferta de carácter transitorio, permitió un contexto estable para las decisiones de política monetaria. En el transcurso de 2014, la inflación registra una convergencia hacia la meta puntual, consistente con el rango meta de inflación. Igualmente, los indicadores de inflación básica y las expectativas de inflación han sido coherentes con el rango meta (Gráfico 1.12).



**Gráfico 1.13: Expectativas de inflación  
(Diferencial entre TES tasa fija y en UVR)**



Fuente: Banco de la República.

De esta manera, en el balance de riesgos la información sobre el contexto externo, la moderación en los indicadores de crédito, la consistencia de la inflación total y de la inflación básica al igual que las expectativas de inflación con el rango meta, han sido factores que han explicado la postura de política monetaria en los meses recientes.

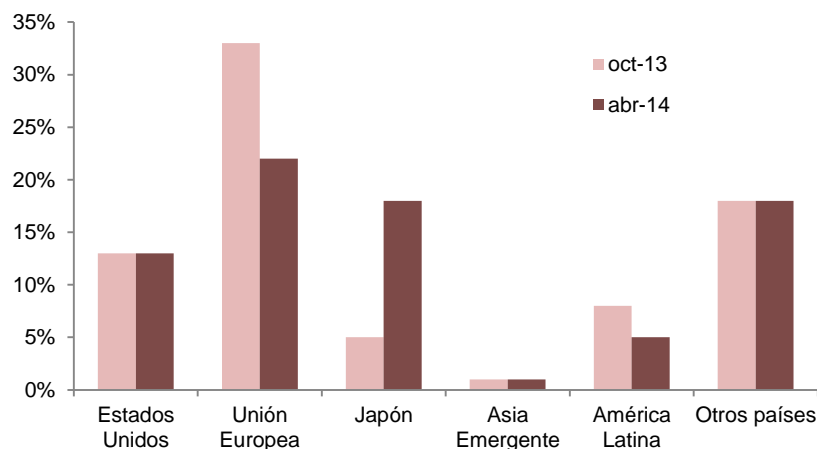
Si bien la Junta Directiva del Banco de la República mantuvo estable la tasa de interés de intervención desde el mes de abril de 2013 hasta el mes de marzo de 2014 en 3,25%, en abril y mayo de 2014 realizó un ajuste al alza en la tasa de interés de política en 25 puntos básicos en cada mes, considerando que la estabilidad macroeconómica y la actual convergencia de la inflación hacia la meta de largo plazo son compatibles con una postura de la política monetaria menos expansiva que la actual.

Particularmente, en el transcurso de 2014 los distintos indicadores de referencia en el balance de riesgos no presentan cambios marcados, teniendo en cuenta la incidencia del contexto externo, el comportamiento del crédito y la evolución de la actividad económica. En particular, informes recientes muestran una menor probabilidad de recesión en el conjunto de economías desarrolladas y emergentes, pero aún subsiste la incertidumbre sobre el alcance de dichas medidas de política en el contexto externo (Gráfico 1.13), especialmente por sus posibles efectos sobre la demanda externa y los términos de intercambio.

Por otra parte, el crecimiento del crédito sigue moderándose, aunque sigue en niveles mayores que el PIB nominal, y los precios de los activos mantienen una

tendencia creciente. Además, algunos indicadores de actividad económica interna muestran un desempeño favorable, tales como la demanda de energía y las ventas del comercio minorista. Asimismo, las tasas de interés se mantienen en niveles bajos que contribuyen a que el producto se acerque a su capacidad potencial y a una convergencia de la inflación hacia la meta puntual de 3%.

**Gráfico 1.14: Probabilidad de recesión 2013-IV: 2014-III**

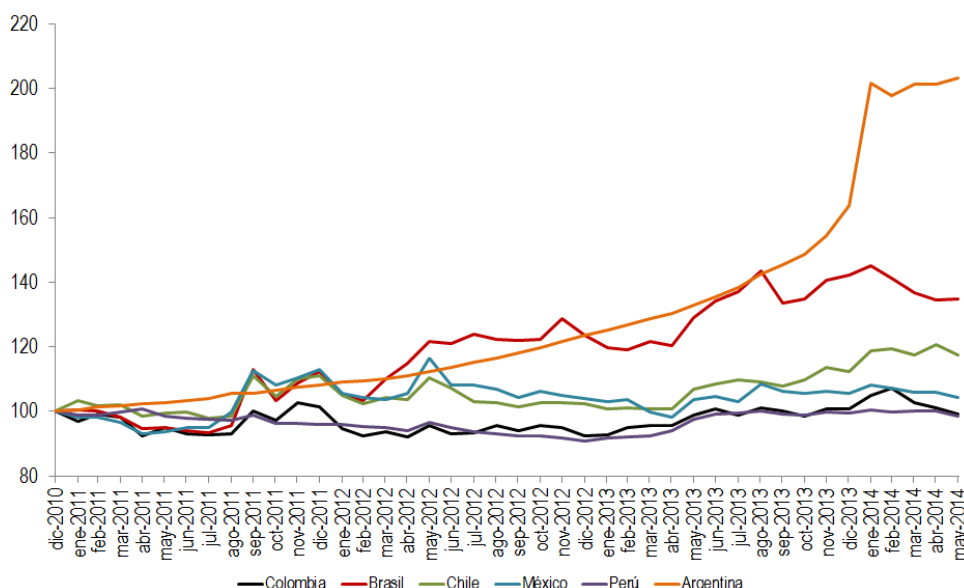


Fuente: World Economic Outlook-April 2014. FMI.

## 1.2.6 Sector externo

### 1.2.6.1 Tasa de cambio

Desde el primer semestre de 2009 y hasta los primeros meses de 2013, la TRM (Tasa Representativa del Mercado) registró una marcada tendencia a la apreciación tanto en términos nominales como reales, pasando de \$2.561 a \$1.773 en este período, es decir, una apreciación nominal de 31%. Sin embargo, luego de febrero de 2013, los anuncios del posible retiro del estímulo monetario por parte de la FED, que finalmente se materializaron en diciembre de 2013, y las señales de recuperación de las economías desarrolladas, generaron un fortalecimiento del dólar frente a las diferentes monedas. En particular, durante 2013 y frente al cierre de 2012, la TRM registró una devaluación promedio de 6,29%, manteniéndose en los mismos niveles de sus pares latinoamericanos.

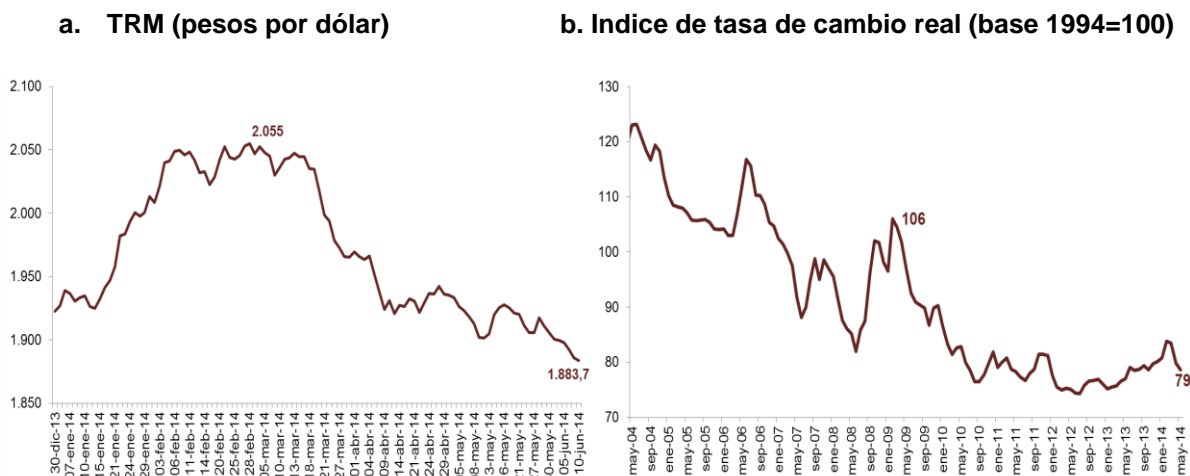
**Gráfico 1.15: Índice de tasa de cambio nominal (diciembre 2010=100)**

Fuente: Bloomberg. Cálculos DGPM-MHCP.

Para 2014, las tasas de cambio de las economías de la región se han mantenido al alza, principalmente por la continuación del retiro del estímulo monetario en Estados Unidos (Gráfico 1.14), Argentina registra la mayor devaluación promedio entre enero y mayo de 2014, frente al cierre de 2013 (22,6%), seguido de Chile (5,8%) y Colombia (2,4%). Es importante mencionar que hacia finales de enero la economía argentina, en un intento de preservar sus reservas internacionales, dejó de intervenir en el mercado cambiario ocasionando una depreciación de su moneda de aproximadamente 9%, situación que afectó las tasas de cambio de otras economías emergentes, incluyendo la colombiana. No obstante, a partir del 19 de marzo el peso colombiano volvió a fortalecerse frente al dólar. La suma de factores como el resultado del anuncio de JP Morgan de aumentar la ponderación de Colombia en sus índices de renta fija de mercados emergentes (GBI-EM Global Diversified y GBI-EM Global) y las señales de política monetaria de las economías desarrolladas han impulsado las entradas de capital a la economía colombiana.

Dicha recomposición de JP Morgan trae consigo una mayor demanda de bonos de deuda pública por parte de inversionistas internacionales, llevando a que entre mediados de marzo y lo corrido de junio de 2014, la tasa de cambio presente una apreciación de 5,1% (Gráfico 1.15). A pesar de la revaluación del tipo de cambio nominal, en términos reales la economía colombiana sigue manteniéndose competitiva frente a sus principales socios comerciales, lo que se evidencia en una depreciación promedio del tipo de cambio real en 2013 de 2,74% frente a 2012. Este comportamiento obedeció principalmente a los mayores precios internacionales (que llevaron a mejores términos de intercambio) y la mayor productividad de los sectores transables.

**Gráfico 1.16: Comportamiento de la tasa de cambio nominal (TRM) y el Índice de Tasa de Cambio Real (ITCR)**



Fuente: Bloomberg, Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP.

Es importante destacar que la apreciación del peso tiene su origen en factores inherentes a la economía colombiana, pero también en factores internacionales. En general se destacan:

- La buena percepción que tienen los mercados internacionales de nuestra economía, la cual se vio materializada, como fue mencionado anteriormente, con la subida en la ponderación de la deuda colombiana por parte de JP Morgan.
- El sólido y estable crecimiento de la economía que se viene presentando desde de 2009
- Los mejores indicadores de confianza y expectativas del consumidor y de los inversionistas
- El contexto internacional, específicamente los eventos asociados a la crisis financiera internacional y las expectativas de una sólida y pronta recuperación de la economía de Estados Unidos

Por todo lo anterior, la confianza de los inversionistas internacionales en la economía colombiana ha aumentado, generando una presión hacia la apreciación del peso. Desde 2010, el Gobierno Nacional, en conjunto con el Banco de la República, ha tomado medidas frente a la revaluación de forma tal que no se generen desequilibrios macroeconómicos ni se ponga en riesgo algún sector de la economía nacional. En particular durante 2013, se destacaron las siguientes medidas conducentes a contener las presiones revaluacionistas.

- Durante 2013, la Junta Directiva del Banco de la República extendió el programa de subastas diarias para la compra de divisas, acumulando aproximadamente US\$ 6.769 millones en lo corrido del año, con lo cual las reservas internacionales llegaron a un nivel cercano a los US\$43.639

millones al cierre de 2013. Finalmente, en marzo de 2014, la Junta Directiva decidió continuar con el programa de subastas diarias para la compra de reservas internacionales y acumulará, al menos, US\$ 1.000 millones entre abril y junio de este año.

- En febrero de 2013, el Ministerio de Hacienda anunció un ajuste del Plan Financiero 2013, disminuyendo las necesidades de endeudamiento en el 2013, a través de un menor endeudamiento de fuentes externas en US\$1.000 millones.
- En abril de 2013, en el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) el Gobierno incluyó dos medidas cambiarias tendientes a combatir la apreciación de la tasa de cambio: (i) los recursos provenientes de regalías que alimentan el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), deberán ser invertidos en activos en moneda extranjera y, (ii) incentivo a la diversificación de los portafolios de las Administradoras de Fondos de Pensiones hacia activos externos.

#### **1.2.6.2 Resultados balanza de pagos 2013 y proyecciones 2014**

En 2013 el país registró un déficit en cuenta corriente de USD12.722 millones que corresponde al 3,4% del PIB, un superávit en la cuenta financiera de USD19.174 millones equivalente al 5,1% del PIB, y una acumulación de reservas internacionales de USD43.639 millones (11,5% del PIB).

##### **• Cuenta Corriente**

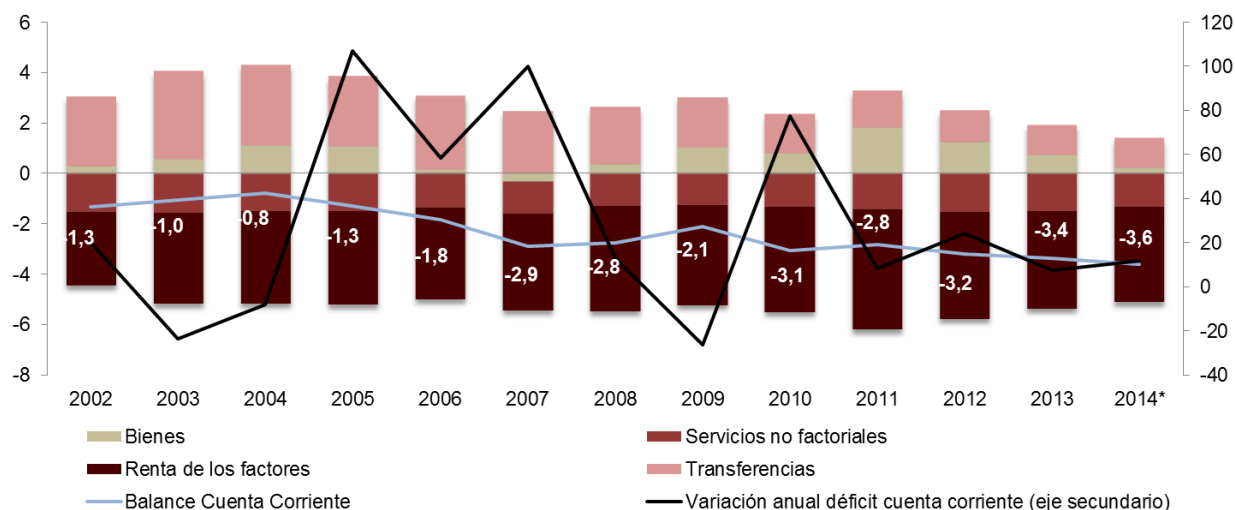
El componente de la cuenta corriente que determinó su comportamiento en el 2013 fue el de renta de factores, el cual representó 3,9 pp de los 3,4 que alcanzó el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB. El resultado de la balanza de servicios no factoriales contribuyó en 1,4 pp al déficit, el cual fue atenuado por el superávit en las balanzas comercial y de transferencias. Este comportamiento de los distintos componentes de la cuenta corriente ha sido el característico en la última década (Gráfico 1.16) y se explica principalmente por las siguientes razones:

- Colombia es una economía que exporta principalmente productos mineros, lo cual deriva en que la balanza comercial tienda a ser superavitaria como ocurre en la mayoría de los países que exportan estos tipos de commodities.
- El país cuenta con un sector de servicios en etapas tempranas de desarrollo por lo cual se hace necesario que la demanda interna sea satisfecha con importaciones (de ahí que la balanza de servicios también sea deficitaria).
- Se cuenta con un componente estructural de remesas el cual, a pesar de la reducción que presentó a raíz de la crisis, sigue teniendo una participación importante y lleva a que la balanza de transferencias sea superavitaria.

- El alto nivel de inversión extranjera que ha recibido el país en los últimos años ha engrosado el rubro de egresos por concepto de utilidades y dividendos lo cual, acompañado con los bajos niveles de inversión directa colombiana en el exterior, explican en gran parte el comportamiento deficitario de la balanza de rentas.

En el 2013 el monto exportado superó al importado en USD2.998 millones, lo cual significó una caída en el superávit comercial de 42,2% respecto al 2012 y contribuyó en 17 pp al incremento del déficit de cuenta corriente. Esta caída se debió a la disminución en el precio internacional de algunos principales productos de exportación colombianos como lo son el carbón, el café y el ferroníquel sumado a la difícil coyuntura que vivieron las exportaciones del primero con motivo del cese temporal de actividades de Cerrejón y la multinacional Drummond.

**Gráfico 1.17: Balance en cuenta corriente y sus componentes (% del PIB)**



Fuente: Banco de la República.\*Proyectado: Cálculos DGPM-MHCP.

A abril del 2014 las exportaciones han presentado una caída del 6,5% debido, principalmente, al comportamiento poco favorable de los precios del carbón y a la caída de las exportaciones de oro. Por este motivo se espera que a pesar de la recuperación de las economías desarrolladas (principalmente la de EEUU), al cierre del año el superávit de la balanza comercial presente una disminución del 62,2% y que este sea la principal factor que explique el incremento del déficit en cuenta corriente a 3,6 como porcentaje del PIB.

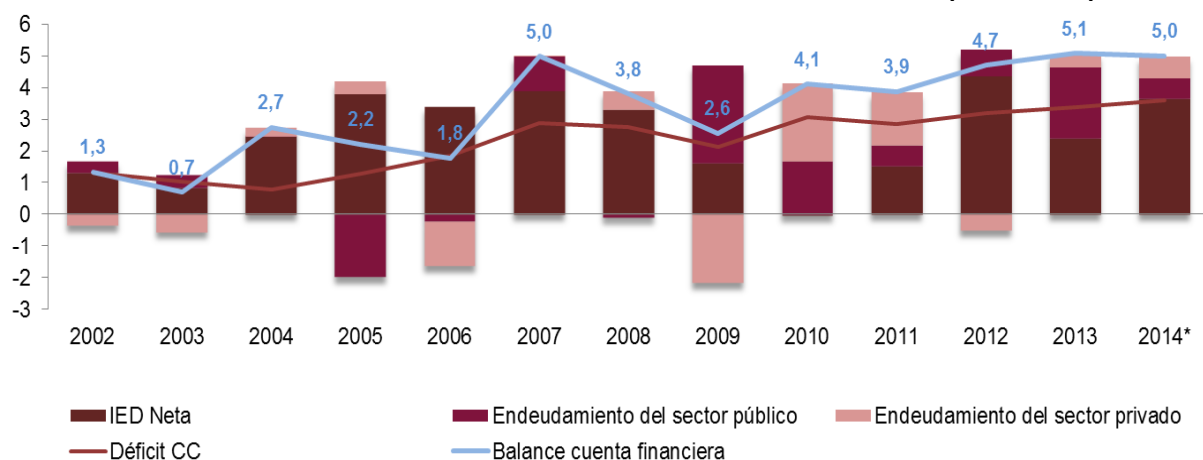
### • Cuenta financiera

En el 2013 la cuenta financiera registró un superávit que cubrió de manera importante el déficit de cuenta corriente (Gráfico 1.17). La Inversión Extranjera Directa (IED) se constituyó en la principal fuente de financiamiento de éste último al alcanzar niveles equivalentes al 4,4% del PIB. El superávit en la cuenta

financiera tuvo un incremento del 10,2% respecto al 2012, explicado por el incremento del endeudamiento del sector público (169,7%) con motivo de la exitosa colocación de bonos colombianos en el mercado de bonos de EEUU y, de manera aún más significativa, por el cambio en la posición financiera del sector privado.

Para el 2014 se espera un cierre de la brecha entre el superávit de la cuenta de la cuenta financiera y el déficit de la de cuenta corriente, el cual tendrá su origen en una caída del primero a razón de una reducción de los préstamos realizados tanto por el sector el público y en un aumento del segundo.

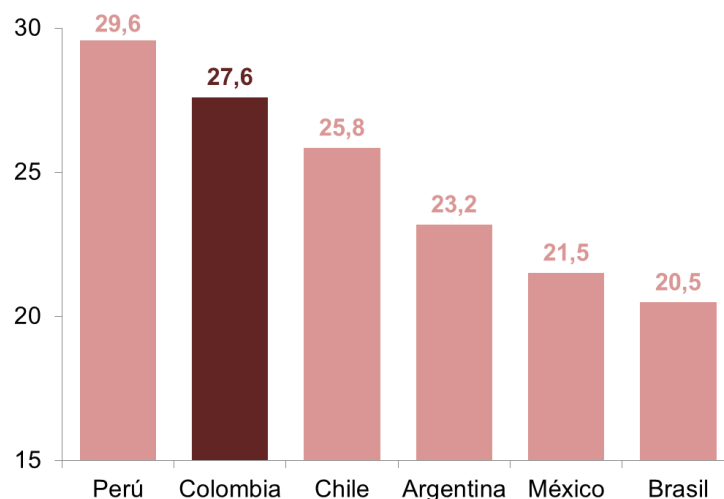
**Gráfico 1.18: Financiación balance déficit en cuenta corriente (% del PIB)**



Fuente: Banco de la República. \*Proyectado: Cálculos DGPM-MHCP.

### 1.2.7 Balance macroeconómico

En términos de agregados macroeconómicos, el crecimiento económico del año 2013 estuvo liderado por la demanda interna y en mayor medida por la demanda pública, lo anterior gracias a la política contracíclica desarrollada a través del PIPE. La dinámica económica 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 2013 la tasa de inversión en Colombia fue de 27,6% del PIB, superior a países como Chile, Argentina, México y Brasil (Gráfico 1.18).

**Gráfico 1.19: Tasa de Inversión 2013 (% del PIB)**

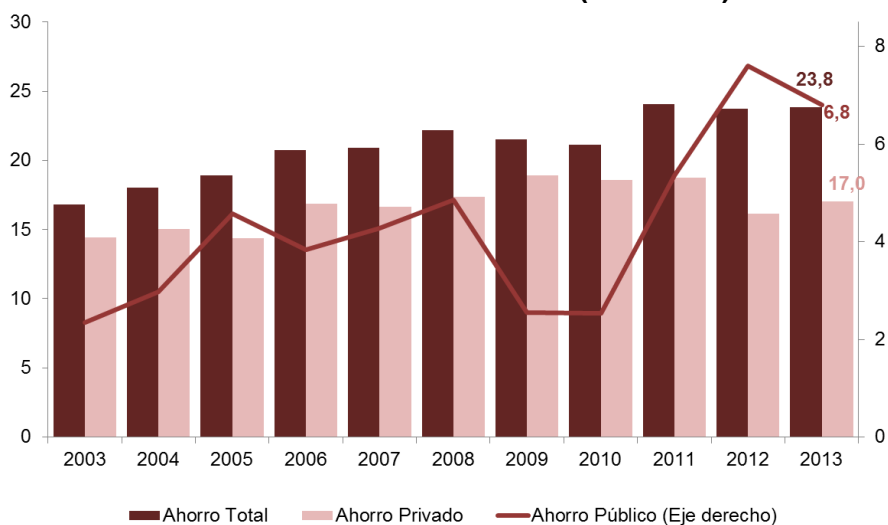
Fuente: Institutos de Estadística y Cuentas Nacionales.

Por otra parte, en 2013 la tasa de ahorro se ubicó en 23,8% del PIB, similar a la de 2012 (23,7% del PIB), ya que el impulso fiscal para sustentar el crecimiento económico estuvo acompañado por un mayor déficit del sector público y por ende una disminución en su tasa de ahorro. Sin embargo, se destaca que la tasa de ahorro de 2013 se encuentra por encima del promedio histórico del país (19% del PIB), que es destacable, ya que el ahorro de la economía colombiana presenta un nivel históricamente alto 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.

Para 2014 se proyecta un crecimiento económico de 4,7%, que será liderado por el incremento de 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 3,6% del PIB, levemente superior al de 2013. La principal fuente de recursos para financiar este déficit continuará siendo la Inversión Extranjera Directa, que son recursos más sostenibles en el tiempo, lo que garantiza la sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Las reformas fiscales aprobadas en el año 2011 (sostenibilidad fiscal, regalías y regla fiscal) que conforman el nuevo marco fiscal institucional, le han permitido al gobierno continuar en la senda de la disciplina fiscal y de esta forma mantener su ahorro público. De esta forma, la tasa de ahorro público se ubicó en 6,8% del PIB en 2013, inferior al 7,6% del PIB observado en 2012. Lo anterior fue explicado principalmente por las medidas contracíclicas a través del PIPE y que se reflejó en un mayor déficit del Sector Público Consolidado. Por otra parte, se presentó un incremento en la tasa de ahorro privado, que pasó de 16,1% del PIB en 2012 a 17,0% del PIB en 2013 (Gráfico 1.19).



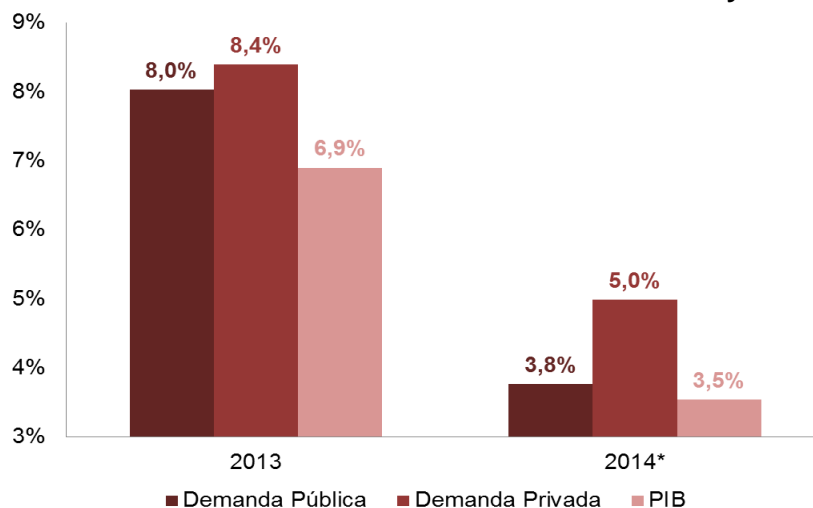
**Gráfico 1.20: Tasa de Ahorro (% del PIB)**

Fuente: DGPM-MHCP.

En el año 2013, la demanda pública creció 7,4%, superior a lo observado en 2012 (3,7%). Como se mencionó antes, el sector público sustentó del crecimiento económico en 2013. Por su parte, la inversión pública (asociada con las inversiones en obras civiles) presentó un crecimiento de 10,4%, cuando en 2012 había presentado una caída de 0,6%, mientras que la inversión privada presentó un crecimiento de 2,9%. En total la demanda del sector privado aumentó 4,2% (Gráfico 1.20).

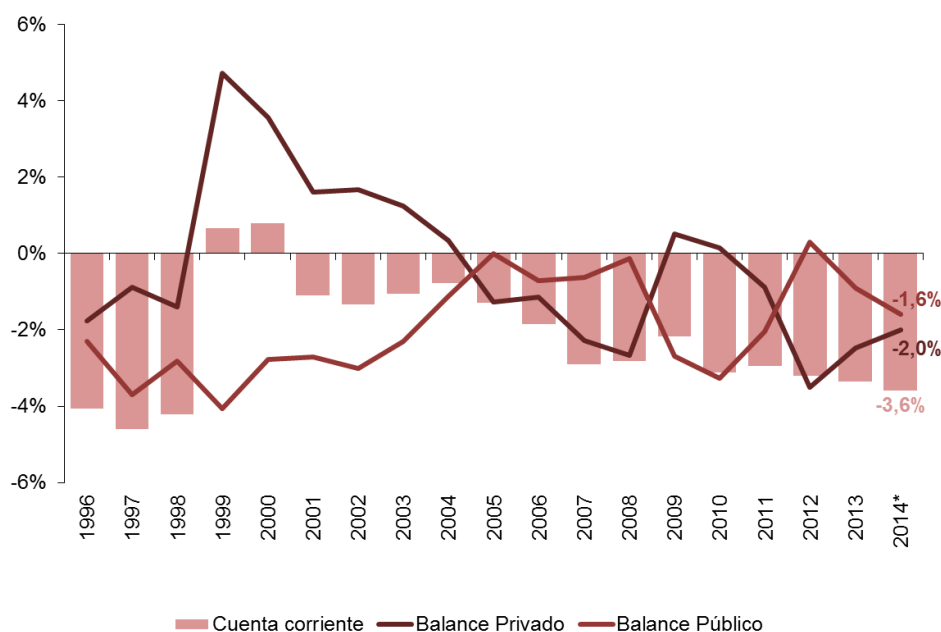
En términos de balances macroeconómicos, el sector público presentó un déficit de 0,9% del PIB en 2013, resultado inferior al superávit observado en 2012 (0,3% del PIB). Por su parte, el sector privado presentó un déficit de 2,5% del PIB, inferior al observado en 2012, consecuencia de un menor gasto de inversión. Esto permite concluir que el déficit en cuenta corriente del país en 2013, por un valor equivalente a 3,4% del PIB, fue el reflejo del aumento en términos de inversión sobre ahorro que registró el sector público, teniendo en cuenta el aumento de la demanda pública de 7,4% en 2013.

Para 2014 se espera que la dinámica económica esté liderada por el sector privado ya que las condiciones para su crecimiento se mantienen (tasas de interés reales en niveles bajos, inflación baja y estable y acceso al crédito). De otra parte, la demanda pública crecerá en línea con la actividad económica, aunque la inversión del Gobierno Nacional Central y de las administraciones públicas y locales (con el Sistema General de Regalías) continuará presentando una dinámica positiva. De esta forma se espera que el crecimiento de la demanda privada sea del 5,1% real, y el de la demanda pública de 4,9%. (¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.).

**Gráfico 1.21: Crecimiento real de la demanda 2013 y 2014\***

Fuente: DGPM-MHCP.\*Proyectado.

El escenario actual proyecta que la tasa de inversión de la economía aumente a un nivel cercano al 28% del PIB en 2014, lo cual mantiene a este indicador en niveles históricamente altos, liderado por la dinámica del sector privado.

**Gráfico 1.22: Balance Macroeconómico (% del PIB)**

Fuente: DGPM-MHCP.\*Proyectado.

En cuanto al sector externo, se proyecta para 2014 un déficit en cuenta corriente de 3,6% del PIB, superior a 2013. 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 1,6% del PIB, mientras que el sector privado presentaría un déficit de 2,0% del PIB. El desbalance del sector privado es el que por tanto, explica en mayor medida el déficit en cuenta corriente para 2013 (Gráfico 1.21).

### 1.3 Sector Financiero

El buen desempeño de la economía durante 2013 generó un entorno positivo para el desarrollo de las actividades de intermediación. Sin embargo, estas condiciones fueron vulneradas por el aumento de la incertidumbre, resultado de los anuncios de la FED de recortar el programa de compra de bonos antes de lo esperado (*tapering*). La mayor incertidumbre generó una expectativa de reversión de los flujos de inversión en portafolio en los países emergentes. Esto se tradujo en incrementos en las tasas de interés de los títulos de deuda pública, que llevaron a la desvalorización de los portafolios de inversión que administran los establecimientos financieros colombianos<sup>5</sup>, afectando su rentabilidad. Durante el primer trimestre de 2014, la presión sobre el mercado de deuda pública ha cedido como resultado del anuncio de JPMorgan Chase de aumentar la ponderación de los TES en sus índices de referencia, lo que ha afectado positivamente el flujo de capitales extranjeros hacia este mercado, proveyendo una mayor liquidez para el sistema financiero.

**Cuadro 1.6: Portafolio de inversiones de los intermediarios financieros**

	Saldos (billones de dic-13)				Crecimiento real anual			
	2011	2012	2013	mar 2014	2011	2012	2013	mar 2014
<b>Establecimientos de crédito</b>								
Inversiones	68.0	75.2	85.1	90.3	1.6	10.6	13.2	15.1
Cartera	228.2	256.7	286.1	290.1	18.0	12.5	11.4	11.8
Comercial	141.6	156.3	172.2	175.1	14.8	10.4	10.2	11.4
Consumo	63.9	73.1	80.3	80.4	20.6	14.5	9.8	8.8
Vivienda	16.4	19.9	25.1	26.0	32.9	21.3	25.7	25.3
Microcrédito	6.3	7.4	8.5	8.5	33.2	16.9	15.1	13.2
<b>Total establecimientos de crédito</b>	<b>279.7</b>	<b>321.2</b>	<b>371.2</b>	<b>380.3</b>	<b>18.0</b>	<b>14.8</b>	<b>15.6</b>	<b>18.4</b>
<b>Instituciones financieras no bancarias (IFNB)</b>								
Pensiones obligatorias	110.4	130.5	134.6	138.8	1.2	18.2	3.1	4.1
Pensiones voluntarias	11.1	12.7	13.6	13.6	-1.4	13.9	7.6	-3.1
Cesantías	6.0	6.7	6.8	9.3	-4.6	10.8	1.7	3.4
Seguros generales	6.3	6.9	7.2	7.4	3.6	9.4	5.3	3.1
Seguros de vida	20.0	21.5	24.7	25.0	8.3	7.7	14.6	14.0
Sociedades fiduciarias	120.3	152.6	158.8	168.2	7.9	26.9	4.1	4.7
Sociedades comisionistas de bolsa (SCB) y sociedades administradoras de inversión (SAI)	12.3	12.1	10.2	11.4	0.2	-1.0	-16.0	-8.9
<b>Total IFNB</b>	<b>286.3</b>	<b>343.0</b>	<b>355.8</b>	<b>373.8</b>	<b>4.2</b>	<b>19.8</b>	<b>3.8</b>	<b>4.2</b>
<b>Total</b>	<b>566.1</b>	<b>664.2</b>	<b>727.0</b>	<b>754.1</b>	<b>10.6</b>	<b>17.3</b>	<b>9.5</b>	<b>10.9</b>

<sup>5</sup> La curva cero cupón se desplazó hacia arriba en todos sus plazos después del anuncio de la FED en mayo. Entre el anuncio y finales de diciembre de 2013, el tramo corto de la curva aumento 40 pb, el medio 161 pb y el largo 168 pb.

Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

En el Cuadro 1.6 se presenta la evolución del portafolio de inversión para los diferentes tipos de entidades del sistema financiero. El portafolio de crédito de los establecimientos de crédito registró una leve desaceleración en su ritmo de crecimiento para todas sus modalidades durante 2013, a excepción de la cartera de vivienda; no obstante, durante el primer trimestre de 2014 se ha observado un repunte de la cartera comercial. El crecimiento real anual de la cartera total se ubicó en 11,8% al cierre del primer trimestre del año en curso, cifra que es ligeramente inferior a la observada un año atrás (12,8%). De esta forma, la cartera ascendió a \$290,1 billones (b) en marzo de 2014. Por modalidades, la cartera de consumo fue la que presentó la mayor desaceleración, seguida de la de microcrédito. Por su parte, la cartera para adquisición de vivienda fue la más dinámica de las modalidades, continuando con la tendencia creciente que viene presentando desde finales de 2011.

Los fondos administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) presentaron una menor dinámica durante 2013, como resultado de la desvalorización de los TES durante el segundo semestre de ese año. Sin embargo, este efecto se ha visto mitigado durante lo corrido de 2014 como resultado del incremento en la inversión en portafolio de extranjeros. Por tipo de fondos, el de pensiones obligatorias (FPV) fue el que presentó el menor rendimiento, al registrar una tasa de crecimiento de -3,1% al cierre del primer trimestre de 2014, lo que situó el valor del fondo en \$13,6 b. Por su parte, el valor del fondo de pensiones obligatorias (FPO) se ubicó en \$138,8 b, lo que significó un crecimiento real de 4,1% en ese mismo periodo.

Las compañías aseguradoras fueron las que exhibieron el mejor resultado en su portafolio de inversiones al crecer a una tasa real anual de 11,5% en el periodo en mención, siendo las de vida las que tuvieron el mejor comportamiento (14,0%). De esta manera, el portafolio total de las aseguradoras se ubicó en \$32,4 b, de los cuales \$7,4 b corresponden a las compañías de seguros generales y \$25,0 b a las de vida.

Los portafolios administrados por las sociedades fiduciarias también registraron un comportamiento positivo con un crecimiento de 4,7%, lo que situó el valor de los fondos administrados en \$168,2 b al en marzo de 2014. El portafolio de las sociedades comisionistas de bolsa (SCB) y sociedades administradoras de inversión (SAI) continuó registrando un crecimiento negativo que ubicó el valor del portafolio en \$11,4 b.

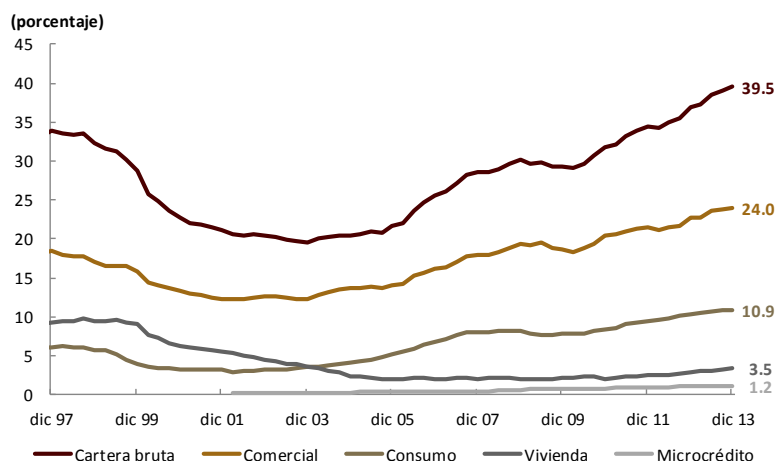
A pesar del menor ritmo de crecimiento de la cartera, esta creció a un mayor ritmo que el PIB, lo que se tradujo en un incremento del indicador de profundización financiera<sup>6</sup>, el cual se ubicó en 39,5% al finalizar 2013 frente a 37,3% un año antes. Esta cifra se ubica en niveles históricamente altos, denotando así la

---

<sup>6</sup> El indicador de profundización financiera corresponde a la razón entre la cartera bruta y el PIB nominal.

recuperación del sistema financiero de los efectos que ocasionó la crisis financiera de finales de los noventa (Gráfico 1.22).

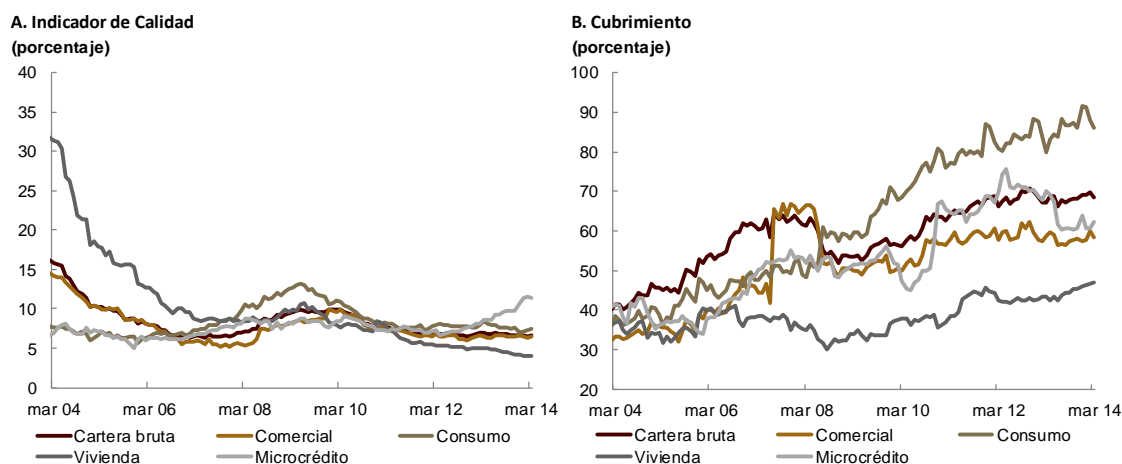
**Gráfico 1.23: Profundización financiera**



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

En términos de riesgo, el indicador de calidad de cartera (IC) –definido como la razón entre cartera riesgosa y cartera total– se mantuvo relativamente estable para todas las modalidades, excepto el de microcrédito (Gráfico 1.24). El IC de la cartera total se ubicó en 6,6% en marzo de 2014, manteniéndose relativamente estable en relación al observado un año atrás. Por modalidades, las mejoras más notables se presentaron para las carteras de consumo y vivienda, mientras que el de microcrédito fue el que más aumentó y se ubicó en niveles históricamente altos (11,4%).

**Gráfico 1.24: Indicadores de riesgo y cubrimiento de cartera riesgosa**

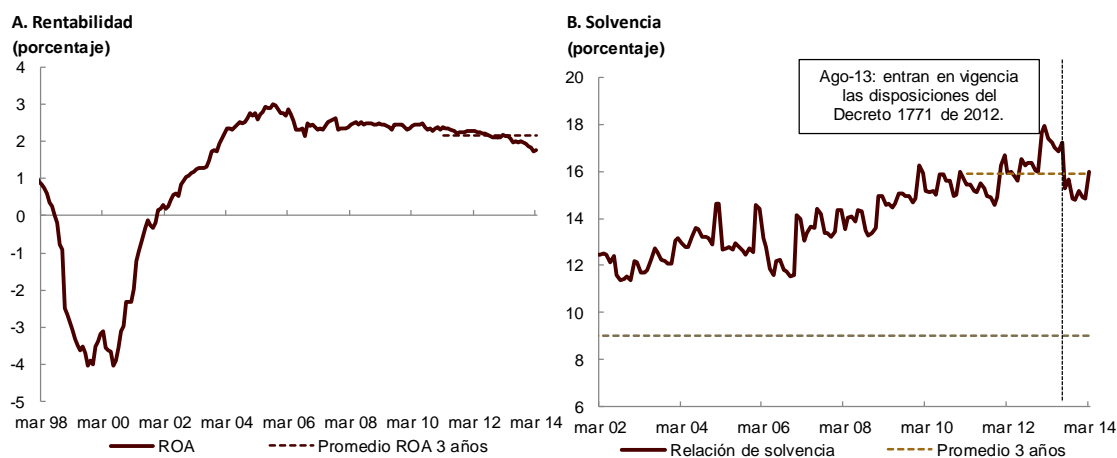


Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

Por su parte, el cubrimiento de la cartera (medido como la razón entre las provisiones y la cartera riesgosa) también presentó un comportamiento estable, al pasar de 67,2% en marzo de 2013 a 68,5% un año después. Vale la pena resaltar, que el indicador de la cartera de microcrédito se redujo, situación que es de importancia si se tiene en cuenta el deterioro que se percibió durante este último año.

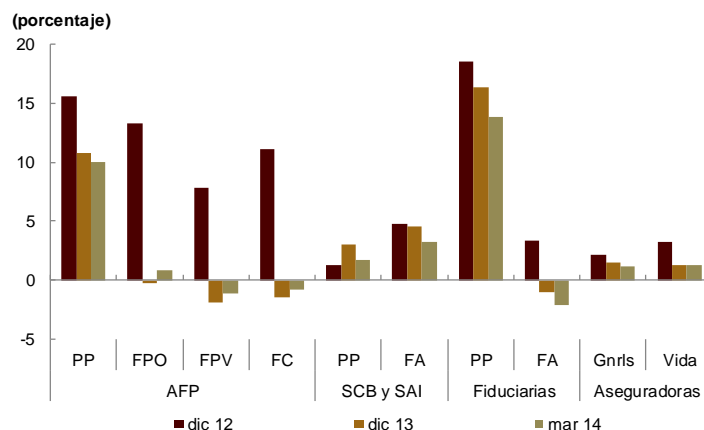
Por su parte, la rentabilidad de los establecimientos de crédito continuó registrando la tendencia decreciente que se viene observando durante los últimos tres años. En 2013 esta se vio afectada, principalmente, por la desvalorización de los títulos de deuda pública tras los anuncios de la FED. De esta manera, el ROA de los establecimientos de crédito cayó en 39 pb, ubicándose en 1,8% al finalizar el primer trimestre de 2014 (Gráfico 1.24). Por otro lado, la relación de solvencia presentó una disminución como resultado de los ajustes en la medición del patrimonio ordenados en el Decreto 1771 de 2012 y que entraron en vigencia en agosto de 2013. Este indicador se ubicó en 16,0% en marzo de 2014, cifra que es 1,4 pp inferior a la registrada un año antes (17,4%), pero se mantiene en niveles superiores al mínimo regulatorio.

**Gráfico 1.25: Rentabilidad y solvencia de los establecimientos de crédito**



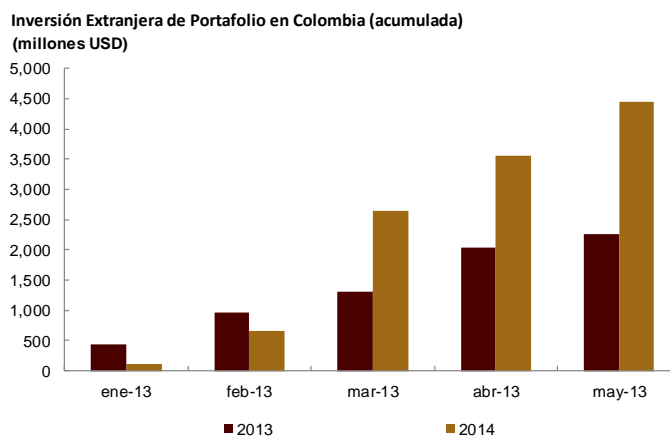
Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

La rentabilidad de las instituciones financieras no bancarias (IFNB) también se vio afectada por la mayor incertidumbre que se registró en el mercado. Las AFP fueron las que experimentaron la mayor disminución en su rentabilidad, como resultado de la desvalorización de los títulos de deuda pública y la alta participación que estos tienen en los portafolios de estas entidades. Por tipo de fondo administrado, el de pensiones voluntarias y el de cesantías fueron los que registraron las mayores caídas del ROA al ubicarse en -1,1% y -0,8%, respectivamente, al finalizar el primer trimestre de 2014 (Gráfico 1.26). Por su parte, las SCB y las SAI fueron los que registraron los mejores resultados para los fondos administrados con una rentabilidad de 3,2%.

**Gráfico 1.26: ROA de las IFNB**

Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

Durante lo corrido de 2014 se ha evidenciado una disminución en la incertidumbre con respecto al mercado de deuda pública, como resultado de los anuncios de JPMorgan Chase de aumentar la ponderación de los TES en sus índices de referencia y las señales de política monetaria de las economías desarrolladas. Recientemente se ha evidenciado un incremento en la inversión extranjera de portafolio en Colombia, la cual se ubicó en USD 4.448 millones al finalizar mayo del presente año, cifra que es USD 2.194 millones superior a la observada para el mismo mes de 2013 (Gráfico 1.27). Esta mayor entrada de capitales ha estado acompañada por disminuciones en las tasas de interés para los diferentes tramos de la curva cero cupón, que en conjunto con mayores recursos para administrar, pueden aliviar las presiones sobre los indicadores de rentabilidad de las entidades financieras en 2014.

**Gráfico 1.27: Inversión Extranjera de Portafolio en Colombia (acumulada)**

Fuente: Banco de la República.

## CAPITULO II

### 2 BALANCE FISCAL 2013 Y PERSPECTIVAS 2014

El objetivo de este capítulo es presentar los principales resultados del cierre de 2013 y la revisión del Plan Financiero para 2014.

Los resultados observados en 2013, son producto del esfuerzo del Gobierno Nacional Central (GNC) por mantener los avances logrados en términos de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Evidencia de esto es el nivel histórico de ingresos, superando los \$119 billones, de los cuales \$100 billones fueron tributarios. Adicionalmente, el 2013 se caracterizó por presentar el monto de inversión más alto de la historia y por privilegiar las inversiones productivas de los sectores que mayor impacto tienen sobre la actividad económica. En tanto que el Sector Público Consolidado (SPC) como el Sector Público No Financiero (SPNF) presentaron un déficit de 0,9% del PIB, respondiendo a los cambios obtenidos especialmente en los sectores de Seguridad Social y el sector de Regionales y Locales.

La revisión de las metas es un ejercicio de transparencia en el manejo de las finanzas públicas que permite tener una visión más clara sobre los objetivos que en materia fiscal se quieran fijar. Es por esto que en este proceso, se realiza una revisión del Plan Financiero. Así para 2014 se estima que los balances fiscales del SPC y del SPNF presenten un déficit de 1,6% y 1,5% del PIB respectivamente.

En relación al Gobierno Nacional este mantiene el déficit de 2,4%. Este resultado esperado es consistente con el cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, la cual estipula una meta de déficit estructural de 2,3% para el 2014. El objetivo de esta previsión es asegurar que la sostenibilidad fiscal del país no se vea afectada por el ciclo electoral. Por ende, su cumplimiento en el presente año ratifica una vez más el compromiso de la actual administración con un Estado que maneja de manera eficiente y sostenible los recursos del país.

Por último, es importante destacar que la estimación en el balance fiscal del SPNF no afectará la deuda neta de activos financieros, dado que se proyecta un superávit primario de 1% del PIB, consistente con un nivel de deuda de 23,7% del PIB, menor a lo observado en 2013 (24,7% del PIB), es decir que se mantiene una senda de reducción paulatina de la deuda, con lo que se confirma el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas.



## 2.1 Cierre Fiscal 2013<sup>1</sup>

El balance para 2013 del Sector Público Consolidado (SPC) registró un déficit fiscal de \$6.247 mm (0,9% del PIB), frente a un superávit de \$1.826 mm (0,3% del PIB) en 2012 (Cuadro 2.1). Vale la pena resaltar que este resultado es superior a la meta inicialmente establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2013 de -1% del PIB.

El resultado del SPC está explicado por un déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de \$6.691 mm (0,9% del PIB) y un déficit de \$100 mm del Sector Público Financiero. Finalmente, la discrepancia estadística fue de \$601 mm (0,1% del PIB).

**Cuadro 2.1: Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2013 vs 2012)**

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2012	2013	2012	2013
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	<b>3.345</b>	<b>-6.673</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,9</b>
<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>-15.440</b>	<b>-16.645</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,4</b>
<b>Sector Descentralizado</b>	<b>18.784</b>	<b>9.972</b>	<b>2,8</b>	<b>1,4</b>
Seguridad Social	9.626	1.925	1,4	0,3
Empresas del nivel nacional	-1.635	-741	-0,2	-0,1
Empresas del nivel local	798	334	0,1	0,0
Regionales y Locales	9.995	8.454	1,5	1,2
Del cual SGR	6.340	1.878	1,0	0,3
Del cual FAE	1.029	1.549	0,2	0,2
<b>2. Balance cuasifiscal del Banrep</b>	<b>-608</b>	<b>-831</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>3. Balance de Fogafín</b>	<b>894</b>	<b>732</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>4. Discrepancia Estadística</b>	<b>-1.719</b>	<b>583</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO*</b>	<b>1.826</b>	<b>-6.247</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,9</b>

\* El cálculo del balance del SPC incluye el CRF. Para el 2012 y 2013 fue de \$86 mm y \$57 mm, respectivamente

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como explica en detalle en el documento Asesores 004/2014, el Gobierno Nacional Central (GNC) registró un déficit total de \$16.645 mm (2,4% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por \$119.744 mm (16,9% del PIB) y gastos por \$136.390 mm (19,3% del PIB). Con este resultado, el Gobierno da cumplimiento a la meta establecida en el MFMP 2013 (2,4% del PIB). Es de destacar que el 2013 se caracterizó por presentar el monto de inversión más alto de la historia, consistente con el paquete de medidas anticíclicas adoptadas en abril de 2013 en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), que permitió retornar a la economía hacia su senda de crecimiento potencial en el segundo semestre de ese año. En términos del cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal para el GNC, el balance estructural cerró en -2,32% del PIB, en comparación con la meta establecida de 2,42% del PIB.

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

Por su parte, el superávit del sector descentralizado ascendió a 1,4% del PIB. Este resultado es menor al obtenido en 2012 (2,8% del PIB) y respondió a los cambios obtenidos especialmente en los sectores de Seguridad Social y el sector de Regionales y Locales, como se detalla a continuación.

En efecto, el balance del sector de seguridad social registra una reducción en el superávit de 1,2% del PIB. El cambio en el resultado se explica por: i) una disminución de 0,8% del PIB en el balance del área de pensiones y cesantías, que obedeció principalmente a la caída en los rendimientos financieros del portafolio denominado en TES y ii) una disminución en el balance del área de salud de 0,3% del PIB, asociado a los mayores gastos realizados por el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga), derivados del mayor costo en la prestación de servicios de salud como consecuencia de la unificación de los regímenes contributivo y subsidiado.

Por su parte, el sector de Regionales y Locales registró un superávit de 1,2% del PIB, inferior en \$1.541 mm (0,3% del PIB) frente al observado en 2012. Este resultado refleja la mayor ejecución por parte del SGR. En efecto, sin considerar los recursos del FAE, el balance del Sistema General de Regalías (SGR) pasó de \$5.311 en 2012 a \$330 mm en 2013, lo cual se explica por mayores giros realizados a las regiones. Esta reducción fue compensada en parte por un mayor superávit de las administraciones centrales que se debe en gran parte al buen comportamiento de los ingresos corrientes, en particular de los ingresos tributarios. En efecto, de acuerdo con las proyecciones realizadas por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) para una muestra representativa del Sector, estos ingresos tuvieron un crecimiento nominal de 16% en 2013.

Las empresas del nivel nacional presentaron un déficit de 0,1% debido a variaciones generadas en las diferentes empresas que lo componen. Por un lado, el sector eléctrico presentó un déficit de 0,1% del PIB debido a un incremento en el gasto de inversión, especialmente en la electrificadora Gecelca y en las electrificadoras regionales. Por otra parte, la Agencia Nacional de Hidrocarburos registró un superávit de 0,1% del PIB, resultado de un mayor balance operativo. Por su parte el FEPC, aunque presentó un déficit de 0,1% del PIB, tuvo un mejor resultado en comparación con 2012 como consecuencia de un adecuado funcionamiento de la política de fijación de precios de los combustibles durante el 4T2012 y 1T2013, cuyo principal objetivo ha sido atenuar el impacto que tienen las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales sobre el mercado interno.

Las empresas del Nivel Local registraron un equilibrio fiscal en términos del PIB al generar un superávit de \$334 mm, menor en \$464 mm al observado en 2012. El buen desempeño del sector obedece principalmente al resultado superavitario de las empresas locales Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Metro de Medellín, y la Empresa de Teléfonos de Bogotá. Las tres obtuvieron un superávit por \$847 mm para la vigencia 2013, del cual el 71% se concentró en el resultado de la EAAB. Por su parte, las Empresas Municipales de Cali y Empresas Públicas

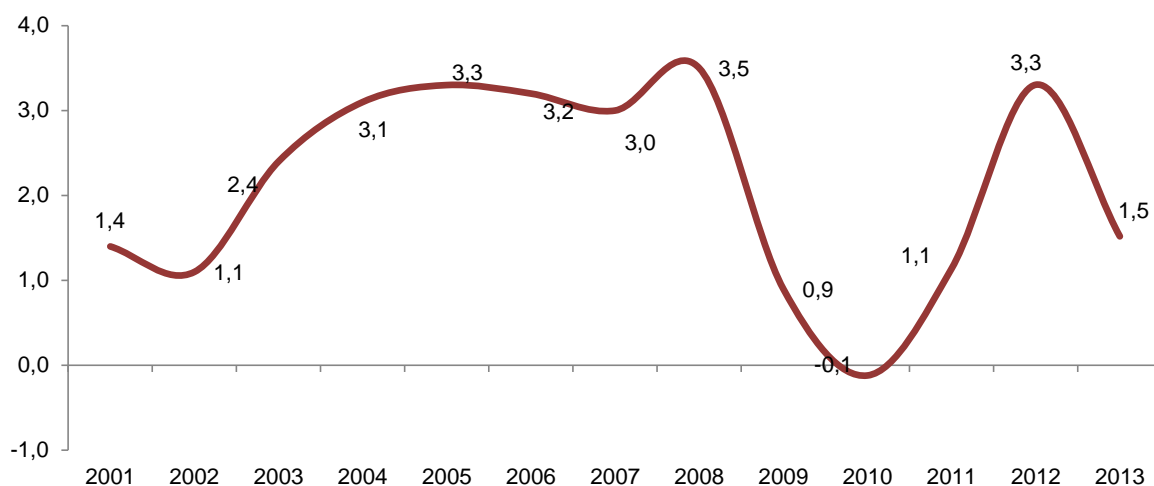
de Medellín (EPM) presentaron un déficit por valor de \$78 mm y \$435 mm, respectivamente. Es importante resaltar que EPM en 2013, incluyó en su balance los pagos de inversión realizados para el proyecto hidroeléctrico Ituango, lo cual generó un incremento en su déficit.

Finalmente, el SPF reportó un déficit de \$100 mm para la vigencia 2013, siendo un balance menor al obtenido en el año anterior. El Banco de la República registró un balance deficitario en su PyG de caja de \$831 mm (0,1% del PIB), lo que significó un mayor déficit frente a lo obtenido en 2012. Este fue causado por una reducción en el rendimiento de las reservas internacionales y en los ingresos por operaciones de liquidez. El resultado reportado por Fogafin de \$732 mm es producto de ingresos por \$946 mm (0,1% del PIB) y egresos por \$215 mm.

### 2.1.1. Balance Primario

Para 2013 el balance primario del SPNF, correspondiente al balance sin incluir el pago de intereses, registró un superávit de 1,5% del PIB, inferior en 1,8 puntos porcentuales (pp) al observado en 2012 (3,3% del PIB). Al igual que el resultado global del SPC, el BP obtenido en 2013 está asociado a los menores superávits registrados por el sector de Seguridad Social y por el sector de Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR). (Gráfico 2.1).

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



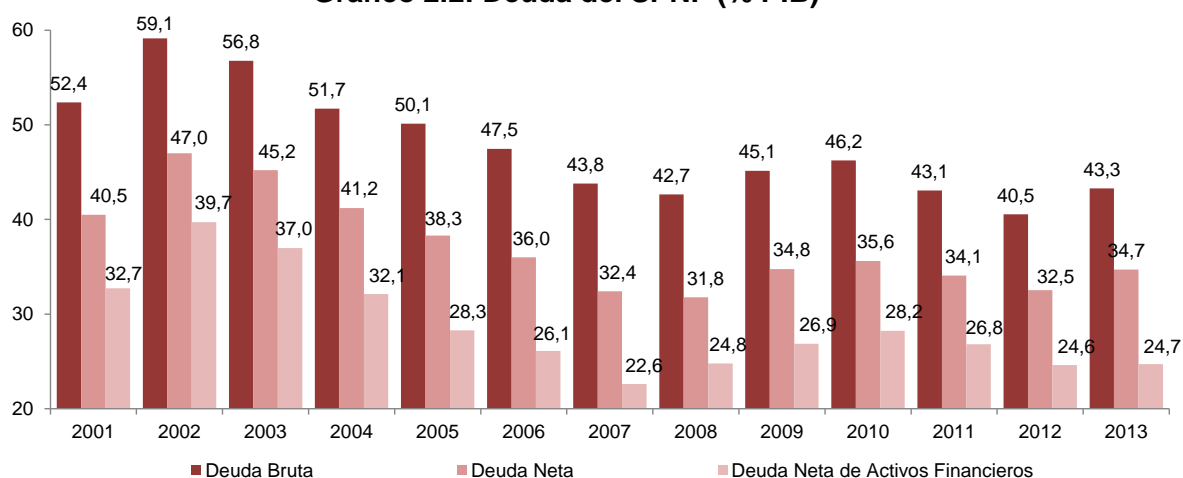
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 2.1.2. Deuda Pública<sup>2</sup>

La deuda bruta del SPNF pasó de 40,5% a 43,3% del PIB entre 2012 y 2013, mientras que la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 24,6% a 24,7% del PIB (Gráfico 2.2).

Por componente, la deuda interna neta se redujo de 14,8% a 14,5% del PIB y la deuda externa neta se incrementó en 0,4 pp al pasar de 9,8% a 10,2% del PIB. La disminución en la deuda interna neta se explica principalmente por una acumulación de activos financieros por parte de las entidades territoriales. Por su parte, el crecimiento en la deuda externa en pesos es resultado de una devaluación de 9% en el cierre de 2013.

**Gráfico 2.2: Deuda del SPNF (% PIB)<sup>3</sup>**



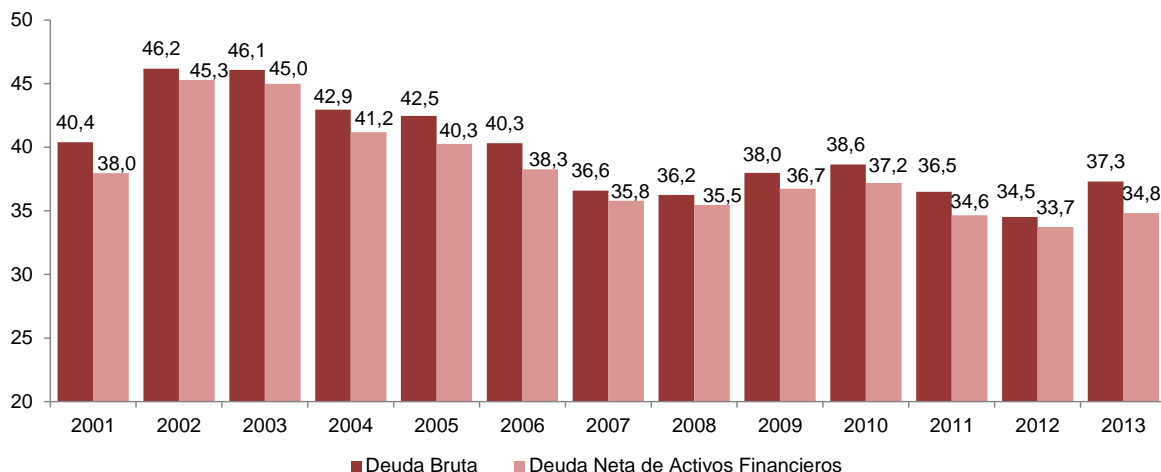
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se observa en el

Gráfico 2.3, la deuda bruta del GNC pasó de 34,5% del PIB en 2012 a 37,3% del PIB en 2013 y al descontar todos los activos en poder de la Nación la deuda neta se ubicó en 34,8% del PIB.

<sup>2</sup>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.

<sup>3</sup> 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.

**Gráfico 2.3: Deuda del GNC (% del PIB)<sup>4</sup>**

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Del total de la deuda bruta del GNC, la deuda interna pasó de 25,6% a 27,6% del PIB, mientras que la deuda externa ascendió en 0,8 pp ubicándose en 9,7% del PIB a finales de 2013. El incremento en la deuda bruta se debió por i) un mayor saldo en la emisión de bonos tanto internos como externos, ii) un aumento de 0,3% del PIB en el saldo de pagarés y iii) a la devaluación del peso que incrementó la deuda externa en un 9%.

En 2013, la Nación emitió títulos de deuda interna (TES de largo plazo) en total \$30,6 billones en TES, de los cuales \$20 billones de pesos se hicieron a través del mecanismo de subasta y los restantes \$10,6 billones con entidades públicas.

Teniendo en cuenta la estructura de financiamiento interno registrada a lo largo de la vigencia 2013, se observó que la relación entre colocaciones y servicio de deuda (roll-over) fue del orden del 113%, superior a la reportada en 2012, debido a la sustitución de fuentes de financiamiento. De esta manera, las emisiones de bonos TES financiaron necesidades adicionales a las asociadas con el servicio de la deuda interna.

En septiembre de 2013 el Gobierno decidió emitir un nuevo bono global denominado en dólares a 10 años por un monto de US\$1.600 millones, los cuales se destinaron al financiamiento de gastos del año 2013 y a prefinanciar la vigencia de 2014.

Esta emisión se colocó a una tasa de 4,168%, la segunda más baja de financiamiento en dólares en la historia de Colombia en los mercados de capitales internacionales.

<sup>4</sup> 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.

Es importante tener en cuenta que los recursos obtenidos por medio de esta emisión fueron mantenidos en las cuentas de la Nación en el exterior para atender los compromisos de servicio de deuda externa y gastos en moneda extranjera, en consistencia con la política del Gobierno Nacional de no ejercer presión en el mercado cambiario.

## 2.2 Revisión Plan Financiero 2014

El balance del SPC que se presenta en esta revisión muestra un déficit de \$12.191 mm, equivalente a 1,6% del PIB (Cuadro 2.2). Igualmente se estima un superávit fiscal del SPNF de 1,5% del PIB, consistente con un superávit primario de 1% del PIB y un nivel de deuda neta de 23,7%. Por su parte, el balance del SPF, compuesto por el Banco de la República y Fogafin, no presentará ningún cambio en términos del PIB. (Cuadro 2.3).

**Cuadro 2.2: Balance Fiscal Sector Público Consolidado**

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2013	2014*	2013	2014*
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	<b>-6.673</b>	<b>-11.810</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,5</b>
Gobierno Nacional Central	-16.645	-18.462	-2,4	-2,4
Sector Descentralizado	9.972	6.652	1,4	0,9
Seguridad Social	1.925	3.944	0,3	0,5
Empresas del Nivel Nacional	-741	-1.033	-0,1	-0,1
Empresas del Nivel Local	334	229	0,0	0,0
Regionales y Locales	8.454	3.511	1,2	0,5
Del cual SGR	1.878	1.757	0,3	0,2
Del cual FAE	1.549	1.472	0,2	0,2
<b>2. Balance Cuasifiscal del Banrep</b>	<b>-831</b>	<b>-869</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>3. Balance de Fogafín</b>	<b>732</b>	<b>531</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>4. Discrepancia Estadística</b>	<b>583</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**</b>	<b>-6.247</b>	<b>-12.191</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,6</b>

\*Cifras proyectadas.

\*\* El cálculo del balance del SPC incluye el CRF, En 2013 fue de \$57 mm y 2014 de \$42 mm.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 2.2.1 Sector Público No Financiero (SPNF)

Para 2014 se proyecta un déficit de 1,5% del PIB para el SPNF. Esta cambio, frente al balance observado de 2013 (-0,9% del PIB) se explica principalmente por: i) una disminución de 0,7% 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 tercer año de gobierno de gobernadores y alcaldes y ii) un aumento de 0,2% del PIB en el superávit del sector de Seguridad Social. Esto se debe principalmente al aumento estimado en los rendimientos financieros, particularmente los del área de pensiones y cesantías, debido a que en 2013 la rentabilidad de los fondos públicos de pensiones estuvo muy por debajo de su promedio histórico, mientras

para la vigencia 2014 se espera que esté más cercana a la media. Por otro lado, el balance del área de salud presentará un menor resultado debido a que el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) pretende financiar buena parte de los gastos, tanto del régimen contributivo como del subsidiado, con cargo a los excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores (Cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero**

SECTORES	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2013	2014*	2013	2014*
<b>Seguridad Social</b>	<b>1.925</b>	<b>3.944</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>
<b>Empresas del Nivel Nacional</b>	<b>-741</b>	<b>-1.033</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
FAEP	-220	-369	0,0	0,0
Eléctrico	-493	-155	-0,1	0,0
Resto Nacional	-28	-509	0,0	-0,1
<b>Empresas del Nivel Local</b>	<b>334</b>	<b>229</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
EPM	-435	-551	-0,1	-0,1
EMCALI	-78	-48	0,0	0,0
Resto Local	847	829	0,1	0,1
<b>Regionales y Locales</b>	<b>8.454</b>	<b>3.511</b>	<b>1,2</b>	<b>0,5</b>
Del cual SGR	1.878	1.757	0,3	0,2
Del cual FAE	1.549	1.472	0,2	0,2
<b>Sector Descentralizado</b>	<b>9.972</b>	<b>6.652</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>
<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>-16.645</b>	<b>-18.462</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>
<b>SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO</b>	<b>-6.673</b>	<b>-11.810</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,5</b>

\* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 2.2.1.1 Gobierno Nacional Central

La revisión del Plan Financiero 2014 mantiene el déficit del Gobierno Nacional Central en 2,4% del PIB de la misma forma como cerró el 2013. El déficit proyectado para el presente año alcanzará un valor de \$18.462 mm, resultado de la diferencia entre ingresos por \$129.973 mm (17,0% del PIB) y gastos por \$148.435 mm (19,5% del PIB) (Cuadro 2.4). Estos resultados son consistentes con el cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, la cual estipula una meta de déficit estructural de 2,3% para el 2014.

Adicionalmente, al tener en cuenta las obligaciones asociadas con el costo de la reestructuración del sistema financiero (\$41 mm), el déficit total a financiar del GNC asciende \$18.503 mm (2,4% del PIB). Esta meta de déficit es consistente con una deuda neta de activos financieros de 35,7% del PIB.

**Cuadro 2.4: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central**

CONCEPTO	\$mm		% del PIB		Crec (%)
	2013	2014	2013	2014	2014/2013
<b>Ingresos Totales</b>	<b>119.744</b>	<b>129.973</b>	<b>16,9</b>	<b>17,0</b>	<b>8,5</b>
Tributarios	100.780	112.923	14,3	14,8	12,0
No Tributarios	983	852	0,1	0,1	-13,3
Fondos Especiales	1.268	1.709	0,2	0,2	34,7
Recursos de Capital	16.713	14.489	2,4	1,9	-13,3
<b>Gastos Totales</b>	<b>136.390</b>	<b>148.435</b>	<b>19,3</b>	<b>19,5</b>	<b>8,8</b>
Intereses	16.363	17.535	2,3	2,3	7,2
Funcionamiento**	96.603	108.749	13,7	14,3	12,6
Inversión**	23.425	22.136	3,3	2,9	-5,5
Préstamo neto	-2	15	0,0	0,0	-
<b>Balance Total</b>	<b>-16.645</b>	<b>-18.462</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-</b>
<b>Balance Cíclico</b>	<b>-277</b>	<b>-817</b>	<b>-0,04</b>	<b>-0,11</b>	<b>-</b>
<b>Balance Estructural</b>	<b>-16.368</b>	<b>-17.645</b>	<b>-2,32</b>	<b>-2,31</b>	<b>-</b>

\* Cifras proyectadas.

\*\* Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El comportamiento del resultado fiscal del GNC proyectado para 2014 responde a variaciones marginales de los niveles de ingresos y gastos. En el caso de los ingresos, se incrementan en 0,1 puntos del PIB. Esto se debe esencialmente a la interacción de varios efectos. Por un lado, un incremento en los recursos derivados del recaudo tributario y en especial del CREE. Por el otro lado, hay una reducción de los ingresos por recursos de capital. Dicha disminución es resultado de dos factores: el primero, es el menor pago de dividendos por parte de Ecopetrol para el año 2014; el segundo, es el ingreso, por una sola vez en 2013, de recursos por concepto de la transferencia de márgenes de comercialización por parte de la ANH.

Por su parte, los gastos presentan un aumento en su participación como porcentaje del PIB al pasar de 19,3% en 2013 a 19,5% en 2014. Este comportamiento está asociado a un aumento de los gastos en funcionamiento de 0,6 puntos del PIB, efecto que se contrarresta parcialmente con una reducción de las partidas de inversión en 0,4 puntos del PIB.

Estas cifras muestran que los principales cambios en el balance fiscal del GNC están asociados a la implementación del CREE, impuesto creado en la Reforma Tributaria de 2012, y por el cual se espera obtener recursos en 2014 por \$12.108 mm (1,6% del PIB). Dichos recursos están comprometidos para financiar gastos asociado al SENA, ICBF, y los sectores Salud, Educación y Agricultura por \$9.842 mm (1,3% del PIB).

#### **a) Ingresos**

Se proyecta que los ingresos totales del GNC en 2014 asciendan a \$129.973 mm (17,0% del PIB), con un incremento nominal de 8,5%. Del total, \$112.923 mm



(14,8% del PIB) provienen del recaudo tributario y \$14.489 mm (1,9% del PIB) corresponden a recursos de capital. Adicionalmente, se esperan ingresos por \$1.709 mm (0,2% del PIB) por fondos especiales y \$852 mm (0,1% del PIB) por ingresos no tributarios, correspondientes a tasas, multas y contribuciones (Cuadro 2.5).

**Cuadro 2.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central**

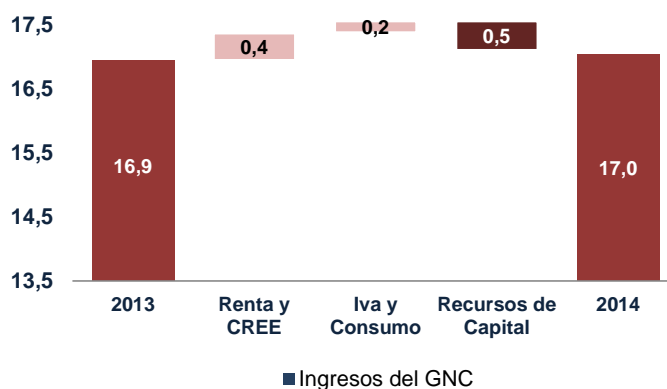
CONCEPTO	\$mm		% del PIB		Crec (%)
	2013	2014	2013	2014	2014/2013
<b>Ingresos Totales</b>	<b>119.744</b>	<b>129.973</b>	<b>16,9</b>	<b>17,0</b>	<b>8,5</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>100.780</b>	<b>112.923</b>	<b>14,3</b>	<b>14,8</b>	<b>12,0</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>100.433</b>	<b>112.706</b>	<b>14,2</b>	<b>14,8</b>	<b>12,2</b>
Adm. por la Dian Internos	85.347	96.648	12,1	12,7	13,2
Adm. por la Dian Externos	15.086	16.058	2,1	2,1	6,4
Otros (No admon. DIAN)	347	216	0,0	0,0	-37,7
<b>Ingresos No Tributarios</b>	<b>983</b>	<b>852</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-13,3</b>
<b>Fondos Especiales</b>	<b>1.268</b>	<b>1.709</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>34,7</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>16.713</b>	<b>14.489</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>	<b>-13,3</b>

\*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 recaudo tributario asociado a renta y CREE, IVA y consumo, así como una disminución de los ingresos asociados a recursos de capital. La reducción de este último concepto obedece a menores dividendos de Ecopetrol y al traslado extraordinario de recursos que la ANH en 2013 realizó (Gráfico 2.4).

**Gráfico 2.4: Evolución de los ingresos del GNC 2013-2014 (% PIB)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### • Ingresos tributarios

Los recursos esperados por concepto de recaudo tributario administrado por la DIAN, una vez descontados los pagos con papeles y las devoluciones en efectivo, alcanzarán un valor de \$112.706 mm (14,8% del PIB) en 2014, tras un incremento nominal del orden de 12,2% respecto a 2013. Este crecimiento está asociado al

incremento en el recaudo del CREE, el cual pasa de 0,4% del PIB en 2013 a 1,6% en 2014. El significativo incremento por este concepto está asociado al hecho que en 2013 solo se recaudaron las retenciones de la declaración de CREE que se lleva a cabo en 2014, mientras que durante 2014 se reciben tanto el pago de las cuotas asociadas al año gravable 2013 como de las retenciones asociadas al año gravable 2014. Además, durante 2013 solo se recaudaron retenciones durante siete meses (a partir de junio), puesto que el mecanismo de retención en la fuente fue reglamentado en mayo (Cuadro 2.6).

El recaudo por cuotas de renta en 2014, que constituye el 14,1% de los ingresos tributarios de la Nación, alcanzará un valor de \$15.840 mm (2,1% del PIB), inferior en 23,7% con respecto a 2013. Este comportamiento se debe a la reducción de la tarifa de este impuesto del 33% al 25% en el marco de la Reforma Tributaria.

Por su parte, se proyecta que los ingresos provenientes del recaudo por retención de renta sumen \$26.860 mm (3,5% del PIB), lo que representa un incremento nominal del 11,7%.

En cuanto al recaudo de IVA se espera obtener recursos por \$26.304 mm (3,5% del PIB), de los cuales \$22.649 (3,0% del PIB) corresponden a declaraciones y \$3.655 mm (0,5% del PIB) están asociadas a retenciones. En conjunto por este concepto se espera un crecimiento nominal de 12,2%. Con respecto al impuesto al consumo, recaudo asociado a las ventas de bienes y servicios, como telefonía, servicios de restaurante y vehículos, se proyectan ingresos por \$1.729 mm (0,2% del PIB).

**Cuadro 2.6: Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central**

CONCEPTO	\$mm		% del PIB		Crec (%)
	2013	2014	2013	2014	2014/2013
<b>Tributarios</b>	<b>100.780</b>	<b>112.923</b>	<b>14,3</b>	<b>14,8</b>	<b>12,0</b>
<b>Administrados por la DIAN</b>	<b>100.433</b>	<b>112.706</b>	<b>14,2</b>	<b>14,8</b>	<b>12,2</b>
Renta y CREE	47.743	54.808	6,8	7,2	14,8
IVA y Consumo	24.636	28.033	3,5	3,7	13,8
Externos	15.086	16.058	2,1	2,1	6,4
Otros	12.968	13.806	1,8	1,8	6,5
<b>Otros (No admon. DIAN)</b>	<b>347</b>	<b>216</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-37,7</b>

\*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al recaudo asociado con la actividad económica externa, que representa el 14,2% de los ingresos tributarios totales en 2014, se proyecta un aumento en el nivel de recaudo, alcanzando un monto de \$16.058 mm (2,1% del PIB). Este comportamiento se explica por el crecimiento esperado de las importaciones expresadas en dólares del 5,0% para el año 2014, y que en pesos colombianos alcanza un 8,4%.

De otro lado, los ingresos provenientes del impuesto al patrimonio, ascenderán a \$4.266 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.

Con respecto al GMF (4 por mil), se esperan percibir recursos por un monto de \$6.365 mm (0,8% del PIB). De acuerdo a la Reforma Tributaria de 2010 (Ley 1430 de 2010), el GMF debía presentar en 2014 una reducción en 2 puntos como parte del proceso de su eliminación gradual, la cual debe ser completada en 2018. Sin embargo en diciembre de 2013, el Congreso de la República dispuso posponer por un año el proceso de desmonte con el fin de obtener de recursos adicionales para inversión en el campo en el marco del Pacto Agrario.

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.

- **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 \$14.489 mm (1,9% del PIB). Dentro de este rubro, se espera que los excedentes que las empresas trasladan a la Nación alcancen \$11.884 mm (1,6% del PIB). Ello representa una reducción del 13,3% respecto a los recursos recibidos por este concepto en 2013. Este comportamiento se explica esencialmente por la reducción en los excedentes provenientes de Ecopetrol con respecto a 2013. En 2014 se recibirán dividendos de Ecopetrol por \$10.770 mm (1,4% del PIB).

En cuanto a los ingresos derivados de los fondos especiales, se calcula que al cierre del año alcanzarán un valor de \$1.709 mm (0,2% del PIB). En particular, en este rubro se incluyen los recursos que CAPRECOM percibía por concepto de pensiones y que a partir de 2014 comenzará a recibir el GNC, como garante de las pensiones de la entidad. Ahora bien, con respecto a los rendimientos financieros del portafolio de fondos propios y administrados por la Nación, se proyecta que en 2014 alcancen \$1.018 mm (0,1% del PIB).

## **b) Gastos**

Se calcula que el gasto del Gobierno Nacional Central ascenderá a \$148.435 mm en 2014, con un crecimiento nominal de 8,8% respecto a 2013. En términos del PIB, el gasto aumenta 0,2 pp entre los años 2013 y 2014. De esta cifra, \$17.535 mm (2,3% del PIB) corresponden al pago de intereses sobre la deuda, \$108.749

mm (14,3% del PIB) son destinados a partidas de funcionamiento, \$22.136 (2,9% del PIB) van para inversión y \$15 mm corresponden al préstamo neto (Cuadro 2.7).

**Cuadro 2.7: Gastos totales del Gobierno Nacional Central**

CONCEPTO	\$mm		% del PIB		Crec (%)
	2013	2014	2013	2014	2014/2013
<b>Gastos Totales</b>	<b>136.390</b>	<b>148.435</b>	<b>19,3</b>	<b>19,5</b>	<b>8,8</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>112.967</b>	<b>126.284</b>	<b>16,0</b>	<b>16,6</b>	<b>11,8</b>
Intereses	16.363	17.535	2,3	2,3	7,2
Funcionamiento**	96.603	108.749	13,7	14,3	12,6
Servicios personales	15.223	17.835	2,2	2,3	17,2
Transferencias	75.331	84.672	10,7	11,1	12,4
SGP	28.193	27.740	4,0	3,6	-1,6
Pensiones	24.296	28.235	3,4	3,7	16,2
CREE	5.263	9.842	0,7	1,3	87,0
Otras	17.579	18.855	2,5	2,5	7,3
<b>Gastos Generales</b>	<b>6.049</b>	<b>6.242</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>3,2</b>
<b>Inversión**</b>	<b>23.425</b>	<b>22.136</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>-5,5</b>
<b>Préstamo neto</b>	<b>-2</b>	<b>15</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>

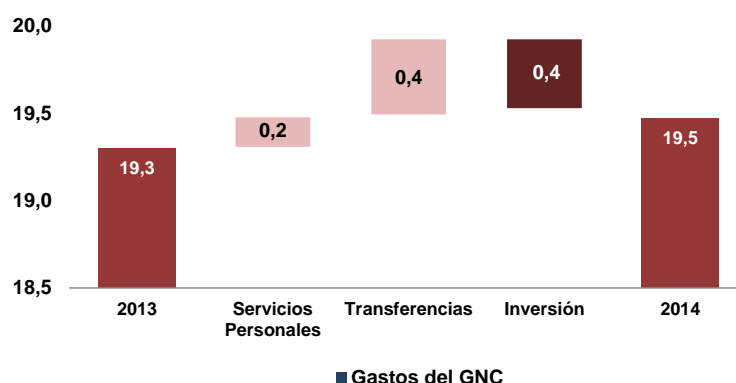
\* Cifras proyectadas.

\*\*Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante mencionar que la evolución de la inversión entre 2013 y 2014 está asociada a la decisión del gobierno de llevar a cabo un esfuerzo extraordinario en el año de 2013 en esta materia con el fin de lograr la ejecución del plan de gobierno. De esta forma, como ya se había anunciado en la primera versión del Plan Financiero 2014 (PF 2014), la inversión en el año 2014 se reducirá con respecto a lo observado en 2013. A pesar de ello es necesario resaltar dos elementos. Primero, se llevó a cabo una recomposición del gasto para permitir un aumento en la inversión con respecto a lo anunciado en el PF 2014 en aras de mantener una dinámica positiva en la inversión pública. De esta forma, en esta revisión del PF2014 la inversión se cifra en 2,9% del PIB, lo que se compara favorablemente con la proyección realizada inicialmente, en donde la inversión alcanzaba un 2,0% del PIB. Segundo, el nivel de inversión proyectado en esta actualización se encuentra 1,0 punto porcentual por encima del promedio de inversión del GNC de los últimos 20 años (1,9% del PIB).

El Gráfico 2.5 muestra la evolución de los gastos entre 2013 y 2014. Al respecto deben considerarse las presiones adicionales al gasto de funcionamiento provenientes de CREE y pensiones. En cuanto al CREE, vale la pena decir que estos gastos cuentan con su propia fuente de financiamiento. En particular, 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 2.5: Evolución de los gastos del GNC 2013-2014 (% PIB)**

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### • **Gastos corrientes**

Los gastos corrientes de la Nación en 2014 se estiman con un crecimiento del 11,8% con respecto a 2013. Así, el gasto corriente pasa de \$112.967 mm (16,0% del PIB) en 2013 a \$126.284 mm (16,6% del PIB) en 2014. El factor fundamental que permite explicar esta evolución es el incremento en los gastos asociados al CREE, como se mencionó anteriormente.

Por su parte, el servicio de la deuda pública del GNC aumentará marginalmente entre 2013 y 2014. Este pasa de \$ 16.363 (2,3% del PIB) en 2013 a \$ 17.535 mm (2,3% del PIB) para un crecimiento nominal de 7,2%. La evolución del servicio de la deuda 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. Así, mientras en 1990 la deuda interna participaba con poco más de 10% del portafolio, en 2013 esta representó más del 70% del total.

Los gastos 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 sumarse 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. Por estas consideraciones, los gastos por servicios personales presentan un incremento de 17,2% con respecto a 2013.

En lo referente 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. Para efecto de la proyección de transferencias a las regiones por concepto de SGP no se incluyen los recursos destinados al Fonpet los cuales se clasificaron en otras transferencias, lo cual explica la reducción del SGP frente al año 2013.

De otra parte, las pensiones elevan su participación en 0,3 pp 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. Finalmente, las otras transferencias crecen 7,3%. Allí se incluyen los gastos asociados al programa de Unificación y Universalización del POS, en cumplimiento de la sentencia de la corte constitucional, los recursos para las universidades públicas nacionales, subsidios de energía y gas y el Fondo de Solidaridad Pensional, entre otros.

- **Inversión**

La inversión del GNC en 2014 alcanzará un valor de \$22.136 mm (2,9% del PIB). Dentro del monto total de inversión, se destacan los recursos en ejecución en proyectos del sector de Inclusión Social y Reconciliación (Familias en Acción y Asistencia a Primera Infancia); proyectos de infraestructura, estratégicos a mediano plazo, como la concesión autopista Ruta del Sol y el programa de mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura; proyectos del sector vivienda, destinados al subsidio familiar de vivienda (cien mil viviendas) y subsidio de vivienda a población desplazada ; finalmente, Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), entre otros.

- **Préstamo Neto<sup>5</sup>**

El gasto por concepto de préstamo neto ascenderá a \$15 mm, resultado los pagos de créditos garantizados en moneda extranjera a través de la cuenta CEDE (\$40 mm), que corresponden a entidades como Emcali y Metro de Medellín, y de la recuperación de cartera por \$22 mm, que reduce el valor neto del gasto en dicho monto.

### **c) Balance Estructural.**

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 para 2014 y 2018 y a observar una senda decreciente de ese indicador hasta reducirlo a 1,0% o menos del PIB a partir de 2022.

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”. En consecuencia es preciso determinar la fracción del balance efectivo que se puede considerar como estructural. Para este efecto se emplea la metodología de función de producción para calcular el PIB potencial y la brecha de producto así como metodologías de síntesis estadística para determinar el precio de largo plazo del crudo colombiano.

---

<sup>5</sup> 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.

Para el año 2014, se proyecta un déficit estructural de \$17.645 mm (2,31% del PIB). Este resultado cumple con la meta explícita fijada en la Ley de Regla Fiscal. El balance estructural se descompone en ingresos estructurales por \$130.789 mm (17,16% del PIB) y gastos estructurales por \$148.435 mm (19,47% del PIB) (Cuadro 2.8). En 2014 se espera un ingreso cíclico negativo marginal explicado por una brecha negativa del PIB, crecimiento real por debajo del potencial. En el caso del petróleo, no se registra ingreso cíclico.

**Cuadro 2.8: Balance Estructural del GNC**

CONCEPTO	(% PIB)				
	2013	2014	2013	2014	2014/2013
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>119.744</b>	<b>129.973</b>	<b>16,94</b>	<b>17,05</b>	<b>8,5</b>
<b>Ingresos Estructurales</b>	<b>120.022</b>	<b>130.789</b>	<b>16,98</b>	<b>17,16</b>	<b>9,0</b>
No Energéticos	97.353	113.435	13,78	14,88	16,5
Energéticos	22.669	17.354	3,21	2,28	-23,4
<b>Ingresos Cíclicos</b>	<b>-277</b>	<b>-817</b>	<b>-0,04</b>	<b>-0,11</b>	<b>194,4</b>
Tributarios sin minería	-680	-817	-0,10	-0,11	20,0
Energéticos	403	0	0,06	0,00	-
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>136.390</b>	<b>148.435</b>	<b>19,30</b>	<b>19,47</b>	<b>8,8</b>
<b>Gasto Estructural</b>	<b>136.390</b>	<b>148.435</b>	<b>19,30</b>	<b>19,47</b>	<b>8,8</b>
<b>Gasto Contracíclico</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-16.645</b>	<b>-18.462</b>	<b>-2,36</b>	<b>-2,42</b>	<b>-</b>
<b>BALANCE ESTRUCTURAL</b>	<b>-16.368</b>	<b>-17.645</b>	<b>-2,32</b>	<b>-2,31</b>	<b>-</b>
<b>BALANCE CÍCLICO</b>	<b>-277</b>	<b>-817</b>	<b>-0,04</b>	<b>-0,11</b>	<b>-</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### d) Financiamiento.

En este escenario el total de necesidades de financiamiento de la Nación en 2014 alcanzará un valor de \$50.730 mm (6,7% del PIB), el cual se compone de un déficit a financiar, la deuda acumulada del Fondo de Estabilización de los Precios de Combustibles (FEPC), el pago de amortizaciones de deuda, las pérdidas del Banco de la República, y una disponibilidad final en caja (Cuadro 2.9).

El déficit total a financiar del GNC en 2014 resulta de agregar los costos de la reestructuración del sistema financiero (\$41 mm) al déficit proyectado para la vigencia (\$18.462 mm; 2,4% del PIB). Además del déficit, la Nación atenderá obligaciones por concepto de amortizaciones de deuda en moneda local por \$17.321 mm (2,3% del PIB) y en moneda extranjera por \$4.623 mm (0,6% del PIB), es decir USD \$2.395 millones. Así mismo se presentan tres obligaciones adicionales a financiar en 2014. La primera corresponde a las pérdidas a cargo del GNC que el Banco de la República registró en 2013, las cuales alcanzaron un valor de \$1.198 mm (0,2% del PIB). La segunda es el pago de la deuda acumulada por el FEPC entre 2009 y 2012 por \$3.195 mm (0,4% del PIB). Es importante resaltar que desde el punto de vista fiscal, el déficit que generó dicha deuda ya quedó debidamente registrado en el SPC en los años correspondientes. Finalmente, se encuentra el pago de fallos del poder judicial los cuales alcanzan los \$300 mm.

Cuadro 2.9: Fuentes y Usos del GNC 2014\*

FUENTES	\$ MM	MFMP 50.730	USOS	\$ MM	MFMP 50.730
<b>Desembolsos</b>		<b>40.992</b>	<b>Déficit a financiar</b>		<b>18.503</b>
<b>Externos</b>	(US\$ 4.039 mill.)	<b>7.795</b>	De los cuales:		
Bonos	(US\$ 1.989 mill.)	3.838	Intereses Externos	(US\$ 2.041 mill.)	3.939
Multilaterales y Otros	(US\$ 2.050 mill.)	3.957	Intereses Internos		12.578
<b>Internos</b>		<b>33.196</b>			
<b>TES</b>		<b>33.178</b>			
Subastas		19.300			
Entidades Publicas		9.185			
FEPC y Otros		4.693			
<b>Otros</b>		<b>18</b>	<b>FEPC</b>		<b>3.195</b>
<b>Ajustes por Causación</b>		<b>233</b>	<b>Pérdidas Banco República</b>		<b>1.198</b>
<b>Deuda Flotante</b>		<b>1.388</b>	<b>Sentencias</b>		<b>300</b>
<b>Operaciones de Tesorería</b>		<b>4.415</b>	<b>Amortizaciones</b>		<b>21.944</b>
<b>Otros Recursos</b>		<b>14</b>	Externas	(US\$ 2.395 mill.)	4.623
			Internas		17.321
<b>Disponibilidad inicial</b>		<b>3.689</b>	<b>Disponibilidad Final</b>		<b>5.590</b>
En pesos		1.480	En pesos		4.453
En dólares	(US\$ 1.104 mill.)	2.209	En dólares	(US\$ 589 mill.)	1.137

\*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, en 2014 el Gobierno retirará liquidez a la economía. Ello se debe a que se realizarán pagos por concepto de servicio de la deuda interna (\$29.899 mm; 3,9% del PIB, entre intereses y amortizaciones de deuda interna) frente a unas necesidades de recursos de financiamiento por medio de TES por \$33.196 mm (4,4% del PIB).

Esta versión del esquema de 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 \$33.178 mm (4,4% del PIB). De estos, \$19.300 mm (2,5% del PIB) corresponden a colocaciones por subastas en el mercado local y \$9.185 mm (1,2% del PIB) a operaciones convenidas con entidades públicas.

De igual forma, en 2014 la Nación prevé recurrir a fuentes de financiamiento externas por US\$4.039 millones (\$7.795 mm; 1,0% del PIB). Del total de desembolsos externos US\$2.050 millones (\$3.957 mm; 0,5% del PIB) provienen de entidades multilaterales y US\$1.989 millones (\$3.838 mm, 0,5% del PIB) corresponden a colocaciones de bonos en el mercado externo. Estas últimas ya fueron completadas en la histórica emisión del pasado 21 de enero de 2014, que se constituyó en la transacción de financiamiento soberana más grande de Latinoamérica en bonos de 30 años, con el cupón más bajo jamás alcanzado por la República de Colombia en su historia en emisiones de largo plazo (5,6%).



Además de la disponibilidad inicial en caja (\$3.689 mm, 0,5% del PIB), el Gobierno supone otras fuentes de financiación en 2014 por un monto de \$5.817 mm (0,8% del PIB). Los restantes \$233 mm, se obtienen por medio de ajustes de causación.

## **2.2.1.2 Sector Público Descentralizado**

### **2.2.1.2.1 Seguridad Social**

Para la vigencia 2014, se proyecta un superávit del sector de seguridad social de \$3.944 mm (0,5% del PIB), producto de ingresos por \$67.563 mm (8,9% del PIB) y de gastos por \$63.619 mm (8,3% del PIB) (Cuadro 2.11). El incremento proyectado frente al balance registrado en la vigencia 2013, equivalente a 0,2% del PIB, se debe principalmente al aumento estimado en los rendimientos financieros, particularmente los del área de pensiones y cesantías, debido a que durante 2013 la rentabilidad de los fondos públicos de pensiones estuvo bastante por debajo de su promedio histórico y se espera que en la vigencia 2014 esté más cercana a la media. Por otro lado, se proyecta un deterioro del balance del área de salud debido a que el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) pretende financiar buena parte de los gastos, tanto del régimen contributivo como del subsidiado, con cargo a los excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores.

En lo que concierne a los ingresos totales del sector, se proyecta un aumento del orden de 15,5%. Por orden de magnitud, se estima que los mayores ingresos sean por concepto de aportes del Gobierno Central (\$8.824 mm), rendimientos financieros (\$2.611 mm) e ingresos por explotación bruta (\$210 mm). Estos incrementos se compensan parcialmente en el balance debido a las disminuciones proyectadas en ingresos tributarios (\$2.027 mm)<sup>6</sup> y en otros ingresos (\$552 mm).

El incremento en los aportes del Gobierno Central se divide casi que por partes iguales entre el área de salud y el de pensiones y cesantías. En el primer caso, el aumento se explica por la aplicación de la Ley 1607 de 2012 que dispuso que las contribuciones de salud de los trabajadores privados con asignaciones mensuales inferiores a 10 salarios mínimos serían reemplazados por transferencias de la Nación, recaudadas a través del Impuesto Sobre la Renta para la Equidad –CREE, siendo la contrapartida en términos de las cuentas fiscales la disminución de los ingresos tributarios correspondientes a dichas cotizaciones; en el segundo caso, el aporte de la Nación tiene por objeto cubrir el faltante para el pago de las mesadas

---

<sup>6</sup> Como una manera de distinguir las contribuciones de salud que financiaban el régimen contributivo y subsidiado, las cuentas fiscales separaban dichas contribuciones según su uso. Así, la porción de las cotizaciones en salud que ingresaban a la subcuenta de solidaridad del Fosyga para financiar el régimen subsidiado (hasta 1,5 pp del 12,5% del ingreso base de cotización de los trabajadores formales) se contabilizaba como ingreso tributario mientras que la porción que lo hacía en las subcuentas de compensación y promoción, para financiar el régimen contributivo y las actividades de promoción en salud, lo hacían como otros ingresos. La Dirección General de Política Macroeconómica considera que la distinción debe hacerse en términos de la fuente y no del uso de los recursos. En consecuencia, a partir de este documento las contribuciones en salud se contabilizarán en su totalidad como ingresos tributarios.

pensionales en la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y en los Fondos Públicos de Pensiones que reciben aportes de la Nación.

**Cuadro 2.10: Balance Fiscal de la Seguridad Social**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%) 2014*/2013
	2013	2014*	2013	2014*	
<b>Ingresos Totales</b>	<b>58.497</b>	<b>67.563</b>	<b>8,3</b>	<b>8,9</b>	<b>15,5</b>
<b>Explotación Bruta</b>	<b>1.707</b>	<b>1.917</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>12,3</b>
<b>Aportes del Gobierno Central</b>	<b>29.170</b>	<b>37.995</b>	<b>4,1</b>	<b>5,0</b>	<b>30,3</b>
Funcionamiento	29.170	37.995	4,1	5,0	30,3
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>16.645</b>	<b>14.618</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>	<b>-12,2</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>10.975</b>	<b>13.034</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>18,8</b>
Rendimientos Financieros	2.201	4.812	0,3	0,6	118,6
Otros	8.774	8.222	1,2	1,1	-6,3
<b>Gastos Totales</b>	<b>56.572</b>	<b>63.619</b>	<b>8,0</b>	<b>8,3</b>	<b>12,5</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>56.792</b>	<b>63.581</b>	<b>8,0</b>	<b>8,3</b>	<b>12,0</b>
Funcionamiento	56.792	63.581	8,0	8,3	12,0
Servicios Personales	417	257	0,1	0,0	-38,4
Operación Comercial	1.508	2.235	0,2	0,3	48,2
Transferencias	54.702	60.786	7,7	8,0	11,1
Gastos Generales y Otros	166	304	0,0	0,0	83,5
<b>Pagos de Capital</b>	<b>17</b>	<b>38</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>120,0</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	17	38	0,0	0,0	120,0
<b>Gastos Causados</b>	<b>-238</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>1.925</b>	<b>3.944</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>104,9</b>

\* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, el aumento de 118,6% en los rendimientos financieros se debe a que durante la vigencia 2013 la expectativa de normalización de la política monetaria en Estados Unidos generó una pérdida de valor del portafolio denominado en TES lo que ocasionó que los rendimientos financieros estuvieron bastante por debajo de su promedio histórico. En este orden de ideas, el incremento proyectado expresa la expectativa de que estos se sitúen en un nivel más cercano a dicho promedio. Por su parte, el incremento proyectado en los ingresos por explotación bruta se debe al aumento en los afiliados de la Unidad de Salud de Caprecom así como de la Unidad de Pago por Capitación del régimen subsidiado (UPC-S).

Finalmente, la disminución estimada en ingresos tributarios obedece a los menores recaudos por cuenta de las cotizaciones en salud de los trabajadores de menos de 10 salarios mínimos, mientras que la caída de otros ingresos es producto de una proyección inferior en el recaudo por devolución de aportes, correspondiente a las personas que se trasladan del régimen pensional de ahorro individual al de prima media.

En lo relacionado con los gastos del sector, se proyecta un crecimiento de 12,5%, equivalente a \$7.048 mm, el cual se debe principalmente al aumento de las transferencias. El incremento estimado de las transferencias del área de salud es

de \$2.990 mm y se explica principalmente por los mayores gastos al interior del Fosyga destinados al régimen contributivo<sup>7</sup>. 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 de vejez, así como de las 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 \$6.721 mm (0,9% del PIB) y el área de salud un déficit de \$2.777 mm (0,4% del PIB) (Cuadro 2.11). Es importante señalar que el déficit del área de salud no implica que exista un desfinanciamiento del mismo, sino que una parte importante de los gastos que realizará el Fosyga durante la vigencia 2014 se financiarán con cargo a los excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores.

**Cuadro 2.11: Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social  
2013 – 2014**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013	2014*	2013	2014*	
Salud	-1.316	-2.777	-0,2	-0,4	111,0
Pensiones y Cesantías	3.241	6.721	0,5	0,9	107,4
<b>TOTAL</b>	<b>1.925</b>	<b>3.944</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>104,9</b>

\* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>7</sup> El aumento en ingresos y gastos del régimen contributivo, visto desde el punto de vista de las cuentas fiscales, obedece más a un efecto contable que a una realidad económica. Las contribuciones de salud (hechas por empleadores y empleados) son recaudadas directamente por las Entidades Prestadoras de Salud (EPS), quienes, de acuerdo con el número de afiliados que tengan, se reservan el valor de la UPC que les corresponde. Con este dinero, las EPS financian el costo de los medicamentos y procedimientos en salud que requieran los pacientes que están afiliadas a ellos, siempre y cuando dichos bienes y servicios en salud se encuentren incluidos dentro del plan de beneficios del Plan Obligatorio de Salud (POS). Este proceso realizado por las EPS se conoce como proceso de compensación y, por no realizarse a través del Fosyga sino directamente por estas, no se ve reflejado en las cuentas fiscales del sector. Cuando el valor recaudado por las EPS es superior al ingreso que a estas les corresponde, y que equivale a la UPC de sus afiliados, la diferencia es girada al Fosyga quien, a su vez, gira el faltante a las EPS en las cuales este proceso es deficitario. Son estos recursos (los que entran al Fosyga para ser distribuidos según las necesidades de gasto), además de la porción de las contribuciones que cofinancian el régimen subsidiado y las actividades de promoción y prevención en salud, los que constituyen los ingresos tributarios del Fosyga y representaban, hasta la vigencia 2013, alrededor del 34% de las contribuciones en salud recaudadas.

La aplicación de la Ley 1607 de 2012 modificó no solo el financiamiento del régimen contributivo en salud, cambiando las contribuciones en salud de los empleadores de ciertos trabajadores por aportes de la Nación, sino también la forma en que dichos recursos son apropiados y, en consecuencia, las cuentas fiscales del sector de seguridad social. Como se mencionó con anterioridad, antes de la vigencia 2014 apenas la tercera parte de las contribuciones en salud entraba al Fosyga. La transferencia que hace el Gobierno Nacional Central, en cambio, entra en su totalidad a dicho fondo, para luego ser distribuido entre las EPS. Este hecho, que es neutro en términos de que una fuente se reemplaza por otra, en las cuentas fiscales aparece como un aumento de los ingresos y de los gastos, pues un porcentaje más grande de estos se hace a través del Fosyga.

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<sup>8</sup>, 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 \$2.777 mm (0,4% del PIB), resultado inferior en 0,2% del PIB al balance fiscal registrado durante la vigencia 2013. El resultado fiscal proyectado para 2014 es producto de ingresos totales por \$16.102 mm (2,1% del PIB), y gastos totales por \$18.879 mm (2,5% del PIB) (Cuadro 2.12).

El crecimiento proyectado de los ingresos totales del área es de 16,5% (\$2.282 mm), consecuencia tanto del incremento en los aportes del Gobierno Central (\$4.582 mm) e ingresos por explotación bruta (\$232 mm) como de la disminución de ingresos tributarios (\$2.390 mm) y de rendimientos financieros (\$205 mm). Por su parte, se espera que los otros ingresos se mantengan prácticamente constantes en términos reales. Dado que la mayoría de los cambios en ingresos y gastos se concentran en el Fosyga y que durante la vigencia 2014 las transferencias de dicho fondo representan el 88% 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 cinco 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<sup>9</sup>, 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.

<sup>8</sup> También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, Caprecom, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

<sup>9</sup> 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 2.12: Balance Fiscal del Área de Salud

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013	2014*	2013	2014*	2014*/2013
<b>Ingresos Totales</b>	<b>13.819</b>	<b>16.102</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>16,5</b>
<b>Explotación Bruta</b>	<b>1.679</b>	<b>1.911</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>13,8</b>
<b>Aportes del Gobierno Central</b>	<b>2.823</b>	<b>7.405</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>162,3</b>
Funcionamiento	2.823	7.405	0,4	1,0	162,3
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>6.756</b>	<b>4.366</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>-35,4</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>2.561</b>	<b>2.419</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>-5,5</b>
Rendimientos Financieros	372	166	0,1	0,0	-55,3
Otros	2.189	2.253	0,3	0,3	2,9
<b>Gastos Totales</b>	<b>15.135</b>	<b>18.879</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>24,7</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>15.363</b>	<b>18.873</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>	<b>22,8</b>
Funcionamiento	15.363	18.873	2,2	2,5	22,8
Servicios Personales	273	124	0,0	0,0	-54,6
Operación Comercial	1.327	1.900	0,2	0,2	43,1
Transferencias	13.668	16.657	1,9	2,2	21,9
Gastos Generales y Otros	95	191	0,0	0,0	101,9
<b>Pagos de Capital</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-10,1</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	7	6	0,0	0,0	-10,1
<b>Gastos Causados</b>	<b>-235</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0</b>
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>-1.316</b>	<b>-2.777</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>111,0</b>

\* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al interior de la Subcuenta de Compensación se proyecta un aumento de \$5.545 mm en las transferencias del Gobierno Central y una disminución de \$2.490 mm en los ingresos tributarios. Ambos movimientos se deben a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 en lo que se refiere al reemplazo de los aportes en salud que hacían los empleadores privados por sus empleados con asignaciones salariales inferiores a 10 salarios mínimos<sup>10</sup> por aportes del Gobierno Central recaudados a través del CREE. Si bien en las cuentas fiscales este movimiento es superaravitorio en términos de ingresos, esto se debe más al efecto contable descrito con anterioridad que a una realidad económica (esto es, un porcentaje más elevado de los ingresos y los gastos se realizan a través del Fosyga). La contrapartida del

<sup>10</sup> La Ley 100 de 1993 dispuso que el régimen contributivo en salud se financiaría con cotizaciones sobre la nómina de los trabajadores formales equivalentes al 12,5% del salario. De este valor, 8,5pp eran pagados por el empleador y el resto por el empleado. Diversos estudios encontraron que una de los principales obstáculos para la creación de empleo formal en Colombia era el costo no salarial de contratar un trabajador, esto es, el costo adicional al salario en que tenía que incurrir un empleador al contratar un trabajador (SENA, ICBF, contribuciones a salud y pensión, primas, vacaciones, etc.). Como una manera para incentivar empleo formal, entre otros objetivos, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República una propuesta de reforma tributaria que se convirtió en la promová la Ley 1607 de 2012. En lo que se refiere a la disminución de estos costos no salariales, la Ley estableció que las contribuciones al SENA, ICBF y a salud a cargo de los empleadores privados, por concepto de sus empleados con salarios inferiores a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, serían reemplazadas por el Impuesto Sobre la Renta para la Equidad – CREE, un recaudo de destinación específica cobrado como un porcentaje del impuesto de renta (9% los primeros 3 años de entrada en vigencia de la Ley, 8% a partir del cuarto). Este beneficio no aplica para los empleados públicos ni para los empleados con asignaciones salarios superiores a ese nivel.

aumento en el ingreso al interior del Fosyga es que el gasto asociado al proceso de compensación se incrementa en \$2.635 mm, lo que explica la mayor parte del cambio en las transferencias del fondo. Además de lo anterior, por el lado de los gastos resulta relevante destacar la disminución proyectada en los gastos No POS<sup>11</sup> de \$649 mm y la caída estimado en saldos no compensados y registros glosados<sup>12</sup> del orden de \$309 mm.

En la Subcuenta de Solidaridad es importante destacar una disminución proyectada de \$667 mm en los aportes de la Nación<sup>13</sup>, que pasan de \$1.207 mm en la vigencia 2013 a \$520 mm en la presente vigencia, así como la apropiación de \$926 mm correspondientes a excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores y que tienen como fin cofinanciar el aseguramiento del régimen subsidiado. La utilización de excedentes financieros como fuente de financiación explica el gran déficit proyectado al interior de Fosyga para la vigencia 2014 y que asciende, para el total del fondo, a \$2.536 mm. En lo referente a los gastos de la Subcuenta de Solidaridad, se proyecta un aumento de \$1.035 mm principalmente para el pago de la afiliación al régimen subsidiado.

De otra parte, al interior de la Subcuenta de Promoción se proyecta un aumento de los gastos por \$73 mm, principalmente para desarrollar programas nacionales de promoción y prevención, mientras que en la Subcuenta de Garantías para el Sector Salud se proyecta que estos se mantengan prácticamente constantes. Por último, en la subcuenta ECAT se tiene previsto desacumular excedentes por valor de \$2.142 mm para apoyar la sostenibilidad de la afiliación de la población pobre y vulnerable asegurada a través del régimen subsidiado.

En lo relacionado con el resto de entidades que componen el área de la salud, resulta importante señalar que en Caprecom se estima tanto un incremento de \$232 mm en los ingresos por explotación bruta, equivalente al 13,8%, provenientes de los ingresos por UPC de los afiliados al régimen subsidiado de la empresa, así como un incremento de \$574 mm en los gastos de operación comercial, derivados tanto de la ampliación del contenido del plan de beneficios de dicho régimen como

---

<sup>11</sup> Los medicamentos, procedimientos y servicios sociales que no están incluidos en el plan de beneficios y cuyo gasto es ordenado por los Comités Técnico Científico de las EPS y por las autoridades judiciales constituyen el gasto No Pos. Durante los últimos años la Nación ha tomado medidas de precios y racionalización de uso (en particular, decretos que determinen los precios máximos a que pueden ser recobrados los medicamentos así como inclusiones al POS) que explican la tendencia decreciente del mismo.

<sup>12</sup> 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

<sup>13</sup> 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.

del proceso de aprendizaje de los afiliados al mismo, que tiene como consecuencia que la demanda de bienes y servicios en salud tienda a igualarse a la del régimen contributivo. Por otra parte, la Unidad de Salud del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio presentó en la vigencia 2013 un superávit de \$263 mm debido a una menor prestación de servicios de salud en relación con lo presupuestado. Para la presente vigencia se estima que las transferencias del fondo por este concepto se incrementen en \$404 mm y que el mismo esté en equilibrio fiscal.

Finalmente, en la Unidad de Gestión General del I.S.S. se proyecta un déficit de \$178 mm que se debe al proceso de liquidación de la entidad, cuya finalización está prevista para la presente vigencia. Se proyecta una disminución en los aportes de la Nación del orden de \$364 mm, explicado por el hecho de que las pensiones de los exfuncionarios del ISS pasaron a ser administrados por la UGPP y pagados por Fopep durante la presente vigencia. Así, la transferencia del Gobierno Central programada para 2014 asciende a \$388 mm de los cuales \$319 mm se utilizarán para apoyar el proceso de liquidación de la entidad. Cabe resaltar que la entidad pretende financiar el 31% de sus gastos, equivalente a \$181 mm, con recursos del balance, venta de activos y disponibilidad inicial, los cuales fiscalmente no se contabilizan como ingresos y explican el déficit proyectado.

## **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 \$6.721 mm (0,9% del PIB) frente a \$3.241 mm (0,5% del PIB) observado en 2013. El superávit del área es resultado de ingresos totales por \$51.462 mm (6,8% del PIB) y gastos totales por \$44.740 mm (5,9% del PIB) (Cuadro 2.13).

**Cuadro 2.13: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%) 2014*/2013
	2013	2014*	2013	2014*	
<b>Ingresos Totales</b>	<b>44.678</b>	<b>51.462</b>	<b>6,3</b>	<b>6,8</b>	<b>15,2</b>
Explotación Bruta	28	5	0,0	0,0	-80,6
<b>Aportes del Gobierno Central</b>	<b>26.348</b>	<b>30.590</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>16,1</b>
Funcionamiento	26.348	30.590	3,7	4,0	16,1
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>9.889</b>	<b>10.252</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>3,7</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>8.414</b>	<b>10.615</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>26,2</b>
Rendimientos Financieros	1.829	4.646	0,3	0,6	154,0
Otros	6.584	5.969	0,9	0,8	-9,3
<b>Gastos Totales</b>	<b>41.436</b>	<b>44.740</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>8,0</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>41.429</b>	<b>44.708</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>7,9</b>
Funcionamiento	41.429	44.708	5,9	5,9	7,9
Servicios Personales	144	133	0,0	0,0	-7,4
Operación Comercial	181	334	0,0	0,0	85,1
Transferencias	41.034	44.129	5,8	5,8	7,5
Gastos Generales y Otros	71	112	0,0	0,0	58,8
<b>Pagos de Capital</b>	<b>11</b>	<b>32</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>203,7</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	11	32	0,0	0,0	203,7
<b>Gastos Causados</b>	<b>-4</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0</b>
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>3.241</b>	<b>6.721</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>107,4</b>

\* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La diferencia principal entre el resultado fiscal de la vigencia 2013 y 2014 se relaciona con los rendimientos financieros del área. Durante 2013, la expectativa de normalización de la política monetaria en Estados Unidos generó un aumento de la tasa de interés de los TES lo que trajo una pérdida de valor del portafolio denominado en dicho instrumento de valor (los títulos de deuda constituyen alrededor del 50% del portafolio de los fondos públicos de pensiones). En consecuencia, los rendimientos financieros estuvieron bastante por debajo de su promedio histórico. Para la presente vigencia se espera que se sitúen en un nivel cercano a dicha media.

El superávit esperado para la vigencia 2014 es consecuencia tanto de un balance fiscal positivo en varias de las entidades que componen el área de pensiones, entre las que se destacan el Fonpet (\$5.315 mm), el Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada (\$1.635 mm), Colpensiones (\$412 mm) y el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (\$207 mm), como de un déficit proyectado al interior del Fondo de Solidaridad Pensional (\$452 mm) y del Patrimonio Autónomo de Telecom (\$305 mm).

El resultado estimado para el Fonpet se explica porque 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; en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, cuyos ingresos corresponden a los aportes de solidaridad de los afiliados al régimen de ahorro individual sumado a los rendimientos financieros sobre el portafolio acumulado, todavía no empieza a realizar pagos pues las personas que los van a requerir no



han agotado los saldos de sus cuentas individuales; el resultado en Colpensiones, si bien es superavitario, requiere que se recauden alrededor de \$2,5 billones por devolución de aportes, correspondientes a las personas que se trasladan del régimen de ahorro individual al de prima media, mientras que el balance estimado en el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol se debe a que los rendimientos financieros proyectados son mayores a sus gastos. Por su parte, el déficit estimado en el Fondo de Solidaridad Pensional obedece a la utilización de excedentes financieros para financiar los subsidios en el programa Colombia Mayor y en el Patrimonio Autónomo de Telecom sigue la senda de ingresos y gastos definida en el Conpes 3721 de 2012.

En lo relacionado con los ingresos totales del área, el crecimiento proyectado es del orden de 15,2% (\$6.784 mm) y se debe tanto al aumento de 16,1% (\$4.242 mm) en los aportes del Gobierno Central, de 154% (\$2.817 mm) en los rendimientos financieros y de 3,7% (\$363 mm) en los ingresos tributarios, como a la disminución estimada de 9,3% (\$615 mm) en otros ingresos. La disminución en los ingresos de explotación bruta obedece a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom y si bien es porcentualmente importante en términos del cambio entre vigencias, no tiene mayor injerencia en los resultados del área.

La mayor parte del incremento en los aportes del Gobierno Central se concentra en Colpensiones (\$1.416 mm), en el Fonpet (\$1.268 mm) y en el Fopep (\$1.157 mm). En Colpensiones, estos recursos corresponden al faltante que esta entidad debe cubrir por la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y el pago de las mesadas pensionales; para la vigencia 2014 se proyecta que la entidad reciba \$11.321 mm (1,5% del PIB) como transferencia del Gobierno Central. El aumento estimado en el Fonpet se debe a que durante la vigencia 2013 el fondo no recibió la transferencia de la Nación por concepto del 2,9% del SGP por lo que se espera que en 2014 reciba lo correspondiente a ambas vigencias. Por su parte, el aumento proyectado en el Fopep, además del incremento en la mesada promedio, está relacionado con el pago de pensiones que debe asumir el fondo por cuenta de la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom y de la Unidad de Gestión General del I.S.S.

De otra parte, en lo que se refiere al aumento de los ingresos tributarios, es conveniente resaltar dos elementos que tienen efectos contrarios en el balance. En primer lugar, un aumento de \$792 mm en los ingresos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada, derivados principalmente del aumento esperado en los rendimientos financieros del mismo<sup>14</sup>. En segundo lugar, la liquidación prevista de la Unidad de Pensiones de Caprecom genera una disminución en los aportes de las empresas del sector de comunicaciones del orden de \$491 mm. En adelante, estos recursos serán recaudados por el Gobierno Nacional que pagará las pensiones a través del Fopep. Por otro lado, la disminución en otros ingresos es

<sup>14</sup> Los ingresos del FGMP dependen de las cotizaciones al régimen de ahorro individual y de los rendimientos financieros sobre el saldo acumulado. Dado que las AFP solo reportan el cambio en el saldo del mismo (y no la composición de ingresos y gastos), la totalidad del cambio se contabiliza en las cuentas fiscales como ingreso tributario.

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), que se estima pase de \$3,6 billones durante la vigencia 2013 a \$2,5 billones en la presente vigencia.

Por último es importante destacar el cambio en el stock de portafolio de los fondos que componen el área de pensiones y que responden a los déficits o superávits estimados para la vigencia (Cuadro 2.14).

**Cuadro 2.14: Saldo de los Fondos Públicos de Pensiones**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013	2014*	2013	2014*	2014*/2013
Fonpet	30.692	35.177	4,3	4,6	14,6
Ecopetrol	11.303	11.510	1,6	1,5	1,8
Telecom	809	1.274	0,1	0,2	57,4
<b>TOTAL</b>	<b>41.995</b>	<b>46.686</b>	<b>5,9</b>	<b>6,1</b>	<b>11,2</b>

\* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En lo referente a los gastos, el incremento proyectado es del orden de 8,0% (\$3.304 mm) debido principalmente a la variación del rubro transferencias, que se estima aumente 7,5% (\$3.093 mm). Estos mayores pagos se concentran en Colpensiones (\$1.503 mm), en el Fopep (\$1.157 mm) y en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (\$792 mm). Los aumentos proyectados se explican por el crecimiento vegetativo de los pensionados y retirados (Cuadro 2.15Cuadro 2.16), el incremento en la mesada promedio y el mayor reconocimiento en el pago de pensiones.

**Cuadro 2.15: Número de Pensionados**

CONCEPTO	2013	2014*	Cto. (%) 2014*/2013
Colpensiones	1.099.596	1.167.909	6,2
Fopep	251.156	252.663	0,6
Fondo del Magisterio	154.429	166.997	8,1
<b>TOTAL</b>	<b>1.505.181</b>	<b>1.587.569</b>	<b>5,5</b>

Fuente: DGPPN

#### 2.2.1.2.2 Empresas del Nivel Nacional

Para 2014, el balance del sector de empresas del nivel nacional se mantiene en un déficit de 0,1% del PIB al comparar con el resultado de 2013. A continuación se presentan el detalle de las entidades que componen el sector (Cuadro 2.16).

**Cuadro 2.16: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2013	2014*	2013	2014*
FAEP	-220	-369	0,0	0,0
Eléctrico	-493	-155	-0,1	0,0
Resto nacional	-28	-509	0,0	-0,1
<b>Empresas del nivel nacional</b>	<b>-741</b>	<b>-1.033</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>

\* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**a) FAEP**

Se espera que en 2014 el FAEP presente un déficit por \$369 mm, mientras que en 2013 había generado un déficit por \$220 mm. Este déficit corresponde al cupo de desahorro que tienen las entidades partícipes en el Fondo según lo establecido en el Decreto 1849 del 29 de agosto de 2013. Este decreto establece los porcentajes máximos permitidos de desahorro para cada año hasta 2019 (año de liquidación del fondo) como el producto entre un factor de liquidación determinado en el artículo 5 del mismo decreto y el saldo de capital disponible a 31 de diciembre del año anterior una vez descontados los desahorros acumulados a 31 de diciembre del año anterior.

Adicionalmente, el decreto mencionado prioriza la destinación de este desahorro. Así, los entes territoriales deben pagar primero las deudas con las Entidades Promotoras de Salud, las inversiones en vías terrestres y los compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011 según lo establecido en los artículos 275, 118 y 144 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Atendidos los anteriores compromisos, cada entidad territorial podrá destinar el saldo restante a financiar proyectos de inversión incluidos en sus planes de desarrollo. Este proceso dará lugar a la liquidación del FAEP en el 2019, una vez agotados sus recursos.

**b) Eléctrico**

Se espera que en 2014 el sector eléctrico presente un déficit de \$155 mm, producto de ingresos por \$4.970 mm (0,7% del PIB) y gastos por \$5.125 mm (0,7% del PIB). Esta proyección es superior al cierre observado de 2013, en el que se presentó un déficit de \$493 mm.

Se proyecta que los ingresos del sector crezcan en términos nominales 5,5% (\$260 mm), producto de mayores recursos por explotación bruta, por efecto del crecimiento de la demanda de energía nacional el cual estará entre 4,2% y 2,2%. Adicionalmente, se espera que la electrificadora Gecelca incremente sus ingresos debido a que se tiene programado que la central eléctrica Gecelca 3 entre en funcionamiento durante el primer semestre de 2014.

Por su parte, los gastos totales no presentarán una variación significativa debido a que se espera una compensación entre el menor gasto de inversión realizados por las electrificadoras regionales y Urrá y los mayores gastos de operación comercial

por parte de la electrificadora Gecelca. En particular esta última, estará enfocada en las pruebas y entrada en operación de la planta Gecelca 3 y en el desarrollo del proyecto Gecelca 3.2. Adicionalmente, este rubro se verá afectado por el incremento en el precio de energía en bolsa debido a una disminución en las reservas hídricas.

### 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 2014 se tiene proyectado que el sector obtenga un déficit de \$509 mm (0,1% del PIB) (Cuadro 2.17), presentando un menor resultado al observado en 2013 (-\$28 mm). Lo anterior se explica principalmente por el cambio presentado en el balance del FEPC debido a que se espera un déficit de 0,2% del PIB explicado por el diferencial promedio que existe entre el ingreso al productor de ACPM y gasolina y su precio de paridad internacional. Por otro lado, se estima que las demás entidades mejoren su resultado frente al observado en la vigencia 2013.

**Cuadro 2.17: Balance Fiscal Resto de Entidades**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2013	2014*	2013	2014*
<b>Resto Nacional</b>	<b>-28</b>	<b>-509</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>
Esta. Públicos	-168	133	0,0	0,0
ANH	491	350	0,1	0,0
FEPC	-781	-1.592	-0,1	-0,2
FNC	-106	219	0,0	0,0
SPNM	535	381	0,1	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 2014, se espera que el sector genere un superávit de \$133 mm, del cual \$14 mm corresponden a la ANI, \$21 mm al INVIAS, \$9 mm al SENA, \$ 4 mm al INCODER y \$85 mm al ICBF.

Frente al año anterior, en 2014 se estima un crecimiento de los ingresos totales por valor de \$3.209 mm (21,6%) explicado por un aumento en los aportes del Gobierno Central por valor de \$3.053 mm (30,6%). Los aportes destinados a funcionamiento tendrán un crecimiento de \$79 mm (17,9%) y los aportes destinados a inversión aumentarán \$2.975 mm (31,1%) incrementándose dos puntos porcentuales como porcentaje del PIB (Cuadro 2.18).

Para 2014 se estima que por concepto del CREE la Nación girará \$ 2.470 mm al SENA y \$1.660 mm al ICBF, con el fin de fortalecer los programas de inversión. Se proyecta que ingresos tributarios pasarán de \$3.527 mm a \$3.595 mm manteniéndose constantes como porcentaje del PIB.

Adicionalmente, se espera un incremento por valor de \$ 88 mm (6,6%) para el rubro de otros ingresos, el cual está compuesto principalmente por los rendimientos financieros y la venta de bienes y servicios.

**Cuadro 2.18: Balance Fiscal Establecimientos Públicos**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013	2014*	2013	2014*	2014*/2013
<b>Ingresos Totales</b>	<b>14.845</b>	<b>18.054</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>21,6</b>
<b>Aportes del Gobierno Central</b>	<b>9.990</b>	<b>13.043</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>30,6</b>
Funcionamiento	438	517	0,1	0,1	17,9
Inversión	9.551	12.526	1,4	1,6	31,1
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>3.527</b>	<b>3.595</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,9</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>1.329</b>	<b>1.417</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>6,6</b>
<b>Gastos Totales</b>	<b>15.014</b>	<b>17.922</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>19,4</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>2.738</b>	<b>2.953</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>7,9</b>
Funcionamiento	2.738	2.953	0,4	0,4	7,9
Servicios Personales	304	328	0,0	0,0	7,9
Transferencias	2.362	2.548	0,3	0,3	7,9
Gastos Generales y Otros	72	78	0,0	0,0	7,9
<b>Pagos de Capital</b>	<b>12.043</b>	<b>14.968</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>24,3</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	12.043	14.968	1,7	2,0	24,3
<b>Deuda Flotante</b>	<b>233</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0</b>
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>-168</b>	<b>133</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-178,7</b>

\* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los gastos totales, en 2014 se espera un incremento de \$2.908 mm (19,4%) como resultado de mayores gastos de funcionamiento por valor de \$215 mm (7,9%); el cual a su vez se explica principalmente por un incremento del giro de transferencias por valor de \$186 mm y por el crecimiento de los pagos de servicios personales por valor de \$24 mm. Adicionalmente, se estima un aumento del rubro gastos generales y otros por valor de \$6 mm.

En cuanto a los gastos destinado a la inversión se proyecta un crecimiento del \$2.925 mm (24,3%).

Finalmente los recursos del CREE, girados como aportes destinados a inversión al SENA 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; y así mismo, se espera que el ICBF fortalezca los programas de protección y bienestar del recurso humano y los programas de atención a la familia, primera infancia, niñez, adolescencia y juventud.

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

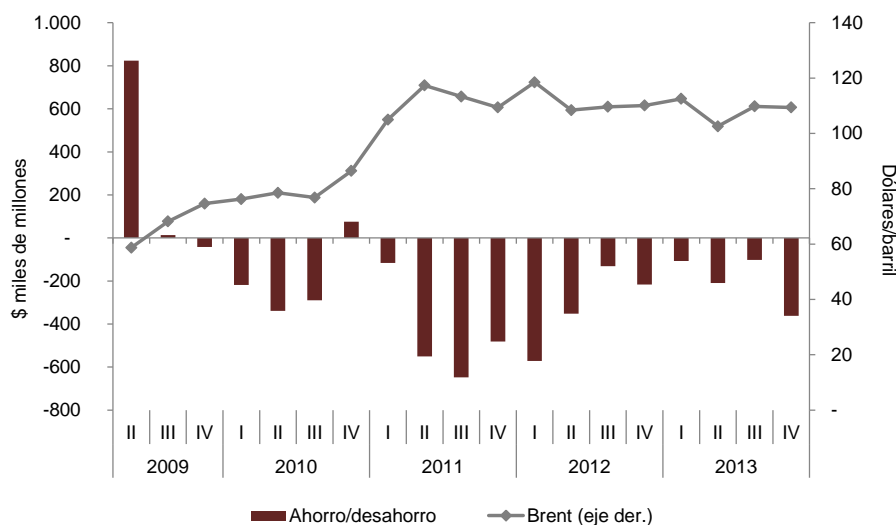
Para 2014 se espera un superávit de la Agencia por \$350 mm, balance inferior en \$141 mm respecto al observado en 2013 (\$491 mm). El balance esperado para 2014 corresponde a ingresos por \$7.332 mm (1,0% del PIB), y gastos por \$6.982 mm (0,9% del PIB). Para analizar este resultado es importante tener 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 2014 se espera ascienda a \$355 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 \$221 mm por este concepto. Por último, se estiman desahorros del FAEP por \$220 mm y otras transferencias por \$4 mm.

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

Se espera para 2014 un déficit del FEPC por \$1.593 mm (0.2% del PIB), que representa un deterioro en el balance por \$779 mm respecto a 2013 (Gráfico 2.6). Este mayor déficit corresponderá al aumento en el diferencial promedio entre el ingreso al productor de ACPM y gasolina y su precio de paridad internacional con el correspondiente aumento de la deuda del Fondo.

**Gráfico 2.6: 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, se espera que continúe la importación de diésel para abastecer la demanda interna. Actualmente el 54% del diésel que se vende en el país es importado, lo que genera 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 en 2013 el 62% del déficit acumulado corresponde a la venta de diésel.

Es importante aclarar que el déficit del FEPC en 2013 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.

- **Fondo Nacional del Café (FNC)**

En 2014, se espera un superávit de \$219 mm, producto de ingresos por \$2.223 mm (0,3% del PIB) y gastos por \$2.005 mm (0,3% del PIB), el cual superior en \$324 mm al déficit registrado en 2013 (\$105 mm).

Este resultado es consistente con una producción esperada de \$11,3 millones de sacos de café, lo cual implica un incremento de 4,5% frente al volumen registrado en 2013 y exportaciones de café de \$10,4 millones de sacos, con una variación de 7,5% frente al año anterior. No obstante, se espera un menor precio de café, que pasaría de 1,48 USD/Libra promedio en 2013 a 1,33 USD/Libra en 2014.

En consecuencia, se proyecta una disminución en los ingresos del Fondo de 5,8% (\$136 mm), explicado por menores ingresos de operaciones de cobertura (\$186 mm), compensando parcialmente por un aumento en los ingresos por ventas de café de \$48 mm. En cuanto a los gastos, también se espera una reducción, la cual sería de 18,7% (\$460mm), lo cual se explicaría principalmente por menores transferencias a los caficultores que pasarían de \$1.012 mm en 2013 a \$259 mm en 2014.

### **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 (EAB) y Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB). Para 2014 se proyecta que el sector genere un súperavit de \$229 mm, menor en \$105 mm respecto al superávit observado en 2013 (\$334 mm). Lo anterior responde principalmente, a una compensación entre un déficit proyectado para EPM y EMCALI (\$599 mm) y un superávit fiscal por parte del resto de empresas locales que hacen parte de la muestra (\$829 mm) (Cuadro 2.19).

**Cuadro 2.19: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2013	2014*	2013	2014*
<b>Empresas del nivel Local</b>	<b>334</b>	<b>229</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>EPM</b>	<b>-435</b>	<b>-551</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>EMCALI</b>	<b>-78</b>	<b>-48</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Resto Local</b>	<b>847</b>	<b>829</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Metro	194	93	0,0	0,0
EAB	602	563	0,1	0,1
ETB	51	172	0,0	0,0

\* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**a. Empresas Públicas de Medellín (EPM)**

Se proyecta que EPM presente un déficit de \$551 mm en 2014. Este resultado es producto de ingresos por \$6.171 mm (0,8% del PIB) y gastos por \$6.723 mm (0,9% del PIB). El mayor déficit respecto al cierre de 2013, en el que se obtuvo un déficit de \$435 mm, se explica principalmente, por una caída de 16,2% en los ingresos por explotación bruta por unidad estratégica de negocio. Si bien en el negocio de generación de energía se espera un crecimiento de la venta en bolsa debido a un aumento en las unidades vendidas de 146% y una disminución en el precio del 20%, en las ventas por contratos de largo plazo se espera un decrecimiento del 16%. Igualmente, en el negocio de gas natural presentaran un menor ingreso por menores consumos en el mercado no regulado como consecuencia de la salida de 8 grandes clientes industriales como resultado de la aplicación por parte de los agentes de la resolución CREG 089 de 2013 que permitió la negociación bilateral y estableció las reglas para la comercialización del gas.

En relación a los gastos, se proyecta una disminución de 10,8%, el cual incluye un menor gasto de transferencias como consecuencia de un menor pago de impuestos, debido a que en 2013 la empresa realizó un anticipo del impuesto de renta por \$245 mm. Las transferencias incluyen los excedentes ordinarios y extraordinarios para el Municipio de Medellín, por valor de \$506 mm y \$523 mm respectivamente. Igualmente, se proyecta una disminución en los gastos generales, por concepto de adquisición de bienes entre los que se destaca las compras de materiales y suministros y el contrato de aseo.

Finalmente, se destaca el gasto de inversión en infraestructura por \$2.5 billones en el que se incluye \$1.4 billones del proyecto hidroeléctrico Ituango, con el cual se busca aumentar la participación en el mercado y la capacidad instalada de generación de energía.

**b. Empresas Municipales de Cali (EMCALI)**

Para 2014, se proyecta que EMCALI presente una mejora en el balance de \$30 mm respecto al resultado obtenido en 2013 (déficit de \$78 mm). Se estima que los



ingresos totales aumenten un 7,8%, explicado principalmente por el buen comportamiento de los ingresos por explotación bruta del servicio de acueducto y alcantarillado y de la recuperación en el negocio de energía. En el caso de los gastos, se espera que estos se incrementen un 5,0%, debido a un mayor gasto en la operación comercial como resultado de un valor más alto en las compras de energía en bolsa que realizará la empresa, debido a que las generadoras eléctricas aumentaron el precio en bolsa como consecuencia del Fenómeno del Niño. Con la intervención de la empresa por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos, esta no podía comprar energía en contratos de largo plazo que le garantizará cubrirse ante incremento en el precio en bolsa. La intervención de la empresa terminó en junio de 2013, volviendo la administración de la empresa al Municipio de Cali.

#### **c. Metro de Medellín**

Para la empresa Metro de Medellín se proyecta para 2014 un superávit de \$93 mm, \$101 mm por debajo de lo observado en 2013 (\$194 mm). La razón principal de esta variación se debe a un incremento del 92,2% en el gasto total principalmente por la construcción que viene desarrollando la empresa del proyecto Tranvía Ayacucho y sus dos cables alimentadores. Este proyecto que se financia con recursos del Municipio de Medellín pero las obras están en cabeza de la empresa Metro. Adicionalmente, se encuentra programado la implementación del sistema de recaudo, control y comunicaciones del modo buses (Metroplús).

En el caso de los ingresos, se espera un incremento de 25,7% en los ingresos por explotación bruta debido a un incremento en la demanda del sistema la cual incluye la operación de la línea 2 de buses y de las cuencas 3 y 6 del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA).

#### **d. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAB)**

Para la EAB, se proyecta un superávit de \$563 mm, resultado inferior en \$39 mm frente al cierre observado de 2013. El balance de 2014 es producto de un crecimiento en los ingresos de 10,6% originado principalmente por mayores ingresos mayores transferencias de la Nación por concepto de regalías y del Ministerio de Vivienda para la Estación Elevadora – Río Bogotá. Igualmente, la administración distrital trasladará recursos por \$56 mm por concepto de Subsidios Ley 1176/07 por el mayor recaudo del año 2013. Por otra parte, los ingresos por la venta de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se espera que tengan un crecimiento superior al 5%.

Por su parte, los gastos totales tendrán un crecimiento de 20,4%. Este comportamiento se explica por un aumento en los gastos de funcionamiento asociados a un incremento en el número de empleados y a los procesos comerciales y operativos de mantenimiento de redes, canales, compra de medidores, entre otros. 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 2014 se espera que la ETB presente un superávit de \$172 mm, cifra superior a la observada en 2013 (\$51 mm). El mejor resultado se obtiene de un aumento de 7,9% en los ingresos por ventas, 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 su parte, el gasto no presentará cambios significativos. Sin embargo, se debe destacar que la empresa continúa con la inversión para 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).

En 2014, se espera para el sector un superávit por \$3.511 mm (0,5% del PIB), producto de ingresos por \$69.832 mm (9,2% del PIB) y gastos por \$66.321 mm (8,7% del PIB). De este resultado, \$1.757 mm (0,2% del PIB) corresponde al superávit de operaciones efectivas de caja del SGR. Frente al superávit observado en 2013 por \$8.454 mm (1,2% del PIB) el balance es inferior en \$4.943 mm (0,7% del PIB) explicado por una mayor dinámica de los gastos en comparación con los ingresos, registrando variaciones de 1,8% y 9,6%, respectivamente (Cuadro 2.20).

**Cuadro 2.20: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013	2014*	2013	2014*	2014*/2013
Ingresos totales*	68.602	69.832	9,7	9,2	1,8
Gastos totales*	60.498	66.321	8,6	8,7	9,6
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>8.105</b>	<b>3.511</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>	<b>-56,7</b>
<b>Deuda Flotante FNR</b>	<b>-349</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
<b>DÉFICIT / (SUPERÁVIT)</b>	<b>8.454</b>	<b>3.511</b>	<b>1,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-58,5</b>
<b>Del cual SGR</b>	<b>1.878</b>	<b>1.757</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>-6,5</b>

\* 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.

Los mayores ingresos esperados en 2014 por \$1.230 mm corresponden a un incremento en los ingresos tributarios y de transferencias por \$1.963 mm que serían en parte compensados por una disminución de \$733 mm en los ingresos por regalías. En este último caso, el escenario es consistente con el Presupuesto bianual del SGR.

En cuanto a los gastos, el incremento en \$5.834 mm es explicado principalmente por un aumento de la inversión de 22,7% (\$5.298 mm), el cual sería financiado con los recursos corrientes de estas entidades y del FNR <sup>15</sup>. De acuerdo con información de la Dirección de Apoyo Fiscal, en el último trimestre del año 2013, se presentó una aceleración de los compromisos de gasto, sin que se observara un aumento correspondiente en los pagos efectivos, por lo cual es de esperar que éstos se realicen en 2014 (**Cuadro E.2**)

Ahora bien, el resultado de operaciones efectivas de caja del SGR, considerando las menores regalías proyectadas y su distribución entre los diferentes fondos, se presenta en el Cuadro 2.21. Es preciso señalar que los ingresos de 2014 están acordes al presupuesto vigente. En consecuencia, los gastos en inversión con cargo a regalías, registrarían una reducción equivalente a la de los ingresos, efecto que se acentúa por un efecto base, si se tiene en cuenta que los giros realizados en 2013 incluían gastos pendientes de giro de 2012. Finalmente, el ahorro en el FAE ascendería a \$1.472 mm (0,2% del PIB).

**Cuadro 2.21: Balance Fiscal del SGR (Operaciones Efectivas de Caja)**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2013	2014*	2013	2014*	2014*/2013
<b>Ingresos totales</b>	<b>9,345</b>	<b>8,624</b>	<b>1.3</b>	<b>1.1</b>	<b>-7.7</b>
Hidrocarburos	7,660	6,912	1.1	0.9	-9.8
Minería	1,449	1,642	0.2	0.2	13.3
Rendimientos y otros <sup>1/</sup>	236	70	0.0	0.0	-70.4
<b>Gastos totales</b>	<b>7,479</b>	<b>6,867</b>	<b>1.1</b>	<b>0.9</b>	<b>-8.2</b>
Funcionamiento y otros <sup>2/</sup>	355	388	0.1	0.1	9.3
Inversión	6,115	5,655	0.9	0.7	-7.5
Asignaciones Directas	2,590	1,555	0.4	0.2	-39.9
Fondo de Desarrollo Regional	720	1,140	0.1	0.1	58.3
Fondo de Compensación Reg.	2,086	2,137	0.3	0.3	2.4
Fondo de Ciencia Tecnología	719	824	0.1	0.1	14.5
Transferencia a FONPET	1,009	824	0.1	0.1	-18.4
<b>Déficit/Superávit</b>	<b>1,866</b>	<b>1,757</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>	<b>-5.9</b>
<b>Del cual FAE</b>	<b>1,549</b>	<b>1,472</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>-5.0</b>

\*Cifras proyectadas.

<sup>1/</sup> Incluye los recursos destinados al río Magdalena.

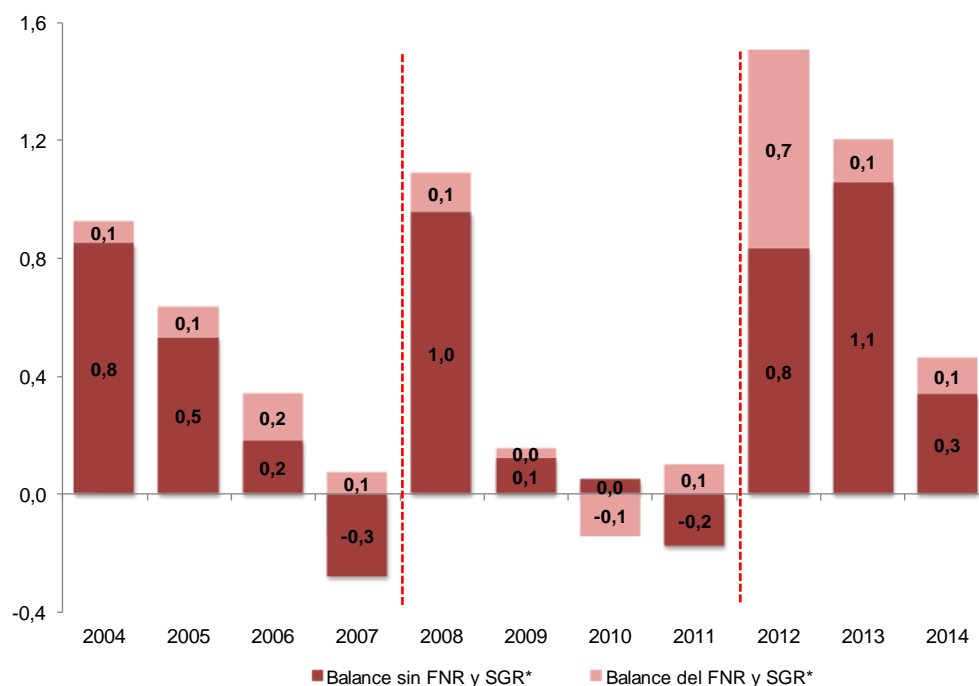
Fuente: DNP –Departamento Nacional de Planeación. Cálculos DGPM.

En suma, con la aceleración de la ejecución de los presupuestos esperada en el tercer año de gobierno de alcaldes y gobernadores y el pago de los mayores compromisos de gasto efectuados en 2013, sumado a un superávit por regalías

<sup>15</sup> En 2014 se espera una desacumulación del FNR por \$871mm de los cuales \$700 mm serían ejecutados por el INVIAS.

similar al registrado en 2013, es previsible que a partir de este año el resultado fiscal regional experimente la fase descendente del ciclo político del presupuesto regional (Gráfico 2.8).

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



Fuente: Banco de la República.

#### **RECUADRO 2.E. ANÁLISIS DEL CIERRE FISCAL DE 2013 PARA UNA MUESTRA DE ADMINISTRACIONES CENTRALES DEL NIVEL TERRITORIAL**

Con el fin de examinar el desempeño fiscal de las entidades territoriales en 2013, a continuación se presenta el resultado fiscal de 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)<sup>16</sup>.

La muestra conformada por 31 gobernaciones y 30 alcaldías capitales totalizó un superávit de \$1.179 mm (0,2% del PIB)<sup>17</sup> producto de un superávit por \$1.969 mm

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> La muestra está compuesta por los departamentos de Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guanía, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo,

de las administraciones departamentales y un déficit por \$789 mm de los municipios. Este resultado es inferior en \$2.021 mm (0,4% del PIB) al superávit de 2012 (\$4.101 mm) (Cuadro E.1).

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

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		(% PIB)	
	2012	2013	2012	2013
Gobernaciones	3.061	1.969	0,5	0,3
Alcaldías capitales	1.040	-789	0,2	-0,1
<b>DÉFICIT / SUPERÁVIT</b>	<b>4.101</b>	<b>1.179</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal -MHCP

El menor superávit se explica por un mayor dinamismo de los gastos frente a los ingresos. Mientras en 2013 los ingresos totales aumentaron 16,1% los gastos totales lo hicieron en 25,3%. (Cuadro E.2).

En los ingresos, se destaca el aumento observado de los recursos recibidos del SGR, que pasaron de representar 0,3% del PIB en 2012 a 0,7% del PIB en 2013. Por su parte, las transferencias se incrementaron 12,8% en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales que las regulan, en especial las leyes 715/01 y 1176/07, al tiempo que el recaudo tributario aumentó 10,4%. Los ingresos de capital diferentes a regalías crecieron 25,5% como resultado de la mayor transferencia de utilidades de las empresas públicas municipales a las administraciones centrales, especialmente en las ciudades capitales.

En los gastos, se observó una expansión importante de la inversión, la cual registró una variación de 31,3%, que fue financiada con mayores ingresos provenientes del recaudo tributario, el SGP y el SGR. La expansión de los compromisos de inversión estuvo impulsada por factores institucionales vinculados con el ciclo de la ejecución presupuestal territorial. Así, durante el segundo año del periodo de gobierno de los mandatarios regionales los esfuerzos se centraron más en ejecutar sus programas de inversión que en armonizar los presupuestos de las administraciones entrante y saliente, como ocurrió en 2012.

Adicionalmente, las entidades territoriales impulsaron buena parte de la contratación pública inherente a la ejecución de sus planes de desarrollo como respuesta anticipada a la entrada en vigencia de la ley de garantías electorales (996 de 2005). Igualmente, la contratación de inversión creció gracias a los esfuerzos institucionales tanto territoriales como nacionales en materia de

Quindío, Risaralda, San Andrés, Santander, Tolima, Valle, Vaupés y Vichada.. Además, las alcaldías de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Florencia, Ibagué, Leticia, Manizales, Medellín, Mitú, Montería, Neiva, Pereira, Popayán, Puerto Carreño, Puerto Inírida, Riohacha, Cúcuta, San Jose del Guaviare, Pasto, Mocoa, Santa Marta, Cali, Sincelajo, Tunja, Valledupar, Villavicencio y Yopal. Los ingresos de estas entidades representaron 98% y 99% de los ingresos totales de las 32 gobernaciones y las 31 alcaldías capitales, respectivamente, al cierre de 2012.

estructuración y aprobación de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

Es importante destacar que una parte importante de los compromisos de gasto en inversión quedó pendiente de pago, especialmente aquellos gastos financiados con cargo al SGR, hecho que se ve reflejado en los resultados fiscales excluyendo los ingresos y los gastos del SGR, que para la muestra de entidades pasaron de superávit en 2012 a un déficit en 2013.

Entre tanto, los gastos corrientes permanecieron constantes en términos reales, debido a la estabilización de los gastos de funcionamiento y la disminución nominal del pago de intereses de la deuda pública. En este último caso, la reducción estuvo asociada con el menor saldo de la deuda pública de las administraciones centrales territoriales ocurrido en 2012, al moderado crecimiento del saldo de este tipo de pasivos que tuvo lugar en 2013 y la disminución de la DTF durante 2013, que es la tasa de interés interna de referencia para la mayor parte de estas obligaciones

**Cuadro E.2: Resultado Fiscal de una muestra de Gobernaciones y Alcaldías capitales**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013	2012	2013	2013/2012
<b>INGRESOS</b>	<b>42.940</b>	<b>49.850</b>	<b>6,5</b>	<b>7,1</b>	<b>16,1</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>36.115</b>	<b>40.101</b>	<b>5,4</b>	<b>5,7</b>	<b>11,0</b>
Tributarios	14.466	15.964	2,2	2,3	10,4
No tributarios	2.893	2.974	0,4	0,4	2,8
Transferencias	18.756	21.163	2,8	3,0	12,8
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>6.825</b>	<b>9.749</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>42,8</b>
Regalías	3.292	5.313	0,5	0,8	61,4
Leyes 141/94 y 756/02	1.215	196	0,2	0,0	-83,8
SGR (Ley 1530 2012)	1.804	4.967	0,3	0,7	-
FNR	273	149	0,0	0,0	-45,2
Otros	3.533	4.435	0,5	0,6	25,5
<b>GASTOS</b>	<b>38.839</b>	<b>48.671</b>	<b>5,8</b>	<b>6,9</b>	<b>25,3</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>8.068</b>	<b>8.278</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>2,6</b>
Funcionamiento	7.578	7.886	1,1	1,1	4,1
Intereses y comisiones	489	392	0,1	0,1	-19,9
<b>Gastos de Capital</b>	<b>30.771</b>	<b>40.393</b>	<b>4,6</b>	<b>5,7</b>	<b>31,3</b>
Con SGR	334	3.592	0,1	0,5	975,1
con otros recursos	30.437	36.801	4,6	5,2	20,9
<b>Déficit o Ahorro Corriente</b>	<b>28.047</b>	<b>31.824</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>13,5</b>
<b>Déficit o Ahorro de Capital</b>	<b>-23.946</b>	<b>-30.644</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,3</b>	<b>28,0</b>
<b>DÉFICIT/SUPERÁVIT TOTAL</b>	<b>4.101</b>	<b>1.179</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>-71,2</b>
<b>Del cual SGR</b>	<b>1.470</b>	<b>1.375</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-6,4</b>

Fuente: DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, la estabilidad fiscal territorial continuó sustentada en la generación de superávit corriente; el cual se obtuvo, en gran medida, gracias a la aplicación de las leyes de responsabilidad fiscal que ordenan armonizar la expansión del gasto con la dinámica del recaudo propio, al aumento de las transferencias nacionales y la evolución de la capacidad real de pago. En efecto, el ascenso de los compromisos de inversión contabilizado en 2013 se financió sin

presionar un aumento significativo del endeudamiento territorial: el incremento del ingreso corriente superó el del gasto corriente y el crecimiento de la inversión financiada con regalías del SGR, concordó con la disponibilidad de caja de estos recursos

#### *Dinámica de los ingresos tributarios*

En 2013 los ingresos tributarios territoriales aumentaron 10,4% en términos nominales frente a 2012. El ritmo de crecimiento del recaudo en las alcaldías capitales de la muestra (11,5%) fue superior al contabilizado por las gobernaciones (8,3%).

En las gobernaciones los tributos más dinámicos fueron estampillas (23,1%), registro (17,0%) y vehículos (9,3%). A excepción de licores, los impuestos al consumo registraron tasas de crecimiento superiores a la inflación de 2013; así como el grupo de otros tributarios. El recaudo por consumo de licores registró una disminución de 1,2% debido al descenso en las ventas de aguardiente en el país durante 2013<sup>18</sup>.

En las alcaldías capitales, estampillas y predial contabilizaron las tasas más altas de crecimiento, 42,5% y 21,9%, respectivamente; seguidos por Otros tributarios, donde se destaca la contribución sobre contratos de obra pública e Industria y Comercio, este último con un crecimiento de 5%. Finalmente, los recaudos por sobretasa a la gasolina permanecieron constantes en términos reales (**Cuadro E.3**).

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

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013	2012	2013	2013/2012
<b>GOBERNACIONES</b>	<b>5.192</b>	<b>5.621</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>8,3</b>
Cerveza	1.537	1.643	0,2	0,2	6,9
Licores	992	980	0,1	0,1	-1,2
Estampillas	580	714	0,1	0,1	23,1
Registro	689	806	0,1	0,1	17,0
Otros	516	535	0,1	0,1	3,6
Cigarrillos	444	469	0,1	0,1	5,7
Vehículos	434	475	0,1	0,1	9,3
<b>ALCALDÍAS</b>	<b>9.274</b>	<b>10.343</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>11,5</b>
Industria y Comercio	4.101	4.304	0,6	0,6	5,0
Predial unificado	2.659	3.241	0,4	0,5	21,9
Otros	1.665	1.878	0,3	0,3	12,8
Sobretasa a la Gasolina	707	718	0,1	0,1	1,6
Estampillas	142	202	0,0	0,0	42,5
<b>TOTAL TRIBUTARIOS</b>	<b>14.466</b>	<b>15.964</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>10,4</b>

Fuente: DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### *Análisis por entidades*

<sup>18</sup> Según cifras de la Asociación Colombiana de Industrias Licoreras (Acil), la venta de licores cayó 6.1% en 2013 respecto a 2012. El mayor descenso se presentó en la venta de aguardiente, la cual bajó de 98,4 millones de unidades en el 2012 a 89 millones de unidades en 2013, es decir una caída de 9,4 por ciento.



El superávit fiscal de las gobernaciones de la muestra se redujo al pasar de \$3.061 mm en 2012 a \$1.969 mm en 2013. En línea con este resultado el endeudamiento neto resultó negativo: las amortizaciones de deuda pública superaron los desembolsos de créditos en \$185 mil millones al cierre de 2013.

Un total de 24 gobernaciones registraron superávit fiscal y 7 cerraron con déficit. Los superávit más altos se contabilizaron en Casanare, Meta y Valle; mientras los mayores déficit se presentaron en Antioquia, Córdoba y Bolívar (Gráfico E.1)

**Gráfico E.1: Resultado fiscal de una muestra de 31 Gobernaciones**



Fuente: DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En Casanare un descenso transitorio de la inversión fue la principal explicación del superávit, dinámica que fue atenuada por el incremento en los gastos de funcionamiento y el descenso de otros ingresos de capital. Los gastos de inversión se redujeron frente a 2012 debido a que en dicho año crecieron 44% en términos nominales impulsados por un giro extraordinario de regalías del sistema de regalías anterior al SGR que habían sido retenidas.

En Meta, el superávit de 2013 fue inferior al de 2012 debido a que los compromisos de inversión crecieron a un ritmo mayor que los ingresos tributarios y los recursos del SGR, al tiempo que disminuyeron las transferencias corrientes y los ingresos por regalías del sistema anterior.

En Valle, la inversión creció 30% respecto a 2012 pero el mayor ahorro corriente, explicado por las mayores transferencias nacionales y la contracción de los gastos de funcionamiento, llevó al superávit fiscal. Al respecto cabe destacar que la gobernación inició en 2013 la adopción de un programa de ajuste fiscal, que forma parte de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, suscrito en el marco de la Ley 550/99.

Entre tanto, los mayores compromisos de inversión explicaron el déficit en Antioquia, no obstante, dicho comportamiento fue en parte compensado por el



menor gasto corriente y el incremento de los ingresos por recaudo tributario, regalías y transferencias.

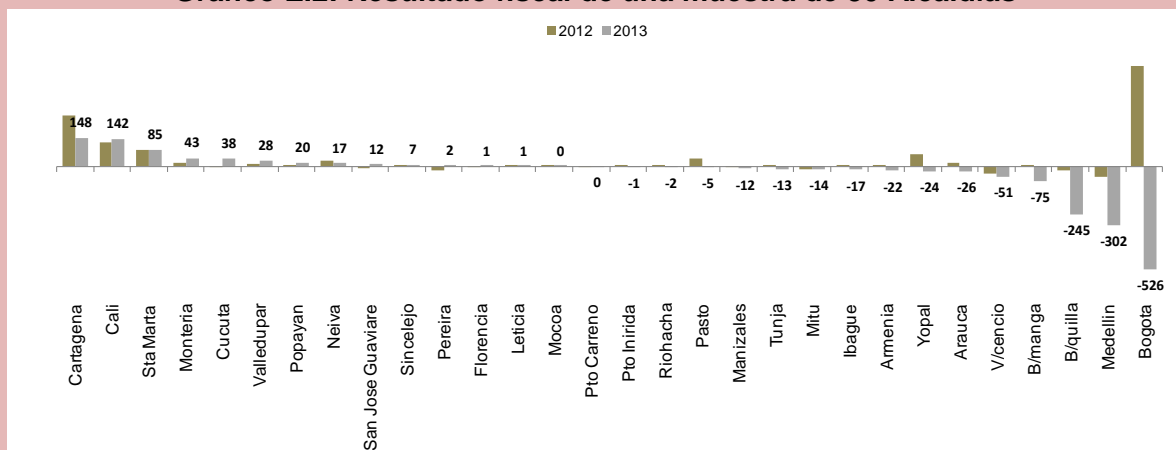
En Córdoba la expansión de la inversión no alcanzó a ser compensada en su totalidad por los mayores recursos provenientes de regalías del SGR y transferencias nacionales, por lo cual se presentó un déficit.

En Bolívar el crecimiento de la inversión no logró ser totalmente financiado con los mayores recursos del SGR, de manera que, una caída de las transferencias corrientes y de los ingresos de capital diferentes a regalías, causó un resultado fiscal negativo.

En contraste con las gobernaciones, las alcaldías capitales de la muestra cerraron 2013 con un déficit fiscal por \$789 mil millones (0,1% del PIB). En línea con este resultado el endeudamiento neto resultó positivo: los desembolsos de crédito fueron superiores a las amortizaciones de capital en \$227 mil millones.

De la muestra seleccionada, 16 entidades cerraron con déficit y 14 con superávit. Los mayores superávit se contabilizaron en Cartagena, Cali y Santa Marta; mientras que los mayores balances en déficit se observaron en Bogotá, Medellín y Barranquilla (Gráfico E.2).

**Gráfico E.2: Resultado fiscal de una muestra de 30 Alcaldías**



Fuente: DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En Cartagena el superávit fiscal disminuyó frente a 2012 debido al aumento tanto de la inversión como de los gastos de funcionamiento. Sin embargo, el dinamismo de las transferencias nacionales y del recaudo tributario, así como la estabilización del pago de intereses de la deuda pública permitieron a la ciudad aumentar el ahorro corriente y por esa vía sostener el superávit fiscal.

En Cali, el superávit aumentó frente a 2012. El crecimiento de los ingresos por transferencias nacionales y recaudo tributario, impulsado por predial, junto con la disminución en los gastos por concepto de intereses de deuda, le permitió a la ciudad elevar su inversión pública y culminar el año con superávit fiscal.

En Santa Marta, el superávit fiscal se mantuvo estable frente a 2012 a causa del aumento del ahorro corriente, causado, a su vez, por un crecimiento del recaudo propio y el SGP superior al del gasto corriente, en presencia de una aceleración de la inversión.

Bogotá pasó de superávit en 2012 a déficit en 2013 por la expansión de los compromisos de inversión. No obstante, los pagos crecieron a un menor ritmo que los compromisos y la ciudad acumuló activos financieros. Esto en un contexto en el cual aumentaron los ingresos por recaudo tributario, los excedentes financieros de empresas públicas y los rendimientos financieros, al tiempo que los gastos corrientes permanecieron estables. Adicionalmente, buena parte de la mayor inversión se financió con recursos de vigencias anteriores, lo cual impidió que el déficit en la vigencia elevara las necesidades de financiamiento crediticio del Distrito.

En Medellín el déficit fiscal aumentó 5.5 veces respecto a 2012, debido al incremento de la inversión. El ahorro corriente creció gracias al dinamismo del recaudo propio, el aumento del SGP y la estabilización de los gastos de funcionamiento; pero el crecimiento de la inversión superó el aumento de los excedentes financieros transferidos por EPM y ello ocasionó el déficit fiscal. Como resultado, la entidad aumentó su endeudamiento neto con el sistema financiero en \$318 mil millones de pesos.

Barranquilla completó un lustro consecutivo de déficit fiscal. El déficit de 2013 creció 12.5 veces respecto al alcanzado en 2012, llegando a \$244 mil millones, y obedeció a que la inversión pública creció a un ritmo superior al cual aumentaron los ingresos tributarios y las transferencias nacionales. Una parte del déficit se financió con crédito, por lo cual el endeudamiento neto fue positivo en \$32.000 millones.

En suma, en 2013 las administraciones centrales territoriales conservaron sus finanzas en superávit, aunque a un nivel inferior al observado en 2012. Lo anterior, debido a la aceleración de los gastos de inversión que se financiaron con mayores ingresos provenientes de recaudo tributario, SGP, SGR y disponibilidades de caja de años anteriores.

Este balance es consistente con el resultado medido por fuentes de financiación (metodología por debajo de la línea). La importante diferencia entre ambas mediciones se explica por varias razones: i) la mayoría de las entidades aceleraron sus compromisos de gasto, especialmente durante el último trimestre del año, en respuesta anticipada a la entrada en vigencia de la ley de garantías electorales (ley 996/05), que limitó la contratación pública directa a partir del 26 de noviembre de 2013; y ii) en 2013 creció de forma apreciable el compromiso de gastos con cargo al presupuesto del SGR que no se tradujo en un aumento similar de los pagos. Así el monto de los compromisos de gasto fue superior al monto de los pagos, y la

expansión de la inversión se financió sin causar presiones excesivas de endeudamiento.

## 2.2.2 Sector Público Financiero (SPF)

Para el año 2014 se proyecta que el balance del Sector Público Financiero (SPF) va registrar un déficit de \$338 mm, el cual responde a la pérdida que se registraría en el Estado de Pérdidas y Ganancias de caja del Banco de la República por \$869 mm y al superávit del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) por \$531 mm (Cuadro 2.22).

**Cuadro 2.22: Balance Sector Público Financiero**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2013	2014*	2013	2014*
Banco de la República	-830	-869	-0,1	-0,1
Fogafin	731	531	0,1	0,1
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO</b>	<b>-98</b>	<b>-338</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

\*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 2014 es resultado de ingresos por \$443 mm (0,1% del PIB) y pagos por \$1.312 mm (0,2% del PIB) (Cuadro 2.23).

**Cuadro 2.23: Estado de Pérdidas y Ganancias Banco de la República**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Crec. (%)
	2013	2013	2013	2013	2014/2013
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>408</b>	<b>443</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>8,8</b>
<b>Intereses recibidos</b>	<b>295</b>	<b>303</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,7</b>
Reservas internacionales	6	207	0,0	0,0	-
TES Expansión monetaria	152	31	0,0	0,0	-79,4
Operaciones de liquidez	131	63	0,0	0,0	-52,2
Otros	5	1	0,0	0,0	-
<b>Comisiones recibidas y pagadas</b>	<b>113</b>	<b>141</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>24,6</b>
<b>PAGOS TOTALES</b>	<b>1.237</b>	<b>1.312</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>6,1</b>
<b>Intereses pagados</b>	<b>651</b>	<b>780</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>19,8</b>
Depósitos en DGCPTN	409	327	0,1	0,0	-20,1
Operaciones de Contracción	19	30	0,0	0,0	60,9
Depósitos Remunerados de Control Monetario (DRCM)	223	423	0,0	0,1	89,4
Otros	2	0	0,0	0,0	-
<b>Gastos de personal y funcionamiento</b>	<b>359</b>	<b>368</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>2,3</b>
Gastos de personal	260	272	0,0	0,0	4,8
Gastos de funcionamiento	99	95	0,0	0,0	-4,0
<b>Gastos de pensionados netos</b>	<b>227</b>	<b>164</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-27,6</b>
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO</b>	<b>-830</b>	<b>-869</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-</b>

\*Cifras proyectadas

Fuente: Banco de la República.

Al interior de los ingresos, se espera obtener mayores rendimientos del portafolio de reservas internacionales, distribuidos entre las inversiones del portafolio, los aportes a organismos internacionales, oro y otros. La proyección del rendimiento del portafolio de inversión se calculó teniendo en cuenta un rendimiento promedio de 0,42%.

Por operaciones de liquidez –Repos– se esperan ingresos por \$63 mm. Para ello, se consideró un promedio diario de operaciones repos de expansión, cuyo resultado depende de la base monetaria, los depósitos diarios del GNC, los vencimientos de los TES de control monetario, los vencimientos de TES en poder del BR, la tasa de interés, entre otros factores.

Por concepto de comisiones se proyecta percibir ingresos por \$141 mm, los cuales corresponden a las comisiones generadas por los servicios bancarios y negocios fiduciarios, destacándose en este último: i) la administración de títulos TES del Gobierno Nacional, que representan el 79% del total por ingresos fiduciarios; ii) los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE); y iii) los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), entre otros. De los ingresos por servicios bancarios, se destacan las comisiones por el servicio electrónico de negociación (SEN), el Depósito Central de Valores (DCV) y la transferencia de fondos a través del Sistema de Cuentas de Depósito (CUD).

En cuanto a los gastos, se proyecta un incremento de 6,1%. En particular al interior de los intereses es de resaltar: i) la reducción en la remuneración a los depósitos del Gobierno en el BR, ya que supone un menor promedio de saldo de depósitos diarios; y ii) el aumento en la remuneración de los depósitos de contracción monetaria.

Por su parte, los gastos de personal y de funcionamiento crecerían 2,3%, al pasar de \$359 mm a \$368 mm. Allí se contempla el incremento salarial anual pactado en convención colectiva, los gastos legales y contractuales. Finalmente, los gastos de pensionados netos, pasarían de \$227 mm a \$164 mm. Estos corresponden a los ingresos obtenidos por los rendimientos del portafolio, el cual está constituido con recursos del pasivo pensional y los gastos correspondientes a las mesadas pensionales, aportes a la seguridad social y otros.

#### **2.2.2.2 Fogafin**

Para el año 2014 se proyecta un superávit de caja de \$531 mm, inferior en \$201 mm al cierre de 2013. Este balance es resultado de ingresos por \$1.016 mm (0,1% del PIB) y gastos por \$485 mm (0,1% del PIB) (Cuadro 2.24). El balance de la entidad no presentará cambios significativos entre 2013 y 2014, al mantenerse en 0,1% del PIB.

Cuadro 2.24: Flujo de Caja Fogafin

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Crec. (%) 2014/2013
	2013	2013	2013	2013	
<b>Ingresos Totales</b>	<b>946</b>	<b>1.016</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>7,3</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>809</b>	<b>763</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-5,7</b>
Recaudo Seguro de Depósito	725	570	0,1	0,1	-21,4
Otros Ingresos Corrientes	84	193	0,0	0,0	130,2
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>137</b>	<b>252</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>84,1</b>
Otros Ingresos de Capital	137	252	0,0	0,0	84,1
<b>Gastos Totales</b>	<b>215</b>	<b>485</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>125,9</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>215</b>	<b>432</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>101,1</b>
Funcionamiento y Administración	94	292	0,0	0,0	210,0
Devolución Prima Seguro de Depósito	121	140	0,0	0,0	16,2
<b>Transferencias</b>	<b>0</b>	<b>53</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>731</b>	<b>531</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-27,5</b>

\*Cifras proyectadas

Fuente: Fogafin y cálculos MHCP

## Recuadro 2.F ACTIVIDADES CUASIFISCALES<sup>19</sup>

En muchos países el Banco Central y otras instituciones públicas juegan un papel importante en la política fiscal. Estas entidades realizan transacciones financieras de subsidios o de carácter tributario 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.

### 1.1 Banco de la República (BR)

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 del presupuesto de la Nación, por lo cual los resultados financieros del BR deben incorporarse en el balance del Sector Público Consolidado (SPC).

<sup>19</sup> La información presentada en este capítulo es tomada del Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso presentado en marzo 2014, y el Informe de Gestión 2012 de Fogafin. 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 la sección 2.2.2 en la cual se utilizan los resultados de la entidad según la metodología de caja.

### 1.1.1 Distribución de utilidades

De acuerdo con la normatividad, el remanente de utilidades del BR, 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 2013 el Banco de la República reportó un resultado operacional negativo de \$1.708 mm. Las pérdidas atribuidas al diferencial cambiario entre el dólar y las monedas de reserva (\$516 mm) fueron cubiertas con cargo a la reserva para fluctuación de monedas y lo restante corresponde a los recursos apropiados en el PGN 2014 (Cuadro F.1).

**Cuadro F.1: Distribución de utilidades 2013 y utilización de reservas**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones
<b>A. RESULTADO DEL EJERCICIO</b>	<b>(1.708)</b>
<b>B. (+) UTILIZACIÓN DE RESERVAS</b>	<b>516</b>
Reserva de resultados cambiarios	-
Reserva para fluctuación de monedas	516
Reserva de estabilización monetaria y cambiaria	-
Reserva para protección de activos	-
<b>C. (-) CONSTITUCIÓN DE LAS RESERVAS</b>	<b>6</b>
Reserva para fluctuación de monedas	-
Reserva de estabilización monetaria y cambiaria	-
Inversión neta en bienes para la actividad cultural	6
<b>RESULTADO NETO A CARGO DEL GNC (A+B-C)</b>	<b>(1.198)</b>

Fuente: Banco de la República.

La reserva para fluctuación de monedas, al cierre de la vigencia sumó a \$1.760 mm luego de descontar de las reservas constituidas en años anteriores la utilización de \$516 mm por diferencial cambiario<sup>20</sup>

## 1.2 Resultados financieros

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). En particular, 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

<sup>20</sup> La fluctuación de monedas se determina a partir del resultado del diferencial cambiario neto 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.

transferir al Gobierno Nacional Central (GNC), las cuales corresponden a una fuente o uso del financiamiento de la Nación.

El

Gráfico F.1 presenta los ajustes de causación que permiten llegar al estado de pérdidas y ganancias de caja.

**Gráfico F.1: Ajustes de Causación del Estado de Pérdidas y Ganancias**



Fuente: Banco de la República.

### 1.2.1 Balance general

Las cuentas del balance general del BR registraron un crecimiento de 24,7% en los activos, 19,9% en los pasivos, y 83,3% en el patrimonio, entre 2012 y 2013 (Cuadro F.2).

El aumento en el saldo de las cuentas del activo, que pasaron de \$75.978 mm a \$94.738 mm, obedeció principalmente al comportamiento de las reservas internacionales brutas, que valoradas a precios de mercado ascendieron a \$84.086 mm (US\$43.639 millones), monto superior en \$17.823 mm (26,9%) al observado al cierre de 2012. Este incremento en el saldo de las reservas se explica principalmente por: i) las compras de divisas realizadas por el BR durante el año, que aumentó el valor en pesos de las reservas en \$12.586 mm, ii) el ajuste en cambio resultado de la depreciación del peso con respecto al dólar, que aumentó el saldo en pesos de las reservas internacionales en \$6.169 mm, y iii) el rendimiento por interés causado por \$812 mm. Lo anterior fue compensado parcialmente con: i) la valoración a precios de mercado y el diferencial cambiario que disminuyeron el saldo de las reservas internacionales en \$1.471 mm, y ii) la reducción de los depósitos en moneda extranjera de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda en el BR, entre otros.

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) sumaron \$130 mm, monto inferior en \$769 mm frente al saldo de 2012. Esta disminución fue resultado del vencimiento de TES en poder del BR por \$1.016 mm y ventas netas de títulos por \$21 mm, lo cual se compensó parcialmente con la valoración del portafolio en \$29 mm y con el traslado de TES por parte de Gobierno por \$239 mm.



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 un incremento de \$1.557 mm en el saldo con respecto a 2012.

**Cuadro F.2: Balance general del Banco de la República**

Concepto	\$ Miles de Millones		Crec (%) 2013/2012
	2012	2013	
<b>Activos</b>	<b>75.978</b>	<b>94.738</b>	<b>24,7</b>
Reservas Internacionales brutas	66.263	84.086	26,9
Aportes en organismos internacionales	2.564	2.607	1,7
Inversiones	899	130	-85,6
Cartera de créditos	0	0	-62,0
Pactos de reventa - apoyos transitorios de liquidez	2.529	4.086	61,6
Cuentas por cobrar	31	55	74,3
Otros activos netos	3.692	3.776	2,3
<b>Pasivo y Patrimonio</b>	<b>75.978</b>	<b>94.738</b>	<b>24,7</b>
<b>Pasivo</b>	<b>70.263</b>	<b>84.262</b>	<b>19,9</b>
Pasivos ME que afectan reservas internacionales	13	13	-4,4
Base monetaria	56.463	65.093	15,3
Depósitos remunerados no constitutivos de encaje	647	186	-71,2
Otros depósitos	63	197	210,5
Gobierno Nacional- Tesoro Nacional	6.844	4.522	-33,9
Depósitos remunerados de control monetario	2.041	9.984	-
Obligac. organismos internacionales	3.565	3.708	4,0
Cuentas por pagar	56	179	-
Otros pasivos	571	380	-33,5
<b>Patrimonio total</b>	<b>5.715</b>	<b>10.476</b>	<b>83,3</b>
Capital	13	13	0,0
Reservas	2.384	2.276	-4,5
Superávit patrimonial	3.658	9.895	170,5
Resultados	(341)	(1.708)	-

Fuente: Banco de la República.

En cuanto al pasivo, el saldo a 31 de diciembre de 2013 fue de \$84.262 mm, superior en \$13.999 mm (19,9%) al registrado en 2012. Dentro de los rubros del pasivo se destacan el crecimiento de la base monetaria y de los depósitos remunerados de control monetario, y la reducción de los depósitos remunerados de la DGCPTN.

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\$6.769 millones (\$12.586 mm), que excedió el incremento de demanda de base monetaria en \$8.690 mm e hizo necesario el uso de instrumentos para retirar la liquidez de la economía, tales como mayores colocaciones de TES de control monetario por \$7.943 mm y ventas netas y vencimientos de TES por \$1.037 mm. Por su parte, se constituyeron como fuentes adicionales a la base monetaria el aumento de las operaciones de liquidez netas (\$2.017 mm), los menores depósitos remunerados de la DGCPTN (\$1.971 mm), entre otros. De esta manera, al finalizar el 2013 el saldo de la base monetaria fue de \$65.093 mm, presentando así un crecimiento de 13,3% frente a 2012.



Finalmente, el patrimonio se ubicó en \$10.476 mm, y fue superior en \$4.761 mm (83,3%) con respecto a 2012. Este comportamiento se explica por la variación de la cuenta de ajuste cambiario que aumentó \$6.169 mm debido a la depreciación del peso frente al dólar, incremento que fue compensado parcialmente con la pérdida del ejercicio por \$1.708 mm, superior en \$1.368 mm a la registrada en 2012, y con la reducción de las reservas estatutarias por \$108 mm.

### 1.2.2 Estado de pérdidas y ganancias

Al cierre de 2013 el BR reportó un resultado operativo negativo de \$1.708 mm, producto de la diferencia de ingresos por -\$92 mm y egresos por \$1.616 mm (Cuadro F.3).

**Cuadro F.3: Estado de pérdidas y ganancias del Banco de la República**

Concepto	\$ Miles de Millones		Crec (%) 2013/2012
	2012	2013	
<b>Ingresos totales</b>	<b>1.159</b>	<b>(92)</b>	<b>-107,9</b>
<b>Ingresos monetarios</b>	<b>1.016</b>	<b>(239)</b>	<b>-123,5</b>
Intereses y rendimientos	875	(500)	-157,1
Reservas internacionales	469	(660)	-240,8
Rendimientos	353	(143)	-140,5
Diferencial Cambiario	115	(516)	-547,5
Operaciones de liquidez - Repos y apoyos transitorios	312	131	-58,1
Valoración de TES por oper. de expansión monetaria	94	29	-69,7
Otros intereses	0	0	-56,8
Otros	141	261	85,3
<b>Ingresos corporativos</b>	<b>143</b>	<b>147</b>	<b>3,2</b>
<b>Egresos totales</b>	<b>1.499</b>	<b>1.616</b>	<b>7,8</b>
<b>Egresos monetarios</b>	<b>1.119</b>	<b>991</b>	<b>-11,4</b>
Intereses y rendimientos	874	811	-7,2
Cuentas de Depósito DGCPTN	806	406	-49,5
Depósitos remunerados de control monetario (DRCM)	11	344	-
Gastos en operaciones de contracción monetaria	8	18	-
Otros	50	42	-14,8
Costo de emisión y distribución de especies monetarias	118	139	18,2
Otros	127	40	-68,3
<b>Egresos corporativos</b>	<b>375</b>	<b>398</b>	<b>6,0</b>
<b>Gastos de pensionados</b>	<b>5</b>	<b>228</b>	<b>-</b>
<b>Utilidades o pérdidas del ejercicio</b>	<b>(340)</b>	<b>(1.708)</b>	<b>401,8</b>

Fuente: Banco de la República.

Por el lado de los ingresos, se destaca el comportamiento del rendimiento de las reservas internacionales, que fue inferior en \$1.128 mm a lo observado en 2012, al registrar un rendimiento negativo de \$660 mm. Este resultado se explica por un diferencial cambiario negativo de \$516 mm, generado por la depreciación de las monedas en las que están invertidas las reservas frente al dólar. Adicionalmente, la caída del precio del oro afectó la rentabilidad de las reservas en -\$287 mm.

El rendimiento por operaciones de liquidez mediante repos generó ingresos por \$131 mm, inferiores en \$181 mm (58,1%) con respecto a lo registrado en 2012. Este comportamiento obedeció a la menor tasa de intervención del Banco.

### **1.3 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras**

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.

#### **1.3.1 Resultados financieros**

##### **1.3.1.1 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 DE guardadores por incapacidad con recursos de la Nación

Al cierre de 2013, el balance de Fogafin reportó activos por \$9.231 mm, los cuales fueron superiores en 15,8% respecto a 2012. Este aumento se explica por el manejo del portafolio, el cual representa el 96,9% de los activos. Por su parte, las cuentas por cobrar, que corresponden a las primas causadas en el último trimestre de 2013, ascendieron a \$198 mm. En otros activos se incluyen, principalmente, los anticipos de impuestos que se solicitan como devolución al siguiente año (Cuadro F.4).

En cuanto al pasivo, este registró un aumento de 17,3% frente al cierre 2012 ascendiendo a \$8.824 mm. Esto correspondió fundamentalmente al movimiento de la reserva técnica del seguro de depósito, cuyo saldo se incrementó en \$1.233 mm.

Por el lado del patrimonio, se registró una reducción de \$41 mm debido a las pérdidas del ejercicio.

**Cuadro F.4: Balance General de Fogafin**

Concepto	\$ Miles de Millones		Crec (%) 2013/2012
	2012	2013	
<b>Activos</b>	<b>7.969</b>	<b>9.231</b>	<b>15,8</b>
Disponible - Portafolio	7.745	8.943	15,5
Cuentas por cobrar	167	198	19,1
Aceptaciones, operaciones de contado y derivados	5	8	66,0
Otros	53	82	55,5
<b>Pasivo y Patrimonio</b>	<b>7.969</b>	<b>9.231</b>	<b>15,8</b>
<b>Pasivo</b>	<b>7.522</b>	<b>8.824</b>	<b>17,3</b>
Títulos emitidos	6	6	-0,2
Reservas Técnicas	7.133	8.365	17,3
Otros Pasivos	383	453	18,2
<b>Patrimonio</b>	<b>448</b>	<b>407</b>	<b>-9,1</b>

Fuente: Fogafin.

**1.3.1.2 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 (Cuadro F.5).

**Cuadro F.5: Estado de resultados Fogafin**

Concepto	\$ Miles de Millones	
	2012	2013
(+) Ingresos operacionales	51,3	31,3
(-) Gastos operacionales	19,0	21,1
<b>Utilidad operacional</b>	<b>32,3</b>	<b>10,2</b>
(-) Provisiones, depreciaciones y amortizaciones	1,0	1,0
<b>Utilidad operacional neta</b>	<b>31,3</b>	<b>9,2</b>
(+) Resultado no operacional	0,5	-47,1
(-) Impuesto de renta	2,9	3,1
<b>Resultado del ejercicio</b>	<b>28,9</b>	<b>-40,9</b>

Fuente: Fogafin.

**1.3.2 Los fondos administrados**

Fogafin administra otros portafolios, incluyendo aquellos para atender sus gastos de administración y funcionamiento, y los portafolios constituidos con recursos entregados bajo mandato específico por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros. Estos portafolios son gestionados internamente, se invierten en deuda soberana colombiana y se gestionan en su mayoría con respecto al mismo portafolio de referencia con el cual se maneja el portafolio de la reserva del Seguro de Depósitos en pesos. Al cierre del año, el valor de los portafolios de los fondos administrados fue \$726 mm.

**Cuadro F.6: Saldo Otros Portafolios**

<b>Saldo Otros Portafolios a Diciembre 2013</b>	<b>\$ Miles de Millones</b>
Banca Pública – Banco Cafetero Pensiones	278
Banca Pública - Contingencias Bancos Privatizados	110
Portafolio Garantía VIS	91
Banca Pública - BCH Pensiones	68
Mandatos y Reaperturas*	65
Fondo Administrador	57
Banca Pública - Banestado Pensiones	24
Pago Remanentes Banestado	15
Cobertura Tasas **	12
Aval Guardadores	3
Bonos Banca Pública	0
Emergencia Banca Pública	2
Fondo Asegurador Funcionarios	0
<b>Total</b>	<b>726</b>

Fuente: Fogafin.

**1.3.3 Seguro de Depósitos y Costo de la Garantía**

A 31 de diciembre de 2013, el portafolio de la reserva del Seguro de Depósitos ascendió a \$8.122 mm. Esta reserva es administrada en dos tramos: uno en pesos colombianos (15%) y otro en moneda extranjera (85%). Este último es gestionado internamente y por tres administradores externos. Al cierre de la vigencia, el portafolio en moneda extranjera tenía un valor de US\$3.682 millones.

Al cierre de 2013 al Sistema de Seguro de Depósitos administrado por Fogafin se encontraban inscritas un total de 54 entidades financieras, de las cuales 24 son bancos, 5 corporaciones financieras, 24 compañías de financiamiento y 1 institución oficial especial.

Durante el año 2013, el aumento en la reserva del Seguro de Depósitos por concepto de recaudo neto de primas ascendió a \$605 mm (\$725 mm efectivamente recaudados menos \$120 mm de devolución de prima que se deriva de la calificación ajustada por riesgo de cada entidad).

**1.3.4 Procesos de liquidación**

Una de las funciones del fondo es realizar el seguimiento a la actividad de los liquidadores de las entidades que la Superintendencia Financiera de Colombia ordena liquidar. El objetivo del seguimiento es velar que la liquidación llegue a buen término, en cumplimiento de la normatividad legal vigente. Además durante el 2013, 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. Además Durante el año 2013, la Superintendencia Financiera de Colombia ordenó la liquidación de las

sociedades: Torres Cortés S.A. Comisionista de Bolsa Agropecuaria y Cóndor S.A. compañía de Seguros Generales.

## Recuadro 2.G SEGUIMIENTO AL RESULTADO FISCAL DE ECOPETROL E ISAGEN

### 1. ECOPETROL

#### 1.1. Cierre fiscal 2013

De acuerdo con la metodología de operaciones efectivas de caja, al cierre de 2013 Ecopetrol presentó un déficit por \$6.313 mm (0.9% del PIB) como resultado de ingresos por \$63.263 mm (8,9% del PIB), y gastos totales de \$69.576 mm (9,8% del PIB). Este resultado representa un deterioro del balance respecto a 2012 de \$503 mm (Cuadro G.2).

El aumento en los ingresos de Ecopetrol se explica por un incremento en los ingresos por exportaciones, ventas nacionales, y otros ingresos que crecieron 1,9% y 11,3%, y 230% respectivamente.

**Cuadro G.1. Balance fiscal de Ecopetrol<sup>21</sup>**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013	2012	2013	2013/2012
<b>Ingresos Totales</b>	<b>58.949</b>	<b>63.263</b>	<b>8,9</b>	<b>8,9</b>	<b>7,3</b>
<b>Explotación Bruta</b>	<b>59.525</b>	<b>62.514</b>	<b>8,9</b>	<b>8,8</b>	<b>5,0</b>
Ventas Nacionales	19.991	22.244	3,0	3,1	11,3
Exportaciones	39.534	40.270	5,9	5,7	1,9
<b>Otros Ingresos</b>	<b>-576</b>	<b>749</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>230,0</b>
<b>Gastos Totales</b>	<b>64.759</b>	<b>69.576</b>	<b>9,7</b>	<b>9,8</b>	<b>7,4</b>
<b>Operación Comercial</b>	<b>20.032</b>	<b>23.837</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>19,0</b>
Compra de Materia Prima e Importaciones	12.887	13.313	1,9	1,9	3,3
Otros Gastos de Operación	7.145	10.525	1,1	1,5	47,3
<b>Transferencias</b>	<b>31.316</b>	<b>29.865</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>-4,6</b>
Dividendos de la Nación	10.915	10.588	1,6	1,5	-
Impuestos de Renta	7.367	6.553	1,1	0,9	-
<b>Regalías</b>	<b>8.647</b>	<b>7.909</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>-8,5</b>
Regalías Corrientes	8.647	7.909	1,3	1,1	-8,5
Otras Transferencias	4.387	4.816	0,7	0,7	9,8
<b>Dividendos a los Privados</b>	<b>1.416</b>	<b>1.377</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-</b>
<b>Otros Gastos de Operación</b>	<b>2.971</b>	<b>3.439</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>15,7</b>
<b>Resto de Funcionamiento</b>	<b>2.056</b>	<b>2.103</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>
<b>Pagos de Capital</b>	<b>11.355</b>	<b>13.771</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>21,3</b>
Formación Bruta de Capital	11.355	13.771	1,7	1,9	21,3
<b>(DÉFICIT)/SUPERÁVIT</b>	<b>-5.810</b>	<b>-6.313</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>-</b>

\*Cifras preliminares.

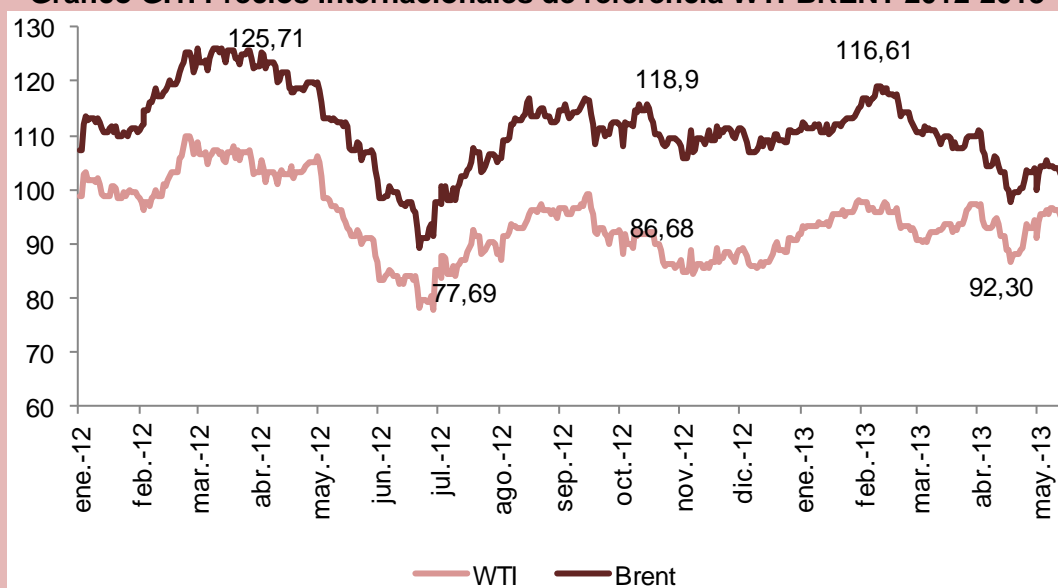
Fuente: Ecopetrol.

<sup>21</sup> La información resumida en el 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.

Los mayores ingresos por exportaciones se deben al aumento en el volumen exportado de crudo en 2,6%, pasando de 445 mil barriles diarios exportados en 2012 a 456 mil barriles diarios exportados en 2013. Las exportaciones de crudo tuvieron como principales destinos a Asia, Estados Unidos, y Europa. Así mismo, se observan aumentos en los volúmenes exportados de productos (9,4%) y de gas (8,6%). El comportamiento positivo del volumen exportado permitió compensar la disminución en el precio de la canasta de Ecopetrol debido al aumento en su diferencia respecto al Brent que pasó de –US\$7 en 2012 a –US\$11 en 2013. Adicionalmente, se observa una disminución en el indicador Brent en 0,5%, y en el indicador Maya en 3,8% respecto a 2012.

Los ingresos por ventas nacionales crecieron 11,3% en 2013, debido al aumento en la venta local de crudos en 162%, de gasolina en 3,6%, y de destilados medios de 4,1%. El aumento en las ventas nacionales de crudo es el resultado de las restricciones de transporte a través de oleoducto hacia los puertos de exportación, lo que obligó a la compañía a vender esta producción en el mercado local. En el caso de la gasolina y de los destilados medios el aumento de la producción se debió al aumento en la demanda.

**Gráfico G.1. Precios Internacionales de referencia WTI-BRENT 2012-2013**



Fuente: Energy Information Administration (EIA).

Los otros ingresos de la empresa aumentaron \$1.325 mm en 2013 respecto a 2012, entre otras razones, por el aumento en \$485 mm en los resultados acumulados de las sociedades subordinadas – jalonadas por los ingresos generados por Cenit, Equion, Hocol y Ecopetrol Pipelines International Limited - y la disminución en \$469 mm de los gastos de jubilados respecto a 2012.

Los gastos totales aumentaron 7,4%. Al analizar el comportamiento de los rubros de gastos, se observa que el incremento proviene de los mayores gastos en

operación comercial que crecieron 19%, sobre todo por el incremento de 47,3% de los otros gastos de operación.

Los gastos en compras de materias primas e importaciones crecieron 3,3%, debido al aumento en el costo de los productos importados en 29,4% que corresponde en su mayoría a la importación de diésel y diluyentes para el transporte de crudo pesado. El aumento en los costos de importación se vio compensado parcialmente por la disminución en 20% de las compras de crudos a asociados.

Los otros gastos de operación crecieron 47,3%, debido al crecimiento de 133% de los costos de transporte debido a la implementación del nuevo modelo de transporte de centro beneficio desarrollado por Cenit –empresa encargada de la operación y desarrollo del transporte y la logística de hidrocarburos del país que inició operaciones en el segundo trimestre de 2013-.

Finalmente, la formación bruta de capital presentó un incremento de \$2.416 mm (21,3%), al pasar de \$11.355 mm en 2012 a \$13.771 mm en 2013. Lo anterior ocurrió como consecuencia de un aumento de \$1.342 mm (224%) en la inversión del segmento de subordinados, y de una menor inversión en el segmento de transporte por \$330 mm (33%).

## **1.2. Resultados financieros**

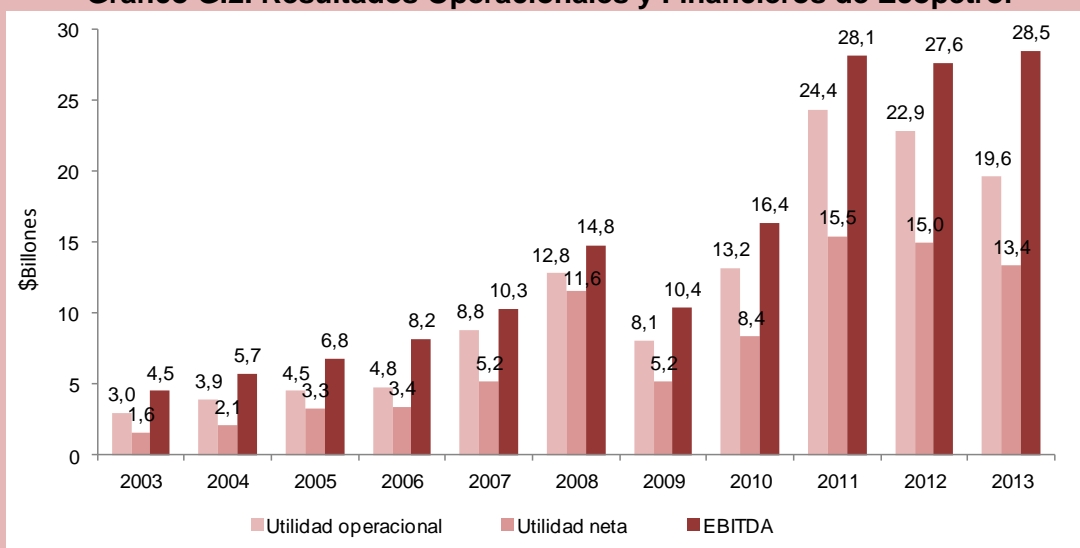
En 2013 las utilidades netas fueron de \$13.352 mm, lo cual implica una disminución 10,8% respecto a las utilidades netas de 2012 (Gráfico G.2). Este comportamiento obedeció al aumento de los gastos de operación -en especial en transporte de hidrocarburos- y de los pagos de capital.

Por su parte, la utilidad operacional disminuyó un 14,1%, al pasar de \$22.856 mm en 2012 a \$19.627 mm en 2013, mientras que el EBITDA<sup>22</sup> aumentó un 3,3%, pues mientras en 2012 ascendía a \$28.555 mm, en 2013 alcanzó un nivel de \$28.497 mm (Gráfico G.2).

Respecto al balance general, se debe mencionar que los activos de Ecopetrol alcanzaban al 31 de diciembre de 2013 un valor de \$114.041 mm, lo cual implica un crecimiento de 12,9% respecto al valor de los activos al 31 de diciembre de 2012. Este aumento se presenta como consecuencia, entre otras cosas, de un crecimiento de la inversión en renta variables en \$20.905 mm en 2013 respecto a 2012.

<sup>22</sup> EBITDA: Utilidades antes de impuestos, depreciaciones y amortizaciones.



**Gráfico G.2. Resultados Operacionales y Financieros de Ecopetrol**

Fuente: Ecopetrol.

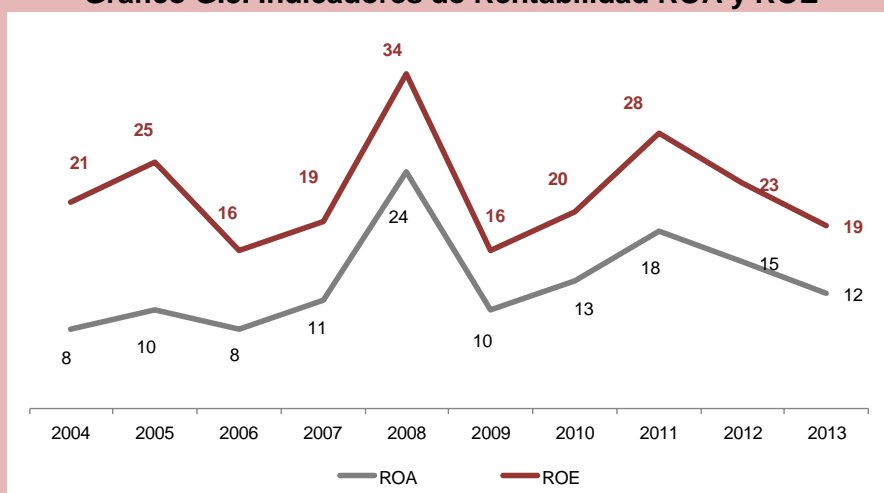
El Gráfico G.3 muestra la evolución de dos indicadores de rentabilidad de Ecopetrol que son comúnmente utilizados. El ROA<sup>23</sup> que mide la rentabilidad de los activos de la empresa, y el ROE<sup>24</sup> que mide la rentabilidad que obtienen los accionistas de la empresa. Los dos indicadores disminuyeron en 2013 respecto a 2012, el primero en 3 puntos porcentuales, y el segundo en 4 puntos porcentuales. Esto ocurre porque la utilidad neta disminuyó en una proporción inferior a aquella en la cual crecieron los activos y el patrimonio.

La acción de Ecopetrol se desvalorizó 32% durante 2013, al pasar de \$5.450 al principio del año a \$3.700 al final del mismo. Por su parte, el ADR de la empresa en Nueva York presentó un comportamiento similar con una desvalorización de 38%, al ubicarse al cierre del año en US\$ 38,45. Este resultado es contrario a la valorización de 24,3% 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. Según el informe anual 2013 de Ecopetrol este comportamiento va de la mano del comportamiento de los mercados emergentes, que presentaron fuertes desvalorizaciones.

<sup>23</sup> ROA (*Return on Assets*): rentabilidad del activo = Utilidad neta / Activos totales.

<sup>24</sup> ROE (*Return on Equity*): rentabilidad del patrimonio = Utilidad neta / Patrimonio total.



**Gráfico G.3. Indicadores de Rentabilidad ROA y ROE**

Fuente: Ecopetrol.

## 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 comercialización 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 centrales de generación hidroeléctrica: San Carlos, Jaguas, Calderas, Miel Rio Amoyá y una termoeléctrica: Termocentro. Adicionalmente cuenta con dos trasvases: Guarino y Manso. Esta última junto, con la hidroeléctrica de Amoyá entraron en operación en el 2013.

A 31 de diciembre de 2013 la composición accionaria de la empresa era la siguiente: i) 57,6% la Nación, ii) 14,5% fondos de pensiones, iii) 12,9% Empresas Públicas de Medellín, iv) 7,6% accionistas minoritarios, y v) 7,4% accionistas extranjeros.

ISAGEN es la tercera generadora del país, contribuyendo en un 16,9% (10.322,6 GWh) en la demanda de energía eléctrica del Sistema Interconectado Nacional (SIN) que para 2013 fue de 60.890,6 GWh, aumentando su participación en un 3,8% respecto al año anterior.

La venta de energía en bolsa alcanzó 1.693,3 GWh, lo que representó 2,8% de la demanda del SIN, mientras que la venta por contratos de largo plazo con clientes industriales y comerciales representó el 14,7%, aumentando la atención un 10% respecto al año anterior.

Después de superar algunas dificultades entraron en operación comercial la central hidroeléctrica Rio Amoyá y el Trasvase Manso. Ambas aportan 646 GWh adicionales a la generación anual de la empresa. Para el tercer trimestre de 2014

está programada la entrada en operación del proyecto hidroeléctrico Sogamoso, cuya capacidad instalada es de 820 megavatios y una generación media anual de 5.056 GWh – año. Para 2013 registró un avance físico en obras del 90%.

En 2013 se presentaron dos hechos importantes a nivel comercial. El primero está relacionado con un incremento de 213% en la generación de energía a través de la central termocentro, pasando de 515,73 GWh en 2012 a 1.614,6 GWh en 2013, como consecuencia de la variabilidad de las condiciones hidrológicas del país durante 2013. Esta es la mayor generación desde la entrada en operación en 1996.

Y el segundo hecho estuvo en la exportación de energía a Venezuela, que durante 2013 alcanzó el mayor valor registrado en la historia de las transferencias de electricidad entre los dos países, llegando a los 714,5 GWh, lo que significó un aumento de 51,2% respecto a 2012.

Entre los retos que tiene la empresa en 2014 se encuentran: el estudio de impacto ambiental para obtener la licencia del proyecto hidroeléctrico Cañafisto en Antioquia y continuar con el trámite de la licencia ambiental del proyecto Piedra del Sol en Santander.

## **2.1. Cierre Fiscal 2013**

Para 2013 ISAGEN generó un déficit de \$295 mm, presentando una recuperación frente al dato observado en 2012 (-\$550 mm). Este resultado obedeció a la diferencia entre ingresos por \$2.037 mm (0,3% del PIB) y gastos por \$2.331 mm (0,3% del PIB) (Cuadro G.2).

Los ingresos totales de la empresa crecieron 13,5% frente a lo observado en 2012 (\$1.795 mm), debido a un mayor ingreso por explotación bruta y en el rubro de otros ingresos.

Los ingresos por explotación bruta presentaron un crecimiento de 12,8%, explicado por el incremento en las transacciones en bolsa que mostraron una variación de 78,3% como consecuencia de un mayor precio en bolsa, una mayor generación y la optimización de la operación comercial. El precio en bolsa creció 54,7%, alcanzando un valor de \$179 kWh. Este precio se vio afectado por el descenso en los aportes hídricos, especialmente durante el segundo semestre del año.

**Cuadro G.2. Balance Fiscal de ISAGEN**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2012	2013	2012	2013	2013/2012
<b>Ingresos Totales</b>	<b>1.795</b>	<b>2.037</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>13,5</b>
<b>Explotación Bruta</b>	<b>1.760</b>	<b>1.984</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>12,8</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>35</b>	<b>52</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>49,5</b>
Rendimientos Financieros	22	10	0,0	0,0	-54,5
Otros	13	42	0,0	0,0	232,0
<b>Gastos Totales</b>	<b>2.345</b>	<b>2.331</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,6</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>1.375</b>	<b>1.634</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>18,8</b>
Intereses Deuda Externa	158	298	0,0	0,0	88,6
Funcionamiento	1.217	1.336	0,2	0,2	9,8
Servicios Personales	108	121	0,0	0,0	12,4
Operación Comercial	871	976	0,1	0,1	12,1
Transferencias	137	140	0,0	0,0	1,6
Gastos Generales y Otros	101	99	0,0	0,0	-2,2
<b>Pagos de Capital</b>	<b>970</b>	<b>698</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-28,0</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	970	698	0,1	0,1	-28,0
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>-550</b>	<b>-295</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-46,4</b>

Fuente: ISAGEN.

Por su parte, los ingresos por comercialización de energía a través de contratos de largo plazo presentaron un crecimiento de 101%. En el caso de las ventas nacionales esta aumentaron un 5,7% y las ventas internacionales un 54,6%, en la que se incluye las exportaciones de energía a Venezuela, aportando \$198 mm a las ventas totales.

Los gastos totales de ISAGEN no presentaron una variación significativa entre 2012 y 2013, debido a que se compensó la disminución en los gastos de inversión con un incremento en los gastos corrientes.

Por un lado, la empresa en 2013 realizó un pago de intereses de deuda externa por \$298 mm, cifra superior a la observada en 2012 (\$158 mm). Por otro lado, los gastos de funcionamiento crecieron 9,8% (\$119 mm) que corresponden principalmente a un mayor gasto de operación comercial (\$105 mm) y en menor medida al gasto de servicio de personal (\$13 mm).

Dentro de los gastos de operación comercial, se presentó un incremento de 12,1%. Este incremento se explica a la gestión realizada para cubrir las obligaciones contractuales con generación propia. Las compras de energía en bolsa fueron 1.434,3 GWh, lo que representa en egresos un valor de \$264 mm, aumentando 35,3% frente a 2012 (\$195 mm), lo cual se explica por el aumento de los precios de bolsa.

Finalmente, la menor inversión realizada en 2013 se debió a la finalización de los proyectos de Río Amoyá y la trasvase Manso y a un menor gasto en los cargos diferidos que incluyen los costos indirectos necesarios para la construcción de proyectos hasta el 2009, los cuales se amortizan en un período de cinco (5) años a partir de la entrada en operación de los mismos.

## 2.1 Resultados Financieros 2013

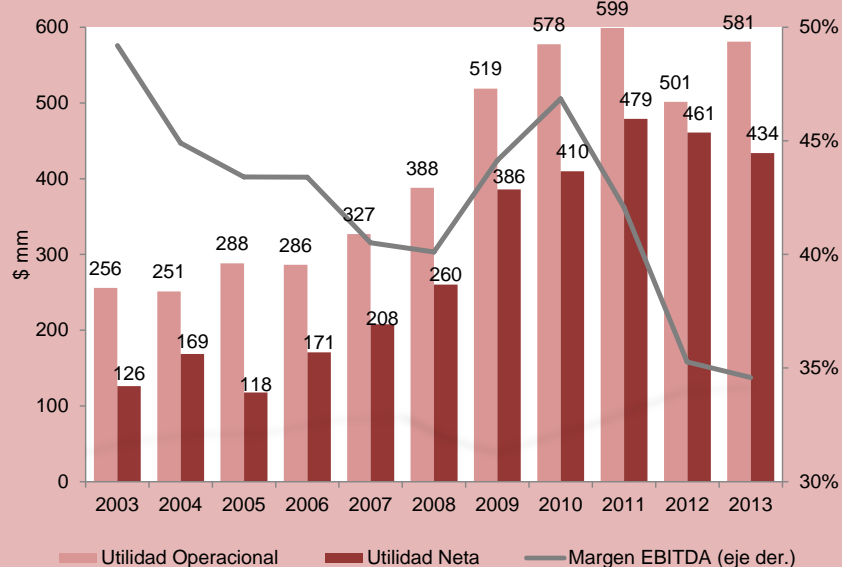
En 2013 los ingresos operacionales de la empresa fueron \$2.003 mm, presentando un incremento de 16,0% (\$271 mm) superior frente a lo observado el año anterior. Este crecimiento se debe fundamentalmente a los precios de venta en contratos, la optimización de la operación comercial en la bolsa de energía y a la alta disponibilidad para generación todo el año de la planta térmica de respaldo Termocentro. En el caso de los costos y gastos operacionales, estos fueron superiores en 15,5% a los registrados en 2012 lo cual correspondió principalmente a mayores compras de energía y de combustible.

Por su parte, la utilidad operacional para 2013 fue de \$581 mm, siendo superior en 16,0% (\$80 mm) a la obtenida en 2012 (Gráfico G.4) y un EBITDA de \$610 mm, registrando un aumento de 13%, frente al año anterior. Los mejores resultados presentados son consecuencia de la entrada en operación comercial de la central hidroeléctrica Río Amoyá, La Esperanza, de Trasvase Manso y del incremento de la generación térmica.

El margen operacional y EBITDA conservaron las mismas proporciones respecto de los resultados del año anterior, los cuales fueron del 29,0% y 34,6% respectivamente. En cuanto a la utilidad neta, para 2013 fue de \$434, este indicador presentó una disminución de 5,8% respecto al 2012 (\$461 mm), principalmente por una mayor provisión para el pago del impuesto de renta. Lo anterior se explica a un aumento en la renta líquida gravable entre el año 2012 y 2013 como consecuencia de: i) una mayor utilidad antes de impuesto y ii) una menor deducción de activos fijos.

Adicionalmente, mientras que para el año 2012, ISAGEN presentó un saldo a pagar negativo debido a que el valor de la suma entre las retenciones en la fuente, los saldos a favor y los descuentos del IVA pagado por la importación o adquisición de maquinaria pesada para industrias básicas, fue mayor al total del impuesto de renta. En el 2013, ocurrió lo contrario. La empresa obtuvo un saldo a pagar positivo, debido a un menor descuento por compra de maquinaria y menores retenciones.

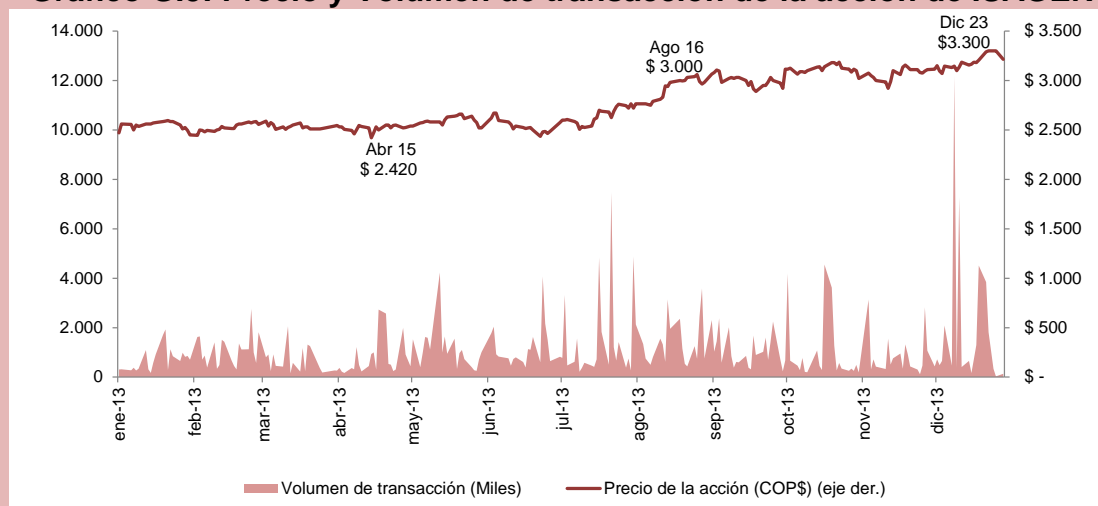
La acción de ISAGEN presentó una variación anual de 29,7% al pasar de \$2.505 pesos a \$3.250. Durante el primer semestre del año, la acción se movió de manera lateral entre \$2.380 y \$2.600. El segundo semestre comenzó con el anuncio del Gobierno Nacional autorizando la venta de su participación en la compañía (57,6%), lo que generó que el mercado reaccionara positivamente, reflejándose en el precio de la acción con un fuerte movimiento al alza, pasando de \$2.725 a más de \$3.000 en menos de un mes. Desde entonces, el precio de la acción se ha mantenido por encima de \$2.900, incluso el 23 de diciembre cerró en el nivel más alto en su historia a \$3.300, Gráfico G.5. El volumen promedio de negociación para el año 2013 fue de \$3.127 mm y el número de acciones negociadas fue de 273.002.947.

**Gráfico G.4. Principales resultados operacionales de ISAGEN**

Fuente: ISAGEN.

Dentro de los resultados para destacar se encuentra el ingreso al Índice Dow Jones de Sostenibilidad y al Índice bursátil GC 100 de las Naciones Unidas. Con esto la empresa se ubica entre las empresas líderes del sector energético dentro de los mercados emergentes y se reconoce las buenas prácticas de sostenibilidad coherente con los 10 principios del Pacto Global y su desempeño en el mercado de capitales.

La confianza mostrada por el mercado permitió que la empresa aumentara la participación de inversionistas extranjeros en el 2013, pasando de 210 accionistas en 2012 a 264 en 2013, lo que representó un crecimiento del 24% y una participación accionaria del 7,4% en la empresa.

**Gráfico G.5: Precio y Volumen de transacción de la acción de ISAGEN**

Fuente: Bloomberg

## CAPÍTULO III

### 3 PLAN FINANCIERO 2015

De conformidad con lo estipulado en el artículo 6° del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, el plan financiero se constituye, junto con el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Presupuesto Nacional, en uno de los elementos centrales del sistema presupuestal colombiano.

En desarrollo de este precepto y como elemento base de las proyecciones de mediano plazo, se presenta el Plan Financiero 2015 para la totalidad del Sector Público Consolidado (SPC). Para tal efecto, se discuten los elementos fundamentales de proyección y análisis general y los resultados fiscales por cada nivel de gobierno, haciendo énfasis en las proyecciones de ingreso, gasto y los planes de financiamiento del déficit esperado.

#### 3.1 Principales características del Plan Financiero 2015

Como ha sido la constante desde que se inició con la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, todas las proyecciones fiscales contenidas en este instrumento respetan las normas de disciplina fiscal emanadas después de la Constitución de 1991.

De una parte, para el caso del Sector Público No Financiero (SPNF), la Ley 819 de 2003 obliga al Gobierno Nacional a determinar una meta de superávit primario para este nivel, buscando garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. De otro lado, en el caso del Gobierno Nacional Central (GNC), la Ley 1473 de 2011 estipula una meta cuantitativa de carácter decreciente para el déficit estructural del gobierno. Tales disposiciones acotan la capacidad de gasto de estos niveles de gobierno y son pieza clave en el proceso de proyección fiscal de corto y mediano plazo.

Bajo estos lineamientos, se espera que en la vigencia 2015 se genere un déficit fiscal del SPC y del SPNF de 1,2% y 1,3% del PIB (Cuadro 3.1), lo que representa una disminución del déficit de 0,4 puntos porcentuales (pp) para el SPC y de 0,2 pp para el SPNF frente a lo proyectado en 2014. Dicho resultado, está explicado por un déficit de GNC de 2,4% del PIB, y un superávit del Sector Descentralizado de 1,1% del PIB. Por su parte, se estima que el Sector Público Financiero (SPF) presente un superávit de 0,1% del PIB.

De esta manera, la meta de déficit fiscal del SPNF es consistente con un superávit primario de 1,3% del PIB, lo que permite reducir la deuda neta de activos financieros en términos del PIB de 23,7% en 2014 a 22,7% en 2015.

**Cuadro 3.1: Balance Fiscal del Sector Público Consolidado**

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2014*	2015*	2014*	2015*
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	<b>-11.810</b>	<b>-10.398</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,3</b>
Gobierno Nacional Central	-18.462	-19.398	-2,4	-2,4
Sector Descentralizado	6.652	9.000	0,9	1,1
Seguridad Social	3.944	6.580	0,5	0,8
Empresas del Nivel Nacional	-1.033	618	-0,1	0,1
Empresas del Nivel Local	229	-400	0,0	0,0
Regionales y Locales	3.511	2.203	0,5	0,3
Del cual SGR	1.757	2.177	0,2	0,3
Del cual FAE	1.472	1.872	0,2	0,2
<b>2. Balance Cuasifiscal del Banrep</b>	<b>-869</b>	<b>-173</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>3. Balance de Fogafín</b>	<b>531</b>	<b>899</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**</b>	<b>-12.191</b>	<b>-9.672</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,2</b>

\* Cifras proyectadas

\*\* El balance de 2014 incluye el Costo de la Reestructuración Financiera por \$42 mm.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La recuperación en el balance estimado para el SPNF, se explica esencialmente por un incremento de 0,2% en el superávit del Sector Descentralizado, al pasar de 0,9% del PIB en 2014 a 1,1% del PIB en 2015. Por su parte, se espera que el GNC presente un déficit de 2,4% del PIB (Cuadro 3.2).

**Cuadro 3.2: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero**

SECTORES	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2014*	2015*	2014*	2015*
<b>Seguridad Social</b>	<b>3.944</b>	<b>6.580</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>
<b>Empresas del Nivel Nacional</b>	<b>-1.033</b>	<b>618</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>
FAEP	-369	-276	0,0	0,0
Eléctrico	-155	118	0,0	0,0
Resto Nacional	-509	776	0,1	0,1
<b>Empresas del Nivel Local</b>	<b>229</b>	<b>-400</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
EPM	-551	-735	-0,1	-0,1
EMCALI	-48	-2	0,0	0,0
Resto Local	829	336	0,0	0,0
<b>Regionales y Locales</b>	<b>3.511</b>	<b>2.203</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
Del cual SGR	1.757	2.177	0,2	0,3
Del cual FAE	1.472	1.872	0,2	0,2
<b>Sector Descentralizado</b>	<b>6.652</b>	<b>9.000</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>
<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>-18.462</b>	<b>-19.398</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>
<b>SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO</b>	<b>-11.810</b>	<b>-10.398</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,3</b>
<b>Balance Primario</b>	<b>7.395</b>	<b>10.482</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, se espera que el balance del Sector Descentralizado en 2015 sea de 1,1% del PIB, como consecuencia de una compensación entre la disminución de 0,2% del PIB en el superávit del sector de Regionales y Locales, y un incremento en el superávit de los sectores de Seguridad Social de 0,3% del PIB y en las empresas de nivel nacional de 0,1% del PIB.

La disminución en el superávit del sector de Regionales y Locales de 0,2% del PIB se explica por un mayor dinamismo del gasto frente a los ingresos, entendiendo que 2015 es el último año de gobierno en los entes territoriales, y



que se espera que estos culminen con los programas de gobierno delineados en los planes de desarrollo.

El aumento de 0,3% en el balance del sector de seguridad social se debe principalmente al mejor resultado fiscal estimado en el área de la salud. Para la vigencia 2014, una parte importante de los gastos del régimen subsidiado están siendo financiados con cargo a excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores, mientras que para 2015 se espera que estos recursos sean reemplazados por aportes de la Nación y especialmente de las entidades territoriales.

Finalmente, la recuperación en el balance de las empresas de nivel nacional de 0,1% del PIB se explica por un balance del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) que se espera en equilibrio, ante la igualdad esperada entre el ingreso al productor y el precio de paridad de exportación.

### 3.2 Sector Público No Financiero (SPNF)

#### 3.2.1 Gobierno Nacional Central

Para 2015, el plan financiero se construye sobre la base de un resultado fiscal que hace parte de una tendencia de mejoramiento del déficit en el mediano plazo. Es así como el déficit total o efectivo esperado para 2015 es equivalente a -2,4% del PIB, igual al que se espera al cierre del 2014. Tal resultado para 2015 es producto de la diferencia entre ingresos totales de \$139,8 billones, equivalentes a 17,0% del PIB y gastos totales de \$159,2 billones, equivalentes a 19,3% del PIB (Cuadro 3.3).

**Cuadro 3.3: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2014 - 2015**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>Ingresos Totales</b>	<b>129.973</b>	<b>139.822</b>	<b>17,0</b>	<b>17,0</b>	<b>7,6</b>
Tributarios	112.923	124.187	14,8	15,1	10,0
No Tributarios	852	921	0,1	0,1	8,1
Fondos Especiales	1.709	2.224	0,2	0,3	30,1
Recursos de Capital	14.489	12.490	1,9	1,5	-13,8
<b>Gastos Totales</b>	<b>148.435</b>	<b>159.220</b>	<b>19,5</b>	<b>19,3</b>	<b>7,3</b>
Intereses	17.535	19.085	2,3	2,3	8,8
Funcionamiento e Inversión**	130.885	140.119	17,2	17,0	7,1
Préstamo neto	15	16	0,0	0,0	3,0
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-18.462</b>	<b>-19.398</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>0,0</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

\*Cifras Proyectadas

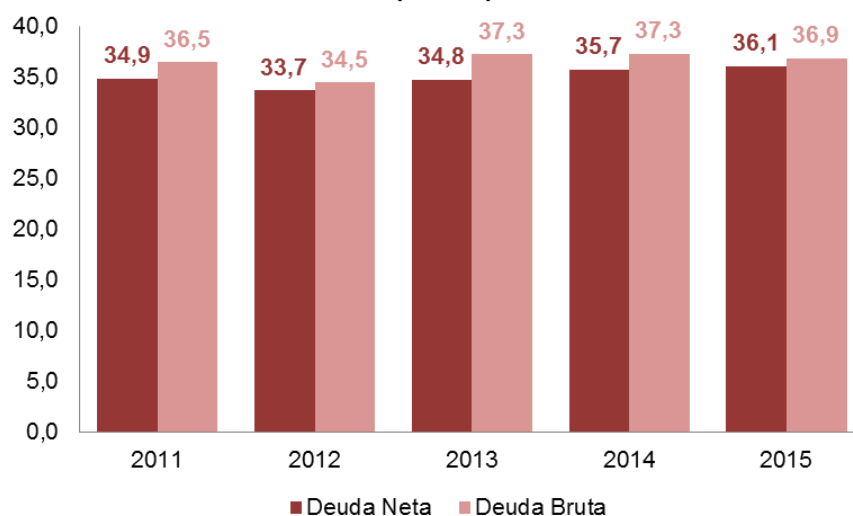
\*\* Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante

Los resultados esperados para 2014 y 2015 dan continuidad a un proceso sostenido de fortalecimiento de las finanzas públicas. En efecto, el déficit total del GNC ha venido reduciéndose sistemáticamente desde los niveles de 4,0% del PIB observados en 2009-2010. Como en 2015 se espera un déficit de -2,4% del PIB, en apenas cinco años el déficit se habrá reducido en 1,6 puntos porcentuales. Por su parte, la deuda neta del GNC presenta un comportamiento prácticamente estable entre 2014 y 2015, aumentando únicamente 0,4 puntos porcentuales entre un año y otro. Esto es el resultado



de una disminución de la deuda bruta de 0,4% del PIB, y una disminución en los activos financieros de 0,8% del PIB (Gráfico 3.1).

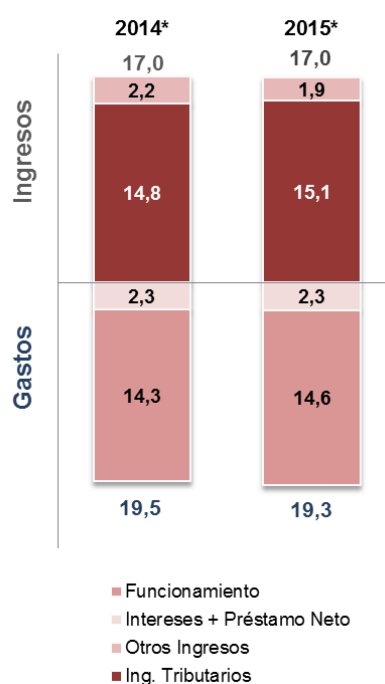
**Gráfico 3.1: Evolución de la Deuda Neta del GNC (% PIB)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Comparando el monto de ingresos y gastos esperados entre 2014 y 2015, puede decirse que no existe una diferencia marcada entre el nivel de cada uno de estos agregados como proporción del PIB. De hecho, los ingresos permanecerán constantes en 17% del PIB, mientras que los gastos mostrarán un ligero ajuste al pasar de 19,5% del PIB en 2014 a 19,3% del PIB en 2015 (Gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2: Ingresos y gastos del GNC (% PIB)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Cuadro 3.4 presenta el impacto que pueden producir variaciones en los supuestos bases de proyección sobre el balance total del GNC. Así, un incremento de \$10 en la Tasa Representativa del Mercado (TRM) beneficia al Gobierno, en la medida en que incrementa el gasto por intereses en \$25mm, pero posibilita el recaudo de \$339mm más por la vía de mayores ingresos tributarios y minero-energéticos. Además una disminución de la inflación acarrea efectos positivos, pues genera ahorros en el servicio de deuda pública indexada y en los costos de funcionamiento que se estiman en \$570mm. En el caso del sector minero-energético, un aumento de un dólar en el precio del crudo colombiano o de 10 mil kilo barriles por día (KBPD) en la producción generarían un incremento en los ingresos de \$420mm y \$321mm.

**Cuadro 3.4: Sensibilidad del Balance Total GNC 2015**

\$MM	Mayor tasa de cambio (\$10)	Menor Inflación (1%)	Mayor precio crudo (WTI) (USD 1)	Mayor produc. crudo (10 KBPD)
<b>Ingresos</b>	<b>339</b>	<b>0</b>	<b>420</b>	<b>321</b>
Tributarios sin Minero	98	0	0	0
Sector Minero	241	0	420	321
<b>Gastos</b>	<b>25</b>	<b>(570)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Intereses	25	(450)	0	0
Funcionamiento	0	(120)	0	0
<b>Efecto neto sobre balance</b>	<b>314</b>	<b>570</b>	<b>420</b>	<b>321</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### a) Ingresos

Una revisión detallada del componente de ingresos muestra que de los \$139,8 billones que se espera recaude el GNC en 2015, \$125,1 billones provienen de la gestión tributaria, casi todos ellos de los impuestos administrados por la DIAN. Estos ingresos, que representan 89,9% del total, se complementan con \$2,2 billones de fondos especiales y \$12,5 billones de ingresos de capital, de los cuales \$8,4 billones provienen de los dividendos que recibe la Nación como accionista mayoritario de Ecopetrol (Cuadro 3.5).

Vale la pena mencionar cómo este último ítem decrece en 2015 en un 22% con respecto a los ingresos observados en 2014. Tal comportamiento responde a la disminución esperada de la producción en el año en curso, a la disminución del precio de la canasta de crudo colombiano y a los mayores costos de producción, hechos que impactarán negativamente las utilidades de 2014 que serán distribuidas en 2015.

**Cuadro 3.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central 2014 – 2015**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>129.973</b>	<b>139.822</b>	<b>17,0</b>	<b>17,0</b>	<b>7,6</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>113.775</b>	<b>125.108</b>	<b>14,9</b>	<b>15,2</b>	<b>10,0</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>112.923</b>	<b>124.187</b>	<b>14,8</b>	<b>15,1</b>	<b>10,0</b>
DIAN	112.706	123.953	14,8	15,0	10,0
Resto tributarios	216	234	0,0	0,0	0,0
<b>Ingresos No Tributarios</b>	<b>852</b>	<b>921</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>8,1</b>
<b>Fondos Especiales</b>	<b>1.709</b>	<b>2.224</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>30,1</b>
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>14.489</b>	<b>12.490</b>	<b>1,9</b>	<b>1,5</b>	<b>-13,8</b>
Excedentes Financieros	11.884	9.222	1,6	1,1	-22,4
De los cuales, Ecopetrol	10.770	8.400	1,4	1,0	-22,0
Rendimientos Financieros y Otros	2.605	3.268	0,3	0,4	25,4

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se mencionó anteriormente, los ingresos del GNC permanecen prácticamente constantes en 17,0% del PIB. Esta evolución es el resultado de un incremento en los ingresos tributarios y de fondos especiales de 0,31% del PIB, así como una disminución de 0,38% del PIB en los recursos de capital, disminución que responde principalmente a la situación ya descrita en Ecopetrol de menor producción, menores precios y mayores de producción.

#### • Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios, que totalizan \$124,2 billones equivalentes a 15,1% del PIB, proceden en su mayor parte de las rentas administradas por la DIAN. En los ingresos por concepto de Renta-CREE se presenta una leve caída debido al ajuste a la anualidad del nuevo tributo. En efecto, es preciso recordar que el CREE fue lanzado en mayo de 2013 y que, en consecuencia, se practicaron retenciones de solo 7 meses en 2013, lo que implica que el recaudo de 2014 incorpora retenciones de 12 meses y un saldo a pagar que solo descuenta siete meses de retenciones. Por su parte, el IVA-Impoconsumo, así como los impuestos externos se mantienen constantes como proporción del PIB entre los dos años (Cuadro 3.6).

**Cuadro 3.6: Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central**

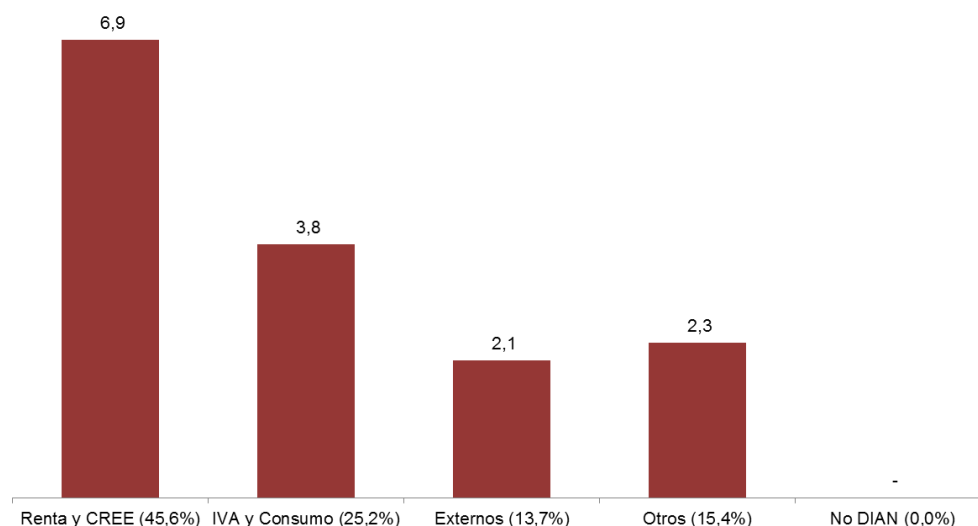
CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>112.923</b>	<b>124.187</b>	<b>14,8</b>	<b>15,1</b>	<b>10,0</b>
<b>DIAN</b>	<b>112.706</b>	<b>123.953</b>	<b>14,8</b>	<b>15,0</b>	<b>10,0</b>
Renta y CREE	54.808	56.552	7,2	6,9	3,2
IVA y Consumo	28.033	31.295	3,7	3,8	11,6
Externos	16.058	16.960	2,1	2,1	5,6
Otros	13.806	19.146	1,8	2,3	38,7
<b>Resto</b>	<b>216</b>	<b>234</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>8,1</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La composición de la canasta tributaria del GNC muestra que para 2015 el agregado de Renta-CREE aporta 45,6% del total, el IVA y los externos incorporan casi 38,9% del recaudo, y el monto restante proviene del resto de

tributos administrados por la DIAN. Los ingresos tributarios no administrados por la DIAN tienen una participación marginal (Gráfico 3.3).

**Gráfico 3.3: Composición de los ingresos tributarios del GNC – 2015\*  
(% del PIB - Participación)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### • Otros ingresos

Este apartado incluye los ingresos de capital, fondos especiales e ingresos no tributarios. En lo que se refiere a los ingresos de capital, aparte de la situación ya mencionada de Ecopetrol, la Nación recaudará en 2015 un poco más de \$4 billones, 0,5% del PIB, por concepto de excedentes y rendimientos financieros. Los primeros corresponden a la participación de la Nación en otras empresas y los segundos a los rendimientos financieros de los fondos propios y administrados por la Tesorería Nacional.

En fondos especiales se contabilizan las rentas de destinación específica. Por este concepto se prevé un leve incremento de 0,1% del PIB, que responde al ajuste a la base debido al ingreso de recursos provenientes de los fondos de pensiones de Telecom, Inravisión y las Teleasociadas. Estos recursos totalizarán \$2,2 billones en 2015.

### b) Gastos

Los gastos ascienden a \$159,2 billones, equivalentes a 19,3% del PIB de 2015, proporción prácticamente equivalente a la proyectada en 2014 (19,5% del PIB). Este resultado incorpora \$120,1 billones para funcionamiento, \$20 billones para inversión y \$19,1 billones para asegurar el pago de intereses de la deuda pública (Cuadro 3.7).

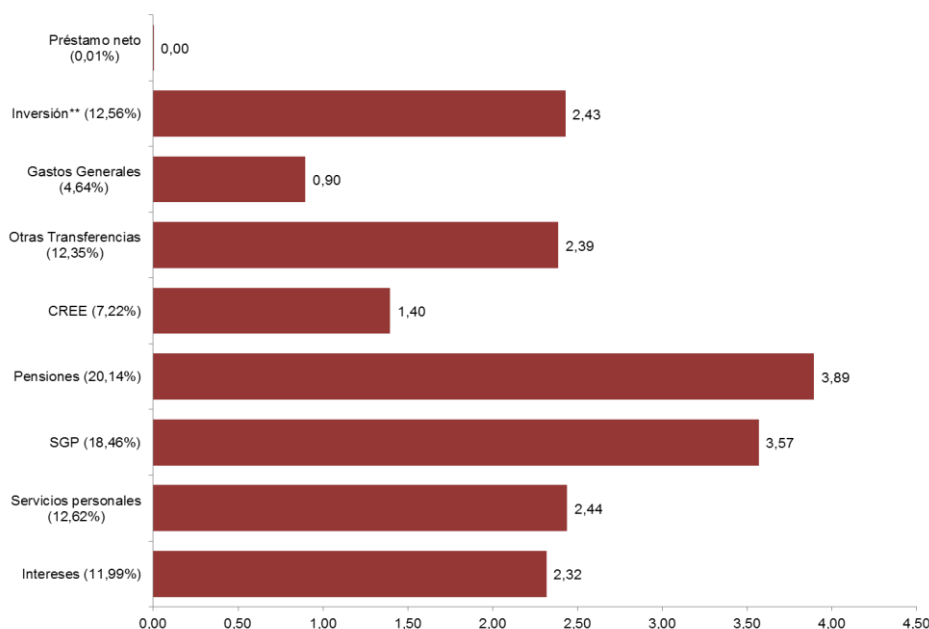
Estas erogaciones garantizan los recursos suficientes para atender los compromisos de gasto de orden constitucional, legal y preexistente. De esa forma se cumple con la misión del Estado y se garantiza la adecuada gestión de lo público en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas

**Cuadro 3.7: Gastos Totales del Gobierno Nacional Central**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>148.435</b>	<b>159.220</b>	<b>19,5</b>	<b>19,3</b>	<b>7,3</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>126.284</b>	<b>139.200</b>	<b>16,6</b>	<b>16,9</b>	<b>10,2</b>
Intereses	17.535	19.085	2,3	2,3	8,8
Funcionamiento*	108.749	120.115	14,3	14,6	10,5
Servicios Personales	17.835	20.101	2,3	2,4	12,7
Transferencias	84.672	92.625	11,1	11,2	9,4
SGP	27.740	29.395	3,6	3,6	6,0
Pensiones	28.235	32.068	3,7	3,9	13,6
CREE	9.842	11.497	1,3	1,4	16,8
Otras transferencias	18.855	19.666	2,5	2,4	4,3
<b>Gastos Generales</b>	<b>6.242</b>	<b>7.388</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>18,4</b>
<b>Inversión*</b>	<b>22.136</b>	<b>20.005</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>	<b>-9,6</b>
<b>Préstamo Neto</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>3,0</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la dinámica, puede apreciarse como el pago de intereses se mantiene constante como proporción del PIB en 2,3%. Por su parte, los servicios personales, las transferencias y los gastos generales aumentan en conjunto en 0,3% del PIB. En respuesta a este incremento y a pesar de que es necesario garantizar el cumplimiento del nivel de déficit coherente con los mandatos de la Regla Fiscal, la inversión se mantiene por encima de su nivel histórico de \$20 billones, que garantiza el cumplimiento de los compromisos ya adquiridos en materia de gasto de inversión.

**Gráfico 3.4: Composición del Gasto Total GNC 2015\*  
(% del PIB – Participación)**

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En términos de la composición, la mayoría del gasto se destina a transferencias. En este subgrupo se encuentra el pago de pensiones, Sistema General de Participaciones, el CREE y las demás transferencias, que

consolidadas suman 57% del total de los gastos. El monto restante se distribuye entre intereses (12%), inversión (13%) y servicios personales (13%) (Gráfico 3.4).

- **Gastos corrientes**

Dentro del apartado de gastos corrientes de la Nación, juegan un papel central los intereses y las transferencias. Los primeros ascienden a \$19 billones y se mantienen constantes en 2,3% del PIB, de los cuales 1,6% del PIB se vincula al servicio de la deuda interna (Cuadro 3.8).

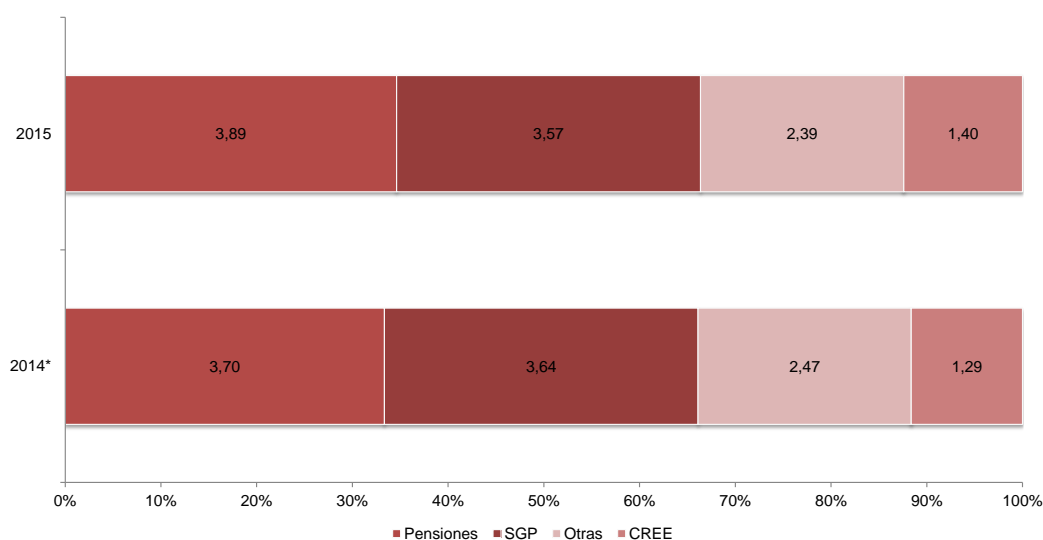
**Cuadro 3.8: Pago de Intereses de Deuda del Gobierno Nacional Central**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>Pago de Intereses</b>	<b>17.535</b>	<b>19.085</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>8,8</b>
Intereses Deuda Externa	3.939	4.466	0,5	0,5	13,4
Intereses Deuda Interna	12.578	13.416	1,6	1,6	6,7
Indexacion TES B	1.018	1.203	0,1	0,1	18,2

Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En materia de transferencias, el gasto en pensiones aumenta 0,19% del PIB, pasando de 3,7% a 3,9%; el gasto asociado con las transferencias del CREE también se eleva, al pasar de 1,3% del PIB en 2014 a 1,4% del PIB en 2015. Por su parte, las otras transferencias se reducen de 2,5% a 2,4% del PIB, mientras que las asociadas al Sistema General de Participaciones permanecen prácticamente constantes como porcentaje del PIB. En total, el gasto por transferencias aumenta un poco más de una décima de PIB entre 2014 y 2015 (Gráfico 3.5).

**Gráfico 3.5: Transferencias del GNC  
(% PIB – Participación)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### c) **Financiamiento**

Las necesidades de financiamiento de la Nación para 2015 ascienden a \$50,6 billones, de las cuales \$19,4 billones corresponden al déficit a financiar, \$27,1 billones a amortizaciones de deuda, de las cuales \$22 billones son de deuda

interna y \$5 billones de deuda externa. Además de lo anterior, se requiere financiar el faltante en el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustible -FEPC- (\$811mm), enjugar las pérdidas del Banco de la República (\$566mm) y garantizar el pago de sentencias (\$300mm) (Cuadro 3.9).

**Cuadro 3.9: Fuentes y Usos del GNC 2015\***

FUENTES	\$ MM	MFMP 50.561	USOS	\$ MM	MFMP 50.561
<b>Desembolsos</b>		<b>44.471</b>	<b>Déficit a financiar</b>		<b>19.398</b>
<b>Externos</b>	(US\$ 5.100 mill.)	<b>9.975</b>	De los cuales:		
Bonos	(US\$ 3.000 mill.)	5.868	Intereses Externos	(US\$ 2.283 mill.)	4.466
Multilaterales y Otros	(US\$ 2.100 mill.)	4.107	Intereses Internos		13.416
<b>Internos</b>		<b>34.497</b>			
<b>TES</b>		<b>34.477</b>	<b>FEPC</b>		<b>811</b>
Subastas		23.700			
Entidades Públicas		9.100	<b>Pérdidas Banco República</b>		<b>566</b>
FEPC y Otros		1.677			
<b>Otros</b>		<b>19</b>	<b>Sentencias</b>		<b>300</b>
<b>Ajustes por Causación</b>		<b>384</b>	<b>Amortizaciones</b>		<b>27.075</b>
<b>Operaciones de Tesorería</b>		<b>100</b>	Externas	(US\$ 2.587 mill.)	5.060
			Internas		22.015
<b>Disponibilidad inicial</b>		<b>5.605</b>	<b>Disponibilidad Final</b>		<b>2.410</b>
En pesos		4.453	En pesos		1.689
En dólares	(US\$ 589 mill.)	1.152	En dólares	(US\$ 369 mill.)	721

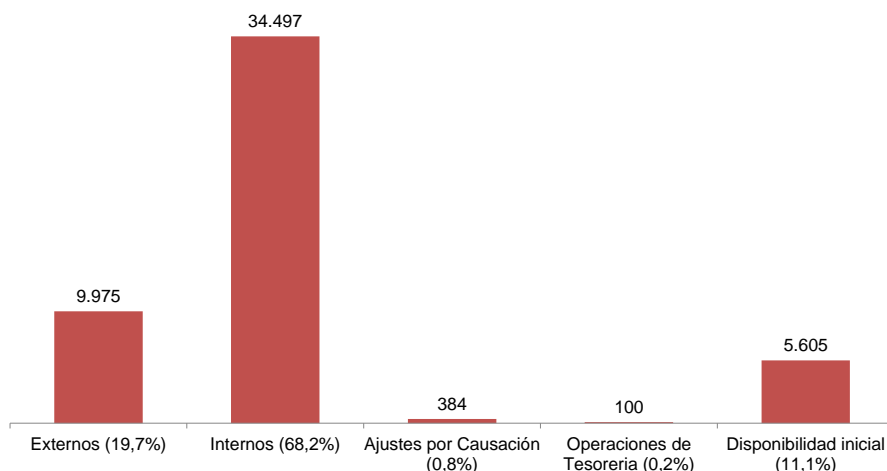
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por el lado de las fuentes de financiamiento se cuentan desembolsos por \$44,5 billones, con \$34,5 billones que provienen del mercado interno y \$9,9 billones de desembolsos externos. Las colocaciones internas se reparten entre subastas de TES en el mercado interno por \$23,7 billones, operaciones convenidas y forzosas con entidades públicas por \$9,1 billones y emisiones de pagarés FEPC y otros instrumentos por \$1,7 billones.

A los desembolsos se suman lo que recibe la Nación por la vía de ajustes por causación (\$384mm), operaciones de tesorería (\$100mm) y la disponibilidad inicial de caja, que asciende a \$5,6 billones. Con esta programación se espera que, al cierre de la vigencia, la caja en poder de la tesorería sea de \$2,4 billones.

Según lo discutido, las fuentes del crédito aportan el 87,9% de la financiación que la Nación necesita. Esto demuestra que la Nación ha acumulado una deuda pública sana, integrada por instrumentos líquidos de fácil aceptación. No de otra forma podría el gobierno hacer emisiones por \$44,5 billones (5,5% del PIB) en una sola vigencia fiscal (Gráfico 3.6).

**Gráfico 3.6: Composición de las fuentes de financiamiento del GNC – 2015\***  
(\$mm – Participación)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.2 Sector Descentralizado

#### 3.2.2.1 Seguridad Social

Para la vigencia 2015, se proyecta un superávit del sector de seguridad social de \$6.580 mm (0,8% del PIB), producto de ingresos por \$72.307 mm (8,8% del PIB) y de gastos por \$65.727 mm (8,0% del PIB) (Cuadro 3.10). El incremento proyectado frente al balance registrado en la vigencia 2014, equivalente a 0,3% del PIB, se debe principalmente al mejor resultado fiscal estimado en el área de la salud. Esto, debido a que durante la vigencia 2014 una parte importante de los gastos del régimen subsidiado fueron financiados con cargo a excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores, mientras que en 2015 se espera que estos recursos sean reemplazados por aportes de la Nación y especialmente de las entidades territoriales.

**Cuadro 3.10: Balance fiscal de Seguridad Social**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>Ingresos Totales</b>	<b>67.563</b>	<b>72.307</b>	<b>8,9</b>	<b>8,8</b>	<b>7,0</b>
Explotación Bruta	1.917	2.060	0,3	0,3	7,5
<b>Aportes del Gobierno Central</b>	<b>37.995</b>	<b>41.729</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>9,8</b>
Funcionamiento	37.995	41.729	5,0	5,1	9,8
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>14.618</b>	<b>15.253</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>4,3</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>13.034</b>	<b>13.264</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>
Rendimientos Financieros	4.812	4.953	0,6	0,6	2,9
Otros	8.222	8.311	1,1	1,0	1,1
<b>Gastos Totales</b>	<b>63.619</b>	<b>65.727</b>	<b>8,3</b>	<b>8,0</b>	<b>3,3</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>63.581</b>	<b>65.710</b>	<b>8,3</b>	<b>8,0</b>	<b>3,3</b>
Funcionamiento	63.581	65.710	8,3	8,0	3,3
Servicios Personales	257	196	0,0	0,0	-23,6
Operación Comercial	2.235	2.340	0,3	0,3	4,7
Transferencias	60.786	63.031	8,0	7,7	3,7
Gastos Generales y Otros	304	144	0,0	0,0	-52,7
<b>Pagos de Capital</b>	<b>38</b>	<b>17</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-56,6</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	38	17	0,0	0,0	-56,6
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>3.944</b>	<b>6.580</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>66,8</b>

\*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Se proyecta un aumento de los ingresos del sector de 7,0%. Por orden de magnitud, se estima que los mayores ingresos sean por concepto de aportes del Gobierno Central (\$3.734 mm), ingresos tributarios (\$635 mm), ingresos por explotación bruta (\$144 mm), rendimientos financieros (\$140 mm), y otros ingresos (\$90 mm).

El incremento en los aportes del Gobierno Central se divide casi que por partes iguales entre el área de salud y el de pensiones y cesantías. En el primer caso, el aumento se debe tanto a un incremento en los recursos del CREE destinados al régimen contributivo, como a una sustitución de la fuente de financiación del régimen subsidiado, en la medida en que se pretende reemplazar parte de los recursos que durante la vigencia 2014 se obtuvieron con cargo a la desacumulación de excedentes del ECAT, con aportes corrientes de la Nación en 2015. En el segundo, las mayores transferencias de la Nación tienen por objeto 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 incremento proyectado en los ingresos por explotación bruta se debe al aumento en la Unidad de Pago por Capitación del régimen subsidiado (UPC-S), lo cual incide en los ingresos de la Unidad de Salud de Caprecom.

En lo relacionado con los gastos del sector, se proyecta un crecimiento de 3,3%, equivalente a \$2.108 mm, el cual se debe tanto al aumento de las transferencias como a la disminución de los gastos generales y servicios personales. El incremento estimado de las transferencias se concentra en el área de pensiones y cesantías (\$2.870 mm) y tiene por objeto el pago de pensiones de jubilación, así como las asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública. Por su parte, en el área de salud se proyecta una disminución de \$624 mm en las transferencias. Esto se debe, por un lado, a que una menor proporción de los gastos del régimen subsidiado se realizará a través del Fosyga, pues pasará a financiarse con cargo a las entidades territoriales y, por otro, a la finalización del proceso de liquidación de la Unidad de Gestión General del I.S.S. durante la vigencia 2014. Este último elemento, sumado a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom, explica la disminución proyectada en gastos generales y servicios personales.

Por unidad de negocio se espera que el área de pensiones y cesantías presente un superávit de \$6.598 mm (0,8% del PIB) y el área de salud un déficit de \$19 mm (0,0% del PIB) (Cuadro 3.11).

**Cuadro 3.11: Balance Fiscal por unidad de negocio de la Seguridad Social  
2013-2014**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
Salud	-2.777	-19	-0,4	0,0	-99,3
Pensiones y Cesantías	6.721	6.598	0,9	0,8	-1,8
<b>TOTAL</b>	<b>3.944</b>	<b>6.580</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>66,8</b>

\* 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) <sup>1</sup>. 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 2014.

En el área se proyecta un déficit de \$19 mm (0,0% del PIB), resultado superior en 0,4% del PIB al balance fiscal estimado para la vigencia 2014. El resultado fiscal proyectado para 2015 es producto de ingresos totales por \$18.108 mm (2,2% del PIB), y gastos totales por \$18.127 mm (2,2% del PIB) (Cuadro 3.12).

El crecimiento proyectado de los ingresos totales del área es de 12,5% (\$2.006 mm), consecuencia tanto de un incremento en los aportes del Gobierno Central del orden de \$1.599 mm, de \$149 mm en los ingresos por explotación bruta y de \$71 mm en otros ingresos, como de una disminución en rendimientos financieros de \$42 mm y que se debe a la desacumulación de excedentes del Fosyga llevada a cabo en 2014 lo que implicó una disminución de su portafolio.

**Cuadro 3.12: Balance Fiscal del Área de Salud**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>Ingresos Totales</b>	<b>16.102</b>	<b>18.108</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>12,5</b>
Explotación Bruta	1.911	2.060	0,3	0,3	7,8
Aportes del Gobierno Central	7.405	9.004	1,0	1,1	21,6
Funcionamiento	7.405	9.004	1,0	1,1	21,6
Ingresos Tributarios	4.366	4.596	0,6	0,6	5,3
Otros Ingresos	2.419	2.448	0,3	0,3	1,2
Rendimientos Financieros	166	124	0,0	0,0	-25,4
Otros	2.253	2.323	0,3	0,3	3,1
<b>Gastos Totales</b>	<b>18.879</b>	<b>18.127</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>-4,0</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>18.873</b>	<b>18.120</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>-4,0</b>
Funcionamiento	18.873	18.120	2,5	2,2	-4,0
Servicios Personales	124	65	0,0	0,0	-47,8
Operación Comercial	1.900	1.995	0,2	0,2	5,0
Transferencias	16.657	16.033	2,2	1,9	-3,7
Gastos Generales y Otros	191	27	0,0	0,0	-85,8
<b>Pagos de Capital</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>7,3</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	6	7	0,0	0,0	7,3
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>-2.777</b>	<b>-19</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>-99,3</b>

\*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El cambio estimado en los aportes de la Nación tiene 2 componentes principales. En primer lugar, la liquidación de la Unidad de Gestión General del I.S.S. tiene como consecuencia una disminución de las transferencias por parte del Gobierno Nacional de \$388 mm, que fueron apropiados en la vigencia 2014

<sup>1</sup> También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, Caprecom, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

para apoyar el proceso de liquidación de la entidad y para el pago de las pensiones de sus exfuncionarios. En segundo lugar, a un aumento en los recursos asignados al Fosyga, distribuidos de la siguiente manera: en la subcuenta de compensación se proyecta un incremento en los aportes de la Nación de 10%, al pasar de \$5.545 a \$6.100 mm, por cuenta del CREE, que crece por encima de su recaudo debido a la garantía de financiación contenida en la Ley 1607 de 2012. Por su parte, en la subcuenta de solidaridad se pretende reemplazar parte de los aportes que se realizaron durante la vigencia 2014 con cargo a excedentes financieros del ECAT (\$2.142 mm) con transferencias de la Nación. Así, para 2015 se proyecta que se utilicen \$1.000 mm provenientes del ECAT para financiar el régimen subsidiado y una transferencia del Gobierno Central de \$1.309 mm. Estos recursos son adicionales a los que se giran por Paripassu y a los recaudados en virtud de la Ley 1393 de 2010. De otro lado, conviene recordar que en desarrollo de la Ley 1438 de 2011 a partir de la vigencia 2015 las entidades territoriales deben haber transformado el 80% de lo que reciben por cuenta del Sistema General de Participaciones (SGP) para salud al aseguramiento (en la actualidad este porcentaje es del 65%), lo que debería aumentar los recursos disponibles para la afiliación de la población pobre en alrededor de \$1.309 mm y disminuir la presión de gasto sobre la Nación.

Por otra parte, el crecimiento en los ingresos por explotación bruta se concentran en la Unidad de Salud de Caprecom y obedecen al aumento en la UPC-S y en los afiliados de la empresa.

En lo referente a los gastos del área, se proyecta una disminución de 4,0%. La liquidación de la Unidad de Gestión General del I.S.S. explica la caída en los gastos por servicios personales y gastos generales, así como una parte (\$344 mm) de la disminución de las transferencias. Como se mencionó con anterioridad, dado que se espera que una proporción más grande de los gastos del régimen subsidiado se haga por fuera del Fosyga, en particular con cargo a las entidades territoriales, se proyectan menores transferencias del fondo por \$425 mm.

## **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 \$6.598 mm (0,8% del PIB) frente a \$6.721 mm (0,9% del PIB) estimado para la vigencia 2014. El superávit del área es resultado de ingresos totales por \$54.199 mm (6,6% del PIB) y gastos totales por \$47.600 mm (5,8% del PIB) (Cuadro 3.13).

La diferencia principal entre los resultados fiscales proyectados para las vigencias 2014 y 2015 se debe a que en 2014 se prevé que la Nación traslade al Fonpet los recursos correspondientes a las vigencias 2013 y 2014 por concepto de Sistema General de Participaciones lo que afecta, dado que los ingresos están dados por operaciones efectivas de caja, los balances relativos de dichas vigencias y produce un superávit más alto en la vigencia 2014.

**Cuadro 3.13: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>Ingresos Totales</b>	<b>51.462</b>	<b>54.199</b>	<b>7,8</b>	<b>7,5</b>	<b>5,3</b>
Explotación Bruta	5	0	0,0	0,0	-100,0
<b>Aportes del Gobierno Central</b>	<b>30.590</b>	<b>32.725</b>	<b>4,6</b>	<b>4,5</b>	<b>7,0</b>
Funcionamiento	30.590	32.725	4,6	4,5	7,0
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>10.252</b>	<b>10.658</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>4,0</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>10.615</b>	<b>10.816</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>
Rendimientos Financieros	4.646	4.828	0,7	0,7	3,9
Otros	5.969	5.988	0,9	0,8	0,3
<b>Gastos Totales</b>	<b>44.740</b>	<b>47.600</b>	<b>6,7</b>	<b>6,6</b>	<b>6,4</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>44.708</b>	<b>47.590</b>	<b>6,7</b>	<b>6,6</b>	<b>6,4</b>
Funcionamiento	44.708	47.590	6,7	6,6	6,4
Servicios Personales	133	132	0,0	0,0	-1,1
Operación Comercial	334	344	0,1	0,0	3,0
Transferencias	44.129	46.998	6,6	6,5	6,5
Gastos Generales y Otros	112	116	0,0	0,0	3,5
<b>Pagos de Capital</b>	<b>32</b>	<b>10</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-68,7</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	32	10	0,0	0,0	-68,7
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>6.721</b>	<b>6.598</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,8</b>

\*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El superávit proyectado para la vigencia 2015 es consecuencia tanto de un balance fiscal positivo en varias de las entidades que componen el área de pensiones, entre las que se destacan el Fonpet (\$4.661 mm), el Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada (\$1.795 mm), Colpensiones (\$259 mm) y el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (\$234 mm), como de un déficit proyectado al interior del Fondo de Solidaridad Pensional (\$422 mm).

El resultado estimado para el Fonpet se explica porque 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; en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, cuyos ingresos corresponden a los aportes de solidaridad de los afiliados al régimen de ahorro individual sumado a los rendimientos financieros sobre el portafolio acumulado, todavía no empieza a realizar pagos pues las personas que los van a requerir no han agotado los saldos de sus cuentas individuales; el resultado en Colpensiones, si bien es superavitario, requiere que se recauden \$2,5 billones por devolución de aportes, correspondientes a las personas que se trasladan del régimen de ahorro individual al de prima media, mientras que el balance estimado en el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol se debe a que los rendimientos financieros proyectados son mayores a sus gastos. Por su parte, el déficit estimado en el Fondo de Solidaridad Pensional obedece a la utilización de excedentes financieros para financiar los subsidios en el programa Colombia Mayor.

En lo relacionado con los ingresos totales del área, el crecimiento proyectado es del orden de 5,3% (\$2.737 mm) y se debe al aumento en los aportes del Gobierno Central (\$2.135 mm), ingresos tributarios (\$406 mm) y rendimientos financieros (\$183 mm). La disminución en los ingresos de explotación bruta obedece a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom, mientras que el crecimiento de apenas 0,3% en otros ingresos se debe a que se proyecta una disminución de \$266 mm en las transferencias que recibe el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por parte del Fonpet.

La mayor parte del incremento en los aportes del Gobierno Central se concentra en el Fondo del Magisterio (\$733 mm), Colpensiones (\$708 mm), Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (\$473 mm) y el Fopep (\$416 mm). Adicionalmente, se destaca la disminución prevista en las transferencias de la Nación al Fonpet del orden de \$800 mm. Excluyendo el Fonpet, el crecimiento en los aportes del Gobierno Central al área de pensiones y cesantías es del orden de 10,2%.

En el Fondo del Magisterio, las transferencias de la Nación se utilizarán para el pago de las mesadas pensionales de los maestros; en Colpensiones, estos recursos corresponden al faltante que esta entidad debe cubrir por la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y el pago de las mesadas pensionales; para la vigencia 2015 se proyecta que la entidad reciba \$12.030 mm (1,5% del PIB) como transferencia del Gobierno Central. En la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, los recursos tienen como objeto financiar el pago de asignaciones de retiro de los miembros de la policía. Por su parte, el crecimiento en los aportes al Fopep responde tanto al incremento de la mesada promedio como a que dicho fondo tendrá que pagar, por la totalidad del año, las pensiones de los exfuncionarios del ISS y de los antiguos pensionados de Caprecom mientras que en la vigencia 2014 solo tuvo que hacerlo durante una parte.

En lo referente a los gastos, el incremento proyectado es del orden de 6,4% (\$2.860 mm) debido principalmente a la variación del rubro transferencias, que se estima aumente 6,5% (\$2.870 mm). Estos mayores pagos se concentran en Colpensiones (\$1.503 mm), en el Fopep (\$1.157 mm) y en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (\$546 mm). Los aumentos proyectados se explican por el crecimiento vegetativo de los pensionados y retirados (Cuadro 3.14), el incremento en la mesada promedio y el mayor reconocimiento en el pago de pensiones.

**Cuadro 3.14: Número de Pensionados**

CONCEPTO	2014*	2015*	Cto. 2015*/2014*
Colpensiones	1.167.909	1.186.715	1,6
Fopep	252.663	254.432	0,7
Fondo del Magisterio	166.997	178.687	7,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.587.569</b>	<b>1.619.834</b>	<b>2,0</b>

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.2.2 Empresas del Nivel Nacional

En 2015 se espera un balance de las empresas del nivel nacional de \$618 mm (Cuadro 3.15) superior al esperado en 2014 (-\$1.033 mm). Este balance sería producto principalmente de un resultado positivo por parte de la mayoría de entidades que componen el sector, en especial del balance que se proyecta para el sector público no modelado, que alcanzaría un superávit de 0,1% del PIB.

**Cuadro 3.15: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2014*	2015*	2014*	2015*
FAEP	-369	-276	0,0	0,0
Electrico	-155	118	0,0	0,0
Resto nacional	-509	776	-0,1	0,1
<b>Empresas del nivel nacional</b>	<b>-1.033</b>	<b>618</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>

\*Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### a) FAEP

Se prevé que en 2015 el FAEP exhiba un déficit de \$276 mm. Este balance es el resultado de multiplicar el saldo estimado a 31 de diciembre de 2011 por el factor de liquidación que para este año es el 50%, y luego de descontar los desahorros realizados entre 2012 y 2014. Este resultado esperado corresponde al cupo de desahorro establecido en el según lo establecido en el Decreto 1849 del 29 de agosto de 2013, 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.

#### b) Eléctrico

Para 2015 se espera que el sector eléctrico genere un superávit de \$118 mm, producto de ingresos por \$5.051 mm (0,6% del PIB) y gastos por \$9.933 mm (0,6% del PIB). Frente a lo esperado en 2014, el superávit del sector se debe a un crecimiento de la demanda de energía para 2015, en los escenario medio se encuentran entre 4%<sup>2</sup>, esto se refleja en un crecimiento de 2,8% de los ingresos por explotación bruta. Por su parte, se proyecta una disminución de 3,7% en los gastos totales como consecuencia de un menor pago de intereses por parte de la electrificadora Urrá y un menor pago de gastos de comercialización, especialmente de la electrificadora Gecelca.

#### c) Resto Nacional

Para 2015 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

<sup>2</sup> Según la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), unidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, en su informe de revisión publicado en Marzo de 2015, la demanda de energía nacional para 2015 sería en un escenario medio de 64.679 GWh y un escenario alto de 66.056 GWh.

Combustibles (FEPC) y el Sector Público no Modelado), genere un superávit de \$776 mm (0,1% del PIB), con esto se espera una mejora de \$1.285 mm frente a lo esperado en 2014. (Cuadro 3.16).

**Cuadro 3.16: Balance Fiscal Resto Nacional**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2014*	2015*	2014*	2015*
<b>Resto Nacional</b>	<b>-509</b>	<b>776</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>
Esta. Públicos	133	137	0,0	0,0
ANH	350	-11	0,0	0,0
FEPC	-1.592	0	-0,2	0,0
FoNC	219	237	0,0	0,0
SPNM	381	412	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 2015, se espera que el sector genere un superávit de \$137 mm, del cual \$15 mm corresponden a la ANI, \$8 mm al INVIAS, \$20 mm al SENA, \$ 7 mm al INCODER y \$89 mm al ICBF.

En 2015 se espera un aumento de los ingresos totales de \$1.628 mm (9%) frente a las cifras proyectadas en 2014 debido a un crecimiento en los aportes del Gobierno Central por valor de \$1.398 mm. Para 2015 los aportes de funcionamiento tendrán un aumento en \$41 mm (8,1%) y los aportes de inversión crecerán \$1.356 mm (10,8%) equivalente a un punto como porcentaje del PIB. De la misma manera, se espera un incremento en los ingresos tributario por valor de \$108 mm (3%) (Cuadro 3.17).

Se proyecta un incremento para el rubro de otros ingresos compuesto principalmente por los rendimientos financieros y la venta de bienes y servicios por valor de \$ 120 mm (8,5%).

Se estima un incremento de los gastos totales de \$1.621 mm (9%) en 2015 como resultado de mayores gastos de funcionamiento por valor de \$344 mm (11,6%); el cual se explica por el crecimiento de los gastos destinados a servicios personales por valor de \$102 mm (31,2%) y el incremento de las transferencias por valor de \$220 mm (8,7%). De igual manera, para este periodo se estima un aumento del rubro gastos generales y otros por valor de \$20 mm (26,7%).

En cuanto a los gastos destinados a la inversión se proyecta un crecimiento del \$1.278 mm (8,5%).



**Cuadro 3.17: Balance Fiscal Establecimientos Públicos**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>Ingresos Totales</b>	<b>18.054</b>	<b>19.680</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>9,0</b>
<b>Aportes del Gobierno Central</b>	<b>13.043</b>	<b>14.440</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>10,7</b>
Funcionamiento	517	559	0,1	0,1	8,1
Inversión	12.526	13.882	1,6	1,7	10,8
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>3.595</b>	<b>3.703</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>3,0</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>1.417</b>	<b>1.536</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>8,5</b>
<b>Gastos Totales</b>	<b>17.922</b>	<b>19.543</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>9,0</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>2.953</b>	<b>3.297</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>11,6</b>
Funcionamiento	2.953	3.297	0,4	0,4	11,6
Servicios Personales	328	430	0,0	0,1	31,2
Transferencias	2.548	2.768	0,3	0,3	8,7
Gastos Generales y Otros	78	98	0,0	0,0	26,7
<b>Pagos de Capital</b>	<b>14.968</b>	<b>16.246</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>8,5</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	14.968	16.246	2,0	2,0	8,5
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>133</b>	<b>137</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>3,6</b>

\*Cifras proyectadas

Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Finalmente, se espera que para 2015 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 2015 un déficit por \$11 mm, como resultado de unos ingresos por \$7.069 mm (0.9% del PIB), y de unos gastos por \$7.079 mm (0.9% 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 que dicta que “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 2014, se calculan las transferencias esperadas de la ANH al GNC en 2015.



El déficit esperado de \$11 mm para 2015 resulta de sumar un balance operativo por \$57 mm, solicitudes de desahorro del FAEP por \$220 mm, una transferencia al gobierno por \$284 mm y otras transferencias por \$4 mm.

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

El balance del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles esperado para 2015 es de \$0. 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. Se espera que la posición neta que es la agregación de estos diferenciales de un balance neutro a nivel fiscal para 2015.

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 2015, se espera un superávit por \$237 mm, producto de ingresos por \$2.347 mm y gastos por \$2.109 mm. Se prevé un incremento de los ingresos por ventas de café de 7,9% (\$91 mm), consistente con un aumento de las exportaciones de café, en volumen y precio. De otra parte, los gastos totales aumentarían en \$105 mm resultado de mayores compras de café.

### 3.2.2.3 Empresas del Nivel Local

Para 2015 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 (EAB) y Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)), genere un déficit de \$400 mm, balance inferior al esperado en 2014 (\$229 mm), como consecuencia de un incremento del gasto proyectado para EPM generando un déficit mayor (Cuadro 3.18).

**Cuadro 3.18: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2014*	2015*	2014*	2015*
<b>Empresas del nivel Local</b>	<b>229</b>	<b>-400</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>EPM</b>	<b>-551</b>	<b>-735</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>EMCALI</b>	<b>-48</b>	<b>-2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Resto Local</b>	<b>829</b>	<b>336</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Metro	93	-64	0,0	0,0
EAAB	563	227	0,1	0,0
ETB	172	174	0,0	0,0

\*Cifras proyectadas

Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

#### **a. Empresas Públicas de Medellín (EPM)**

Para la vigencia 2015 se proyecta un déficit de \$735 mm para EPM, como resultado de ingresos por \$6.335 mm (0,8% del PIB) y gastos por \$7.070 mm (0,9%). Frente a lo previsto para el cierre de 2014, se espera un incremento en el déficit de \$183 mm, esto como consecuencia de un mayor crecimiento en los gastos corrientes (11,2%) respecto al que presentarán los ingresos por explotación bruta (3,6%). En el rubro de inversión se proyecta una disminución de 6,9%. Si bien continúa se continuará con el gasto realizado para el proyecto de la hidroeléctrica de Ituango, en las demás actividades que componen el negocio de energía se presentará un menor gasto. Por su parte, en el negocio de aguas, se espera realizar ejecuciones importantes obras de expansión de acueducto y especialmente, en el caso de aguas residuales para las actividades de recolección y transporte.

#### **b. Empresas Municipales de Cali (EMCALI)**

Para EMCALI se proyecta en 2015 que la empresa presente un equilibrio en su balance. Se estima que los ingresos totales aumenten 8%, explicados principalmente por mayores ingresos por venta de energía y la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado. Así mismo, se proyecta que la empresa reciba mayores ingresos por rendimientos y de ingresos por rentas contractuales. En el caso de los gastos, se espera que sean 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 2015 se proyecta un déficit de \$64 mm, resultado de un incremento superior de los gastos totales (50,5%), frente al crecimiento presentado por los ingresos (10,9%). Específicamente, los gastos por operación comercial se aumentarán en un 63,2% debido al mantenimiento de todas sus líneas de transporte incluyendo el Tranvía Ayacucho y sus cables alimentadores. Por su parte, al finalizar este proyecto, los gastos de inversión se reducen cerca de un 30,8%. Los ingresos por ventas se aumentarán un 18,8% debido a incremento en la demanda del sistema.

#### **d. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAB)**

Para 2015 se proyecta un déficit de \$64 mm, resultado de un incremento superior de los gastos totales (50,5%), frente al crecimiento presentado por los ingresos (10,9%). Específicamente, los gastos por operación comercial se aumentarán en un 63,2% debido al mantenimiento de todas sus líneas de transporte incluyendo el Tranvía Ayacucho y sus cables alimentadores. Por su parte, al finalizar este proyecto, los gastos de inversión se reducen cerca de un 30,8%. Los ingresos por ventas se aumentarán un 18,8% debido a incremento en la demanda del sistema.

Para la EAB, se proyecta un superávit de \$227 mm, resultado inferior en \$337 mm frente a la proyección de 2014. Los ingresos en 2015 se verán afectadas por la entrada en vigencia del Nuevo Marco Regulatorio el cual afecta las tarifas, especialmente, se espera una disminución de 10% en los ingresos por acueducto, alcantarillado y aseo. Debido a las menores tarifas, las transferencias que entrega la Administración Central (Subsidios y Mínimo Vital) también se verán reducidas.

Por el lado del gasto, se estima un giro promedio del 90% para el año 2015. Se espera una disminución de 11% en los gastos de operación y la inversión se reduce en un 59% teniendo en cuenta la disminución de los ingresos.

#### **e. Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)**

Para 2015 se estima que la ETB presente un superávit de \$174 mm. La empresa continuará con su recuperación en los ingresos como consecuencia de los proyectos que han venido realizando 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, este año sería el tercer de los cinco años programados para ejecutar un plan de inversiones por US\$1000 millones, enfocado en la modernización de la infraestructura.

#### **3.2.2.4 Regionales y Locales<sup>3</sup>**

En 2015 se espera un superávit por \$2.203 mm (0,3% del PIB), resultado de ingresos por a \$74.163 mm (9,0% del PIB) y gastos por \$71.960 mm (8,7% del PIB). Este resultado es consistente con un balance superavitario del SGR que ascendería a \$2.177 mm en ese año (Cuadro 3.19).

Frente al balance de 2014 (\$3.511 mm) este resultado implica una disminución en \$1.308 mm (0,2% del PIB) producto de la aceleración de los gastos de inversión y de un moderado crecimiento en los ingresos de ese año.

En efecto, para 2015 se prevé que los ingresos del sector se incrementen en \$4.331 mm, con una variación de 6,2% nominal, de los cuales, \$1.837 mm corresponden a mayores ingresos tributarios, \$1.606 mm a transferencias del GNC y \$65 mm a regalías.

En cuanto a los gastos, se prevé un aumento de 8,5% (\$5.639 mm) explicado por una aumento esperado de 15,8% de los gastos de inversión, teniendo en cuenta que 2015 corresponde al último año de gobierno de alcaldes y gobernadores, y a un aumento de los gastos de funcionamiento, equivalente a la inflación proyectada de 3% (\$908mm).

<sup>3</sup> 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 el Sistema General de Regalías –SGR.

**Cuadro 3.19: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
Ingresos Totales	69.832	74.163	9,2	9,0	6,2
Gastos Totales	66.321	71.960	8,7	8,7	8,5
<b>DÉFICIT/SUPERÁVIT</b>	<b>3.511</b>	<b>2.203</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>-37,3</b>
Del cual SGR	1.757	2.177	0,2	0,3	23,9

\*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación con las operaciones efectivas del SGR, se espera un crecimiento en los ingresos de 0,8%, asumiendo que para ese año las regalías petroleras caerían 2% debido a menores precios de liquidación. Por su parte, en los gastos se registraría una disminución de 5,2% (\$355 mm), que se observaría particularmente en las regalías directas, ya que los recursos dirigidos a los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional aumentarían en \$232 mm (Cuadro 3.20).

**Cuadro 3.20: Balance Fiscal del Sistema General de Regalías**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>Ingresos totales</b>	<b>8.624</b>	<b>8.689</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>
Hidrocarburos	6.912	6.771	0,9	0,8	-2,0
Minería	1.642	1.846	0,2	0,2	12,4
Rendimientos	70	72	0,0	0,0	3,0
<b>Gastos totales</b>	<b>6.867</b>	<b>6.512</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>-5,2</b>
Funcionamiento y otros <sup>1/</sup>	388	391	0,1	0,0	0,8
Inversión	5.655	5.292	0,7	0,6	-6,4
Asignaciones Directas	1.555	953	0,2	0,1	-38,7
Fondo de Desarrollo Regional	1.140	1.220	0,1	0,1	7,1
Fondo de Compensación Reg.	2.137	2.288	0,3	0,3	7,1
Fondo de Ciencia Tecnología	824	830	0,1	0,1	0,8
Transferencia a FONPET	824	830	0,1	0,1	0,8
<b>Déficit/Superávit</b>	<b>1.757</b>	<b>2.177</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>23,9</b>
Del cual FAE	1.472	1.872	0,2	0,2	27,2

\*Cifras proyectadas.

Fuente: Plan de Recursos del SGR.

Cálculos: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es preciso señalar que durante el periodo 2012-2014 en las asignaciones directas se incluye un 20% de los recursos del FAE, de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 5/11. Sin embargo, para 2015 estos recursos serán destinados al FAE por lo cual el ahorro en ese año ascendería a \$1.872 mm (0,2% del PIB), presentando un incremento de 27,2% frente al ahorro de 2014.

### 3.3 Sector Público Financiero (SPF)

Para el año 2015 se proyecta un superávit del Sector Público Financiero (SPF) de \$726 mm (0,1% del PIB). Este balance es resultado del superávit del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) de \$899 mm (0,1% del PIB) y el déficit del Banco de la República (BR) de \$173 mm (Cuadro 3.21).

**Cuadro 3.21: Sector Público Financiero**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2014*	2015*	2014*	2015*
Banco de la República	-869	-173	-0,1	-0,1
Fogafin	531	899	0,1	0,1
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO</b>	<b>-338</b>	<b>726</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

\*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 2015 es resultado de ingresos por \$841 mm (0,1% del PIB) y gastos por \$1.014 mm (0,1% del PIB). De esta forma, se reduce el déficit que el BR proyecta para el año en curso (-\$869 mm; 0,1% del PIB) (Cuadro 3.22).

**Cuadro 3.22: Estado de pérdidas y ganancias Banco de la República**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Crec (%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>443</b>	<b>841</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>89,7</b>
<b>Intereses recibidos</b>	<b>303</b>	<b>703</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>132,3</b>
Reservas internacionales	207	641	0,0	0,1	209,6
TES Expansión monetaria	31	0	0,0	0,0	-100,0
Operaciones de liquidez	63	62	0,0	0,0	-0,6
Otros	1	0	0,0	0,0	-
<b>Comisiones recibidas y pagadas</b>	<b>141</b>	<b>138</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,0</b>
<b>PAGOS TOTALES</b>	<b>1.312</b>	<b>1.014</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-22,7</b>
<b>Intereses pagados</b>	<b>780</b>	<b>489</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-37,3</b>
Depósitos en DGCPTN	327	353	0,0	0,0	7,9
Operaciones de Contracción	30	16	0,0	0,0	-45,9
Depósitos Remunerados de Control Monetario (DRCM)	423	120	0,1	0,0	-71,6
<b>Gastos de personal y funcionamiento</b>	<b>368</b>	<b>402</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>9,2</b>
Gastos de personal	272	302	0,0	0,0	10,9
Gastos de funcionamiento	95	99	0,0	0,0	4,3
<b>Gastos de pensionados netos</b>	<b>164</b>	<b>123</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-25,2</b>
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO</b>	<b>-869</b>	<b>-173</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>

\*Cifras proyectadas

Fuente: Banco de la República

En 2015 se espera obtener mayores ingresos en caja por intereses del portafolio de reservas internacionales, dado que se supone un rendimiento promedio de las reservas de 0,74% superior al proyectado para 2014. Adicionalmente, se incorporan los últimos anuncios de la Junta Directiva en el sentido que el programa de intervención en el mercado cambiario va hasta junio de 2014. De esta manera las compras de dólares en el año ascenderían a US\$1.600 m.

En cuanto al rendimiento de los TES de expansión monetaria se supone la venta del portafolio del BR en TES, con lo cual el saldo se reduce en su totalidad y por lo tanto no se proyecta rendimientos.

En cuanto a los gastos, la proyección de remuneración a los depósitos del Gobierno crecen 7,9%. Para ello se supuso que los depósitos se mantienen constantes en términos reales.

Por su parte, la remuneración a los depósitos de control monetario pasaría de \$423 mm a \$120 mm, debido a que no se suponen colocaciones adicionales a las ya realizadas en el mercado. Con base en esto, el saldo promedio de estos títulos pasaría de \$6,4 billones en 2014 a \$2,6 billones en 2015, año en el cual se vencen la totalidad de los papeles.

Los gastos de personal y de funcionamiento crecen 5,8%, al pasar de \$368 mm a \$402 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, pasarían de \$164 mm a \$123 mm.

### 3.3.2 Fogafin

Para el año 2014 se proyecta un superávit de caja de \$899 mm, superior en \$368 mm al esperado en 2014. Este balance es resultado de ingresos por \$1.264 mm (0,2% del PIB) y gastos por \$366 mm (Cuadro 3.23). Se prevé que el balance de la entidad no presentará cambios significativos entre 2013 y 2014, al mantenerse en 0,1% del PIB.

**Cuadro 3.23: Flujo de caja de Fogafin**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto(%)
	2014*	2015*	2014*	2015*	2015*/2014*
<b>Ingresos Totales</b>	<b>1.016</b>	<b>1.264</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>24,5</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>763</b>	<b>1.001</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>31,1</b>
Recaudo Seguro de Depósito	570	799	0,1	0,1	40,1
Otros Ingresos Corrientes	193	202	0,0	0,0	-
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>252</b>	<b>263</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4,4</b>
Otros Ingresos de Capital	252	263	0,0	0,0	4,4
<b>Gastos Totales</b>	<b>485</b>	<b>366</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-24,6</b>
<b>Pagos Corrientes</b>	<b>432</b>	<b>311</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-28,0</b>
Funcionamiento	134	142	0,0	0,0	6,3
Gastos Financieros	109	117	0,0	0,0	7,8
Otros Gastos	49	51	0,0	0,0	-
Devolución Prima Seguro de Depósito	140	0	0,0	0,0	-
<b>Transferencias</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>3,0</b>
<b>(DÉFICIT) / SUPERÁVIT</b>	<b>531</b>	<b>899</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>69,4</b>

\*Cifras proyectadas

Fuente: Fogafin y cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los ingresos crecerán 24,5%, en respuesta, principalmente, a un aumento en el recaudo de \$229 mm del seguro de depósito, que pasaría de \$570 mm a \$799 mm, y se mantienen como proporción del PIB. En particular, las reservas del Seguro de Depósitos se alimentan con las primas que pagan las entidades inscritas las cuales corresponden a 0,3% anual de los depósitos asegurables.

Por el lado de los gastos se proyecta una disminución de 24,6%, que en términos nominales asciende a \$119 mm. Esta reducción se explica

principalmente por la devolución de la prima de depósito que se llevó a cabo en 2014 y que para 2015 no se proyecta. La devolución se deriva del ajuste en la calificación por riesgo de las entidades aportantes.

## CAPÍTULO IV

### Estrategia Fiscal

#### 4.1 Consideraciones generales

En la formulación de una política fiscal de mediano plazo, la transparencia y credibilidad juegan un papel decisivo. La política diseñada solo será creíble en la medida en que se alcancen los resultados propuestos, demostrando así consistencia temporal y eficacia en la planeación.

En este sentido, en Colombia se ha venido consolidando un marco normativo afín con la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Tal marco está integrado por leyes que controlan y fijan límites a los montos de gasto y endeudamiento en el ámbito nacional y territorial. Gracias a estas reformas de finales del siglo pasado y comienzos del presente, las cifras fiscales han exhibido una tendencia hacia el mejoramiento continuo.

El último desarrollo normativo en la materia es la Ley 1473 de 2011, conocida como la Ley de Regla Fiscal. Este instrumento garantiza la adopción de un monto de gasto público consistente con el nivel de ingreso estructural, evitando así la programación de gasto recurrente financiado con ingresos extraordinarios. Además, esta nueva iniciativa dota al Gobierno Nacional de instrumentos de estabilización macroeconómica como los programas de gasto contracíclico y los estabilizadores automáticos. Los primeros se ejecutan si la brecha de producto es negativa y mayor a 2 puntos porcentuales<sup>1</sup>, mientras que los segundos surgen cuando el gasto es consistente con su nivel estructural en un contexto de un ciclo de crecimiento inferior al potencial.

Como elemento novedoso, esta Ley obliga al gobierno a constituir y asesorarse de un Comité Consultivo y dos Grupos Técnicos, integrados por expertos independientes. El denominado Comité Consultivo para la Regla Fiscal, que agrupa a la academia, los centros de investigación, los consultores y la Rama Legislativa, avala los parámetros y la metodología de implementación y cálculo del balance estructural, indicador objetivo de la Regla, y hace un pronunciamiento sobre el informe de cumplimiento que el Gobierno Nacional entrega al Congreso de la República en junio de cada año. Por su parte, los Grupos Técnicos deben proveer las proyecciones de crecimiento de PIB potencial y precios de largo plazo del crudo colombiano, parámetros centrales de referencia para la determinación del componente cíclico del ingreso total.

La conformación de este Comité, así como la de los Grupos Técnicos que lo acompañan, garantiza independencia, objetividad y transparencia en todo el

---

<sup>1</sup>Artículo 6° Ley 1473 de 2011



proceso de formulación de la estrategia fiscal de mediano plazo. De esta forma, la medición del resultado fiscal estructural está basada en parámetros provenientes de fuentes externas al formulador de política. Así, se elimina el conflicto de interés que podría presentarse si tanto la metodología, como la medición y los parámetros, estuvieran bajo absoluto control del propio formulador de la política. En efecto, quien está obligado a cumplir la regla fiscal, el Gobierno Nacional, solo plantea la estrategia y la metodología, pero recibe los parámetros de referencia con los que se medirá el cumplimiento de la meta establecida, resolviendo así el conflicto de interés a favor de la credibilidad y la transparencia.

La estrategia fiscal que se presenta en este capítulo está formulada dentro de esa nueva institucionalidad y busca garantizar el cumplimiento de las metas de déficit estructural establecidas por la Ley de Regla Fiscal, especialmente en lo relativo al Gobierno Nacional Central. De su correcta implementación y de la consistencia temporal con que se aborde, dependerán el sano crecimiento de la economía y el fortalecimiento de los sectores productivos.

Como se discutirá más adelante, el país debe afrontar el reto de mantener un nivel de ingreso adecuado a los compromisos de gasto que ha asumido y al cumplimiento de las metas de déficit contenidas en la Regla Fiscal. La futura desaparición del Gravamen a los Movimientos Financieros, 4x1000, y del impuesto al patrimonio, así como la disminución esperada de la producción petrolera, obligan al país a buscar alternativas para reemplazar estos ingresos en el futuro.

## **4.2 Responsabilidad fiscal en un contexto internacional**

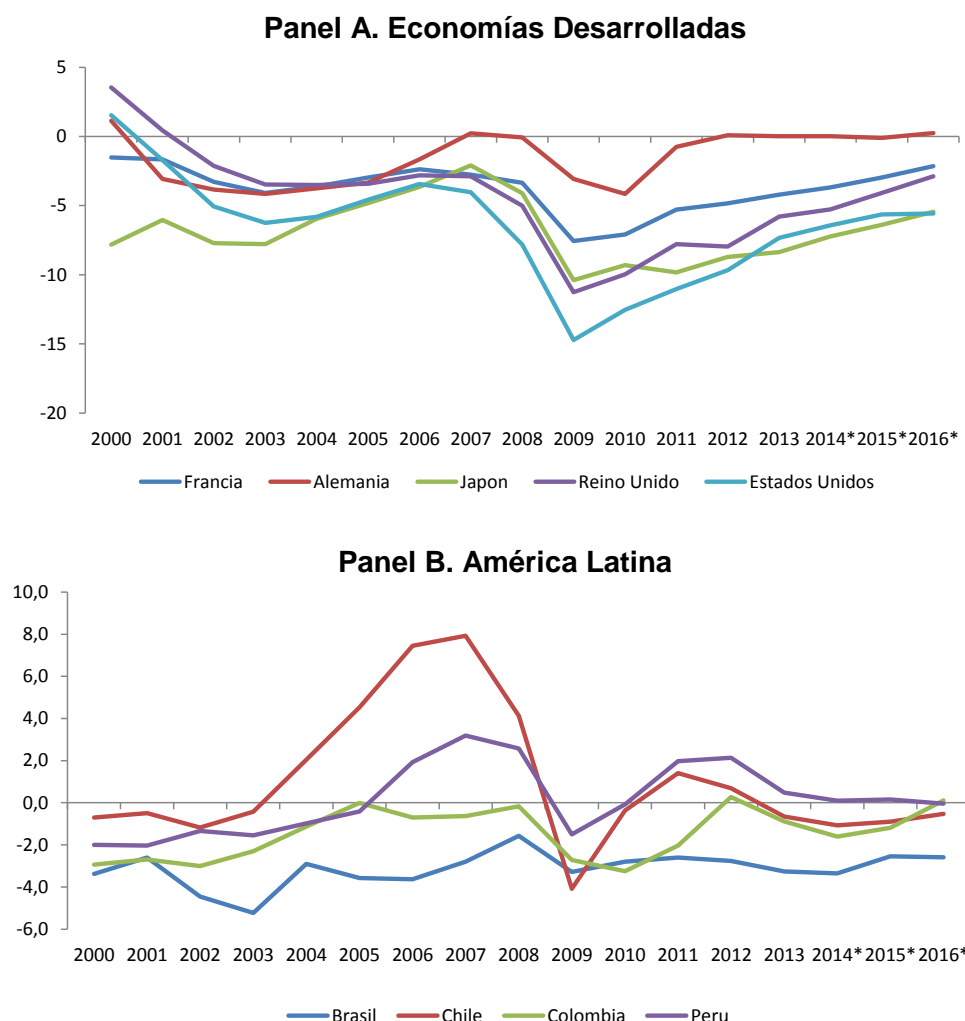
Al ocaso de la crisis financiera del 2008, el mapa de las dinámicas económicas ha cambiado. El FMI, en la edición de abril de 2014 del World Economic Outlook, destaca un aumento en los riesgos en los países emergentes, quienes habían liderado el crecimiento económico en los últimos años. Estados Unidos, por su parte, ha mostrado signos de recuperación y promete impulsar el crecimiento económico mundial. Por otro lado, la Zona Euro exhibe dinámicas más prometedoras con matices heterogéneos a su interior: las principales economías tendrán tasas de crecimiento favorables, pero éstas serán inferiores en países con altos niveles de duda y fragmentación financiera.

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 de 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 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.

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 4.1. 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 no experimentaron un deterioro tan severo de sus posiciones fiscales, como sí ocurrió en el caso de los países desarrollados.

**Gráfico 4.1: Balance fiscal del Sector Público Consolidado 2000 – 2016 (% PIB)**

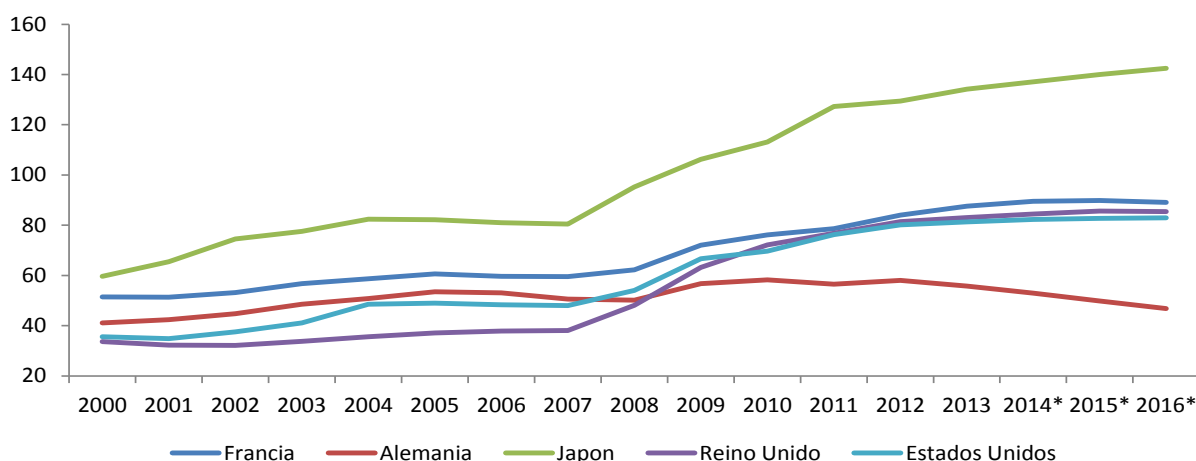


\*Proyección FMI

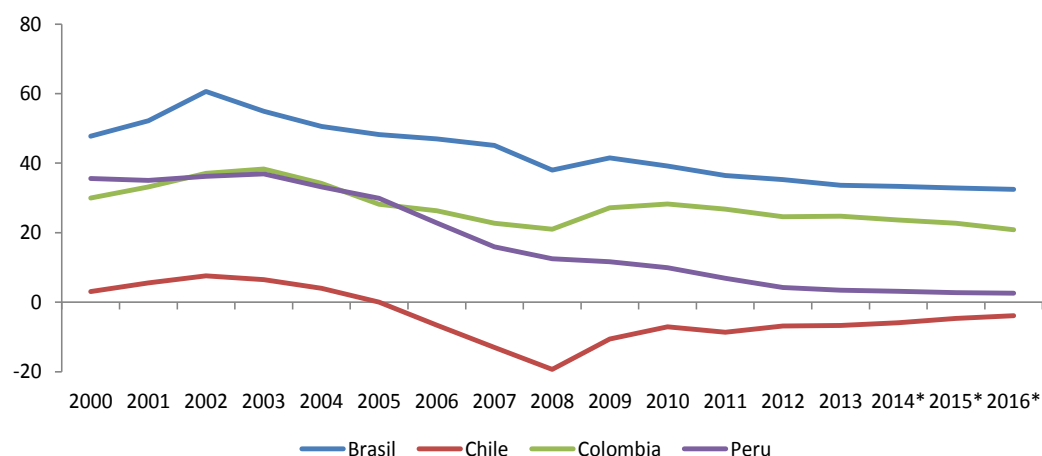
Fuente: FMI (2014), World Economic Outlook.

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 2013 el sector público consolidado alcanzara un balance muy cercano al equilibrio fiscal, registrado un déficit de 0,9% 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<sup>2</sup>.

**Gráfico 4.2: Deuda Neta del Sector Público Consolidado 2000–2014 (% PIB)**  
**Panel A. Economías Desarrolladas**



**Panel B. América Latina**



\*Proyección FMI

Fuente: FMI (2014), World Economic Outlook.

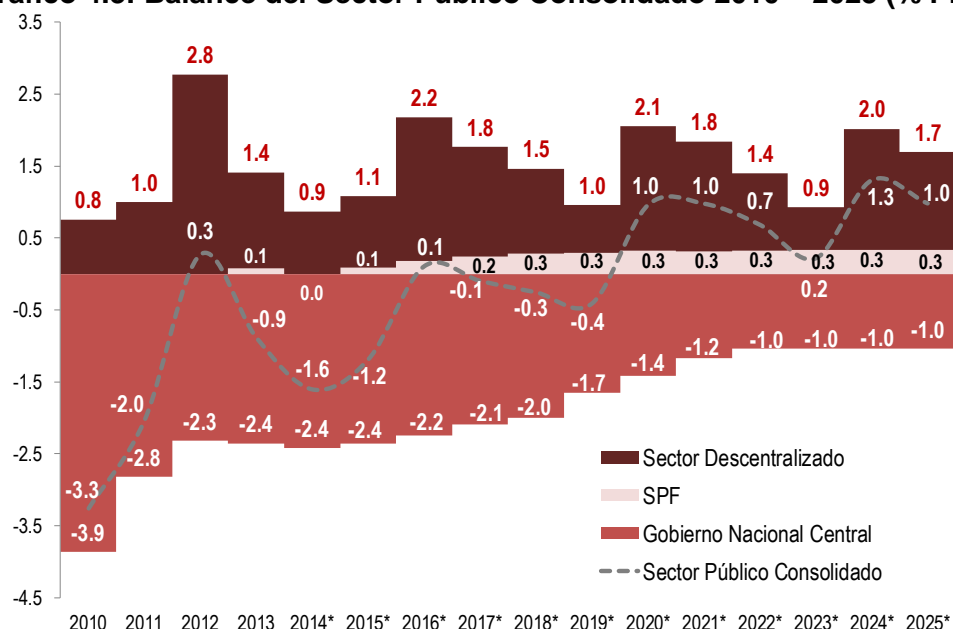
<sup>2</sup>Daude, C., Melguizo, A., (2012), "Fiscal Policy in Latin America: How Much Room for Maneuvre?", Voxeu.

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 4.2 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. En el caso colombiano, la sostenibilidad fiscal en las cuentas fiscales ha permitido una disminución de la deuda neta, reduciendo la vulnerabilidad del país ante una súbita desestabilización de los mercados financieros internacionales. Este es uno de los pilares fundamentales de la estabilidad macroeconómica del país.

### **4.3 Estrategia fiscal del Sector Público No Financiero, 2013-2025**

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2014 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 (GNC) prevista en el marco de la Ley de Regla Fiscal. De esta forma, se espera que la posición fiscal del SPC pase de un déficit de 0,9% del PIB en 2013 a un superávit de 1,0% del PIB en 2025 (Gráfico 4.3).

Sin embargo, entre los años 2013 y 2014 se espera una disminución en el balance fiscal del SPC, equivalente a 0,7% del PIB. Este cambio obedece fundamentalmente a una reducción de 0,5% del PIB del superávit del Sector Descentralizado, y específicamente del sector Regionales y Locales. Las administraciones a nivel regional y local en 2014, se encuentran en su tercer año de gobierno y por ende, es de esperar que avancen de manera más rápida en la ejecución de sus planes de desarrollo. Dicha aceleración se traduce en una disminución del superávit del sector, al pasar de 1,2% del PIB en 2013 a 0,5% del PIB en 2014. Este hecho permite explicar el aumento el déficit fiscal del SPC.

**Gráfico 4.3: Balance del Sector Público Consolidado 2010 – 2025 (% PIB)**

\*Proyección

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

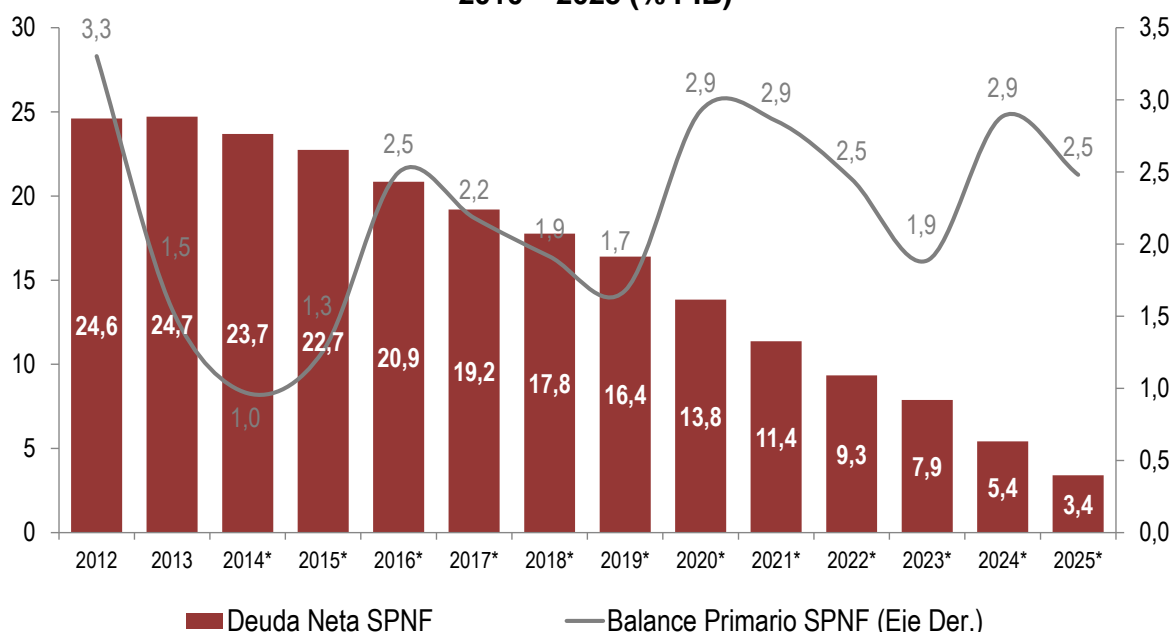
Por otra parte, la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años<sup>3</sup>, permitirá llevar el nivel de la deuda neta de activos financieros<sup>4</sup> del Sector Público No Financiero (SPNF), desde 23,7% del PIB en 2014 a 13,8% del PIB en el 2020, alcanzando niveles del 3,4% del PIB en el año 2025 (Gráfico 4.4). Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al 2,0% del PIB a partir de 2016.

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 por parte de los departamentos y municipios de los excedentes de la actividad minero-energética, así como 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, al igual que el mayor acceso a mercados internacionales, permitan elevar gradualmente el crecimiento efectivo y potencial de la economía.

<sup>3</sup> Además de los principios y lineamientos de las nuevas leyes, la estrategia fiscal se complementa con la legislación vigente que aplica sobre las finanzas de gobiernos subnacionales, como son la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000.

<sup>4</sup> La deuda neta corresponde a la deuda bruta descontada del valor de los activos externos e internos, para cada nivel de Gobierno.

**Gráfico 4.4: Balance Primario y Deuda Neta del Sector Público No Financiero  
2010 – 2025 (% PIB)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

#### 4.4 Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central, 2013-2025

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. En efecto, 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 de 1,0% del PIB en 2022.

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**

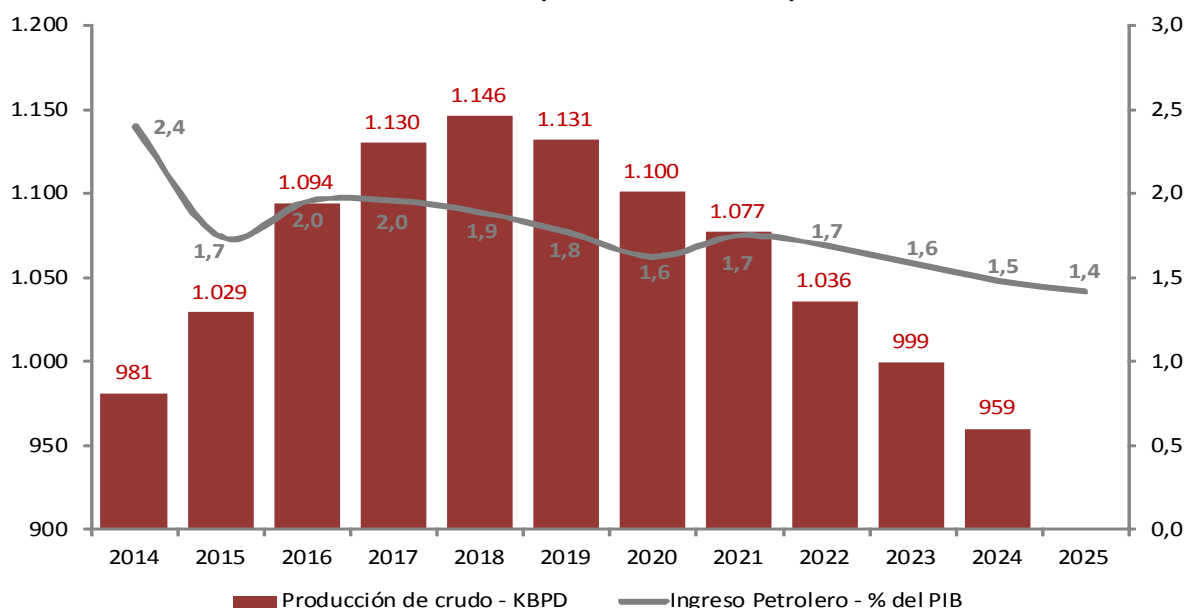
Variable	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Supuestos Macroeconómicos</b>												
PIB observado (crecimiento %)	4,7	4,8	5,0	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	4,7	4,6	4,6	4,6
PIB potencial (crecimiento %)	4,8	4,8	4,9	4,9	5,0	4,9	4,9	4,8	4,7	4,6	4,6	4,6
Importaciones (crecimiento %)	5,0	5,7	6,3	6,4	6,4	6,3	6,3	6,2	5,9	5,8	5,8	5,7
<b>Supuestos Petróleo</b>												
Precio del Petróleo de largo plazo (USD por barril)	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	
Crecimiento %		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	
Producción de Petróleo (kbpd)	981	1.029	1.094	1.130	1.146	1.131	1.100	1.077	1.036	999	959	
Crecimiento %		4,9	6,3	3,3	1,4	-1,3	-2,7	-2,2	-3,8	-3,5	-4,0	

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En términos de crecimiento económico, se supone una tasa de crecimiento de la economía de 4,7% del PIB para 2014 y de 4,8% para 2015. En el mediano plazo, se espera que el crecimiento de la economía se ubique por encima del crecimiento del PIB potencial hasta el 2021, principalmente por el efecto positivo asociado a las obras de infraestructura de cuarta generación (4G). A partir del año 2022 el crecimiento económico es igual a la tasa de crecimiento potencial de la economía que, vale anotar, fue proporcionada por los expertos integrantes del Grupo Técnico de PIB Potencial.

Por su parte, en el ámbito petrolero el MFMP supone que, por situaciones de orden público y cuellos de botella medio-ambientales y de consultas previas, la producción de petróleo descienda a un promedio de 981 mil barriles por día (KBPD) en 2014 frente a 1.006 KBPD en 2013. Luego de esta disminución transitoria, la producción aumenta paulatinamente a un ritmo promedio de 4% anual hasta llegar a los 1.146 KBPD en 2018, como producto del cumplimiento de los programas de recobro. A partir de ese año, la producción desciende a un ritmo promedio de 3% anual hasta llegar a un nivel de 959 KBPD en 2024. Esta proyección no incorpora hidrocarburos no convencionales y reconoce que en el país no se han hecho grandes descubrimientos de nuevos yacimientos desde Cusiana y Cupiagua (Gráfico 4.5).

**Gráfico 4.5: Producción de Petróleo e Ingreso Petrolero  
2013 – 2024 (KBPD - % del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En materia de precios, se estima que el crudo nacional tenga un precio de \$97 dólares por barril en 2014, \$98 dólares por barril en 2015, para crecer a un ritmo de 1% anual de ahí en adelante. Estos supuestos de precios se construyen aplicando la metodología de cálculo del precio de mediano plazo sobre el insumo provisto por el Grupo Técnico Minero-Energético. Tal metodología sintetiza en una sola senda de precio de canasta de crudo colombiano las proyecciones aportadas por los expertos integrantes del grupo, aplicando un promedio móvil que incorpora cuatro años previos y cuatro posteriores al precio del año actual. Es importante mencionar que tanto los parámetros como la metodología para este cálculo fueron avalados por el Comité Consultivo en reunión ocurrida en el pasado mes de mayo.

Como se mencionó en el Capítulo III, los ingresos petroleros caen en 0,7% del PIB entre 2014 y 2015. Tal comportamiento responde a la disminución esperada de la producción en el año en curso, a la disminución del precio de la canasta de crudo colombiano y a los mayores costos de producción, hechos que impactarán negativamente las utilidades de 2014 que serán distribuidas en 2015.

La conjunción de una senda de producción que crece de 2015 a 2018 al 4% anual para luego caer al 3% anual, y unos precios que crecen al 1% anual, implica que el valor de la producción petrolera crece a un ritmo inferior al 8% anual, que es el crecimiento anual del PIB nominal. Esto se traduce en una erosión de los ingresos petroleros en 1,0% del PIB en el mediano plazo.

La excepción se encuentra en 2021 en donde, a pesar de la reducción sostenida de la producción, se espera un aumento en el ingreso petrolero por la entrada en funcionamiento en 2020 de la nueva Refinería de Barrancabermeja, que hará más



eficiente el proceso de refinación en Ecopetrol. Esto se traducirá en mayores utilidades para la empresa y por tanto mayores transferencias a la Nación. Con la modernización, la empresa pasará de un esquema de conversión media, con un factor de 76%, a un esquema de conversión profunda o alta conversión, con un factor del 96%. Al mismo tiempo, el proyecto busca ampliar la capacidad de carga de crudos pesados de 70 mil barriles diarios a 175 mil barriles diarios y pretende una producción de combustibles más limpios que cumplan con los estándares nacionales de calidad de los combustibles.

La evolución del ingreso minero-energético, aunado a la proyección del ingreso tributario y del comportamiento de gasto, permiten prever que el déficit total del GNC presente un comportamiento decreciente entre 2014 y 2025, pasando de -2,4% del PIB en el primer año a -1,0% del PIB en el último, siguiendo una senda monótonamente decreciente (Cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2: Balance Fiscal GNC  
2014 – 2025 (%PIB)**

CONCEPTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Ingresos Totales</b>	<b>17,0</b>	<b>17,0</b>	<b>16,9</b>	<b>16,8</b>	<b>16,7</b>	<b>16,5</b>	<b>16,4</b>	<b>16,5</b>	<b>16,4</b>	<b>16,2</b>	<b>16,1</b>	<b>16,0</b>
<b>Tributarios</b>	<b>14,8</b>	<b>15,1</b>	<b>15,2</b>	<b>15,1</b>	<b>15,0</b>	<b>14,9</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,7</b>	<b>14,6</b>	<b>14,5</b>
DIAN	14,8	15,0	15,2	15,1	15,0	14,9	14,8	14,8	14,8	14,7	14,6	14,5
No DIAN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>No Tributarios</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Fondos Especiales</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>1,9</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
<b>Gastos Totales</b>	<b>19,5</b>	<b>19,3</b>	<b>19,2</b>	<b>18,9</b>	<b>18,7</b>	<b>18,2</b>	<b>17,8</b>	<b>17,6</b>	<b>17,4</b>	<b>17,3</b>	<b>17,1</b>	<b>17,0</b>
<b>Intereses</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>
<b>Funcionamiento</b>	<b>14,3</b>	<b>14,6</b>	<b>14,5</b>	<b>14,3</b>	<b>14,2</b>	<b>13,9</b>	<b>13,6</b>	<b>13,4</b>	<b>13,3</b>	<b>13,0</b>	<b>12,7</b>	<b>12,6</b>
Servicios personales	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8
Transferencias	11,1	11,2	11,4	11,3	11,2	11,0	10,9	10,8	10,7	10,5	10,4	10,3
SGP	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Pensiones	3,7	3,9	3,9	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5
CREE	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Otras	2,5	2,4	2,7	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1	2,1	2,0	1,9
Gastos Generales	0,8	0,9	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
<b>Inversión</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>
<b>Préstamo neto</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Balance Total</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>

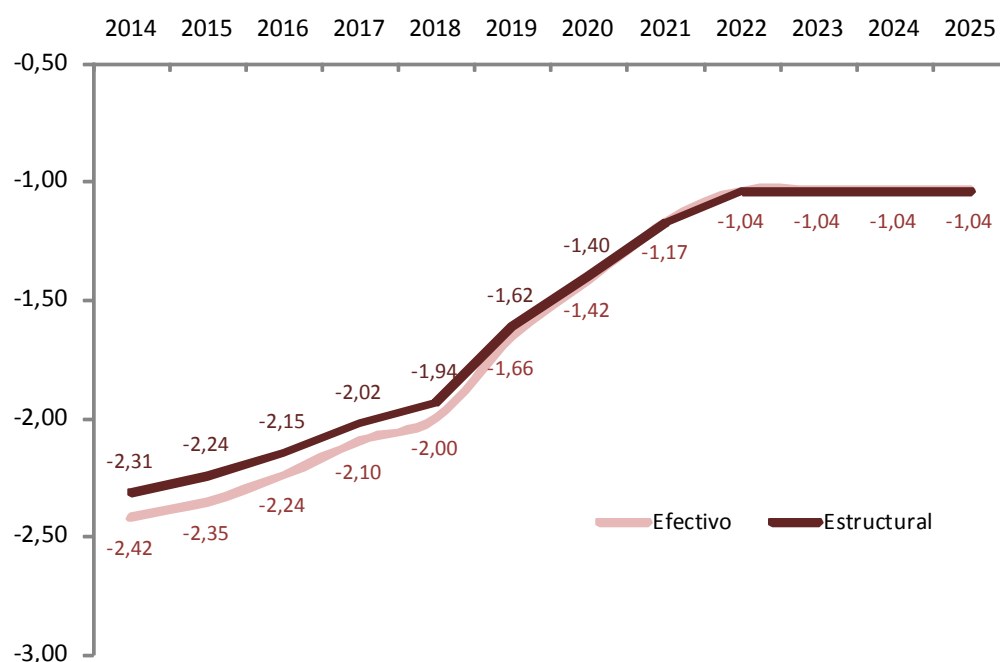
Gastos de funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ahora bien, es importante mencionar que la Ley de Regla Fiscal obliga a efectuar una descomposición de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central entre cíclicos y estructurales. La finalidad de tal procedimiento es determinar la fracción cíclica del ingreso total, para fijar un nivel de gasto consistente con el monto estructural de ingreso. Como se mencionó anteriormente, el ingreso cíclico depende del comportamiento del mercado energético y del crecimiento económico. El ciclo energético se materializa cuando el precio observado de la canasta de crudo colombiano difiere del precio de largo plazo, mientras que el ciclo económico se materializa cuando el PIB observado difiere del PIB potencial.

Es importante mencionar que la proyección de mediano plazo supone que el precio observado de la canasta nacional de crudo coincidirá con el precio de largo plazo, esto es, que no habrá ciclo energético. En lo tocante a la brecha de producto, se supone que ésta se cierra en el 2021 y que, de ahí en adelante, el PIB real crecerá a su tasa potencial. Dados estos supuestos, a partir de 2021 no habrá ningún tipo de ciclo y el balance observado coincidirá con el estructural. En esencia lo que se pronostica es una reducción del déficit estructural de -2,3% a -1,0% del PIB entre 2014 y 2025, y del déficit efectivo de -2,4% a -1,0% del PIB en el mismo período (Gráfico 4.6).

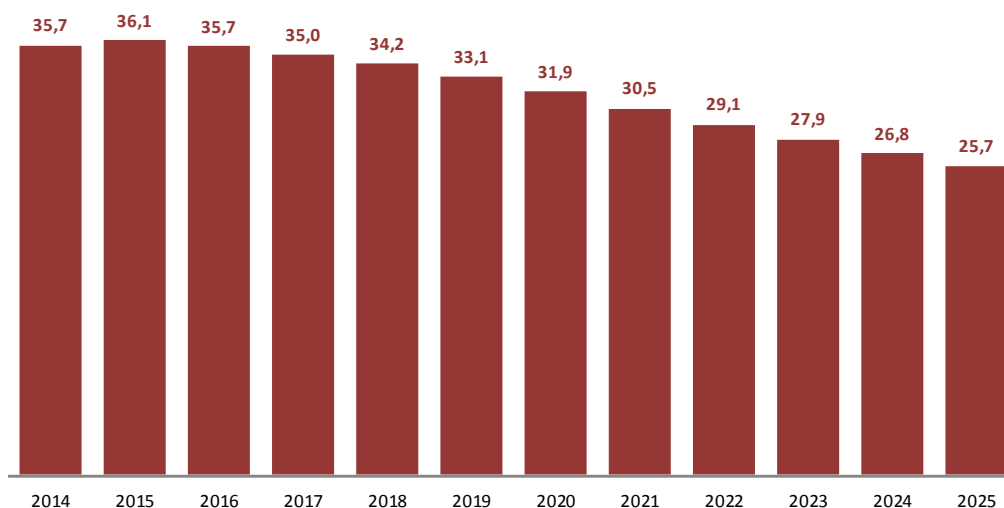
**Gráfico 4.6: Balance Efectivo y Estructural del GNC  
2014 – 2025 (% del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La consecuencia natural de la adopción de una senda decreciente de déficit estructural es la reducción de la deuda. En la medida en que se causen déficits cada vez más bajos, las demandas de financiamiento serán cada vez menores. En efecto, bajo los lineamientos de senda de déficit mencionados arriba, la deuda neta de activos financieros del GNC se reducirá de 35,7% del PIB en 2014 a 25,7% del PIB en 2025 (Gráfico 4.7).

**Gráfico 4.7: Deuda Neta del GNC  
2012 – 2025 (% del PIB)**



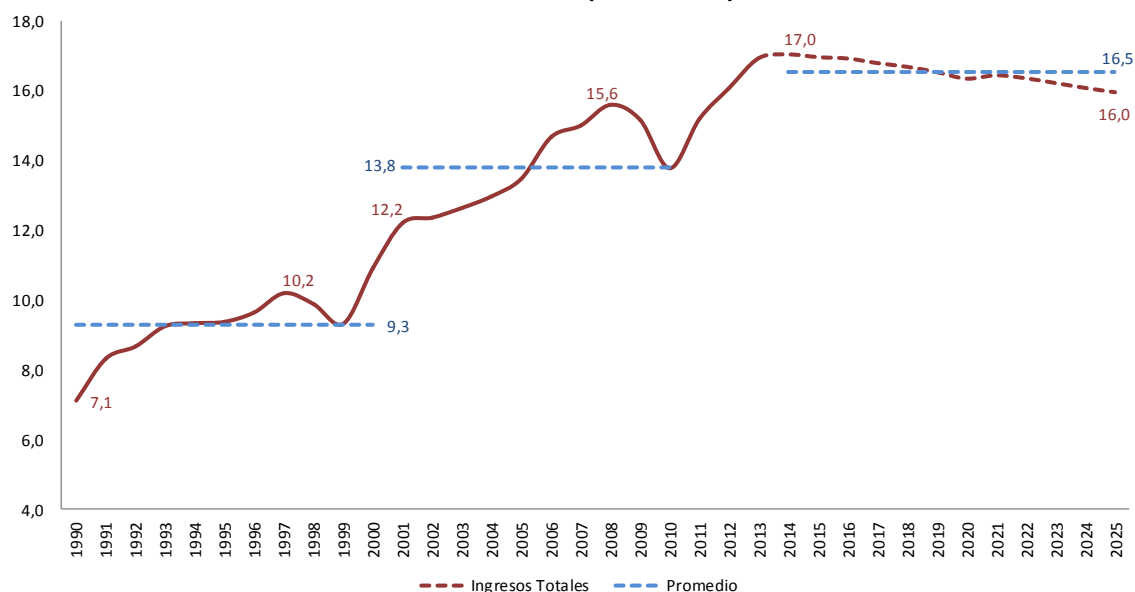
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

#### 4.4.1 Proyección de Ingresos de Mediano Plazo

Tanto el resultado de déficit efectivo, como el estructural y primario, dependen del comportamiento que presenten los ingresos. La reducción del déficit se hace posible gracias al sostenimiento, en el mediano plazo, del nivel promedio de ingreso alcanzado por el GNC a partir de 2013. De hecho aunque los ingresos presentan una leve reducción a partir de 2015, cuando se espera alcancen su máximo histórico de 17,0% del PIB, el nivel mínimo de la trayectoria proyectada, 16,0% del PIB en 2025, es superior al de todos los años anteriores a 2011 inclusive (Gráfico 4.8).

Esto demuestra que a pesar de la eliminación del GMF y del impuesto al patrimonio, de la restricción fiscal emanada de la Regla Fiscal y del impacto negativo de la disminución en la producción petrolera, el Gobierno se plantea el ambicioso reto de mantener un nivel promedio de ingreso superior al de las dos décadas pasadas. Con ello quiere garantizar el cumplimiento de los compromisos de gasto de orden constitucional y legal. Este esfuerzo hace necesario encontrar la manera de balancear los ingresos, recuperando las fuentes que se pierden por los conceptos anteriormente mencionados.

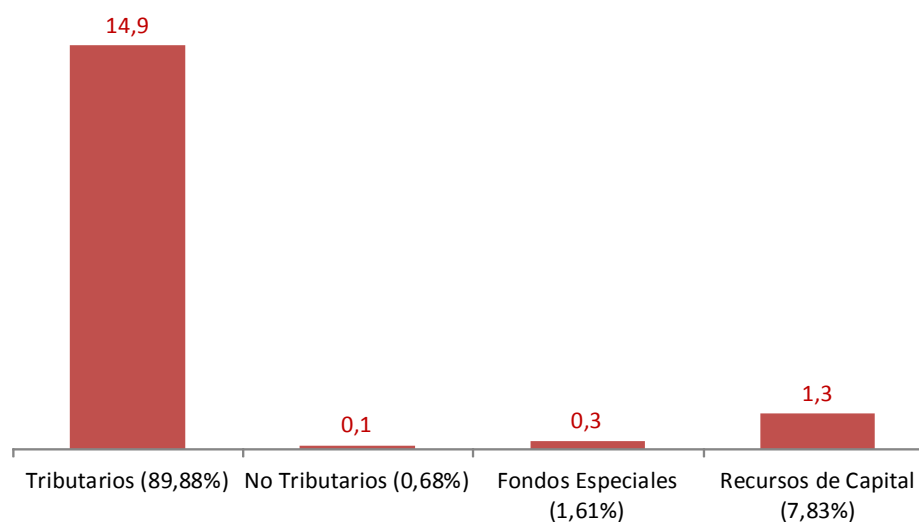
**Gráfico 4.8: Evolución de los Ingresos del GNC  
1990 – 2025 (% del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En promedio, durante el periodo 2014-2025, se espera que los ingresos corrientes de fuente tributaria mantengan un aporte de 14,9% del PIB y representen 89,8% del total; que los recursos de capital aporten en promedio 1,3% del PIB, equivalentes al 7,8% del total; mientras que los fondos especiales y los no tributarios aporten en promedio 0,3% y 0,1% del PIB (Gráfico 4.9).

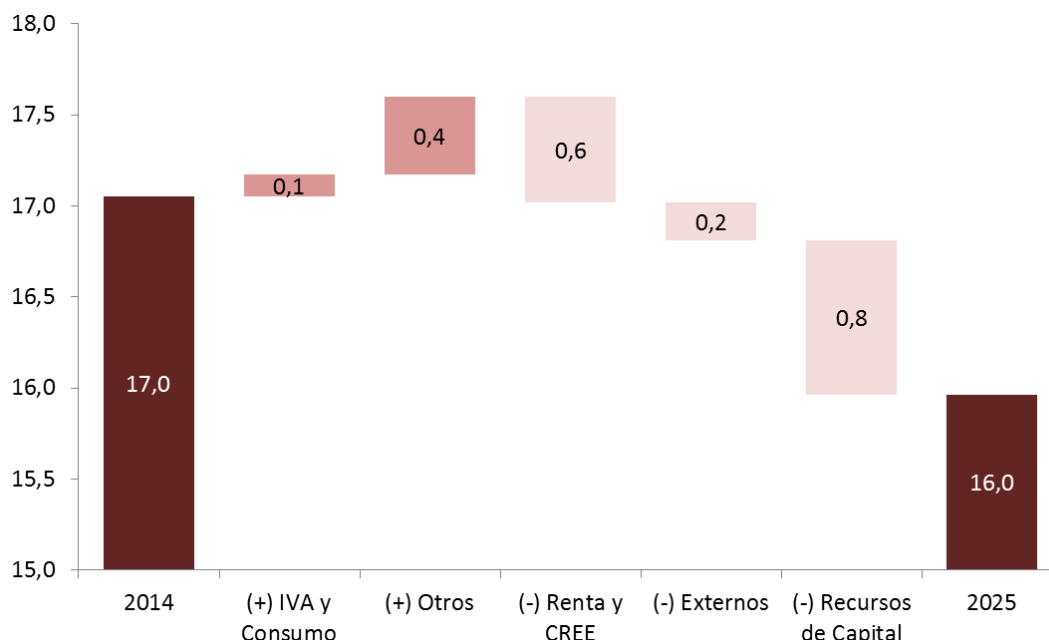
**Gráfico 4.9: Composición del Ingreso del GNC  
Promedio 2014 – 2025  
(% del PIB - Participación)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el periodo proyectado, 2014-2025, el comportamiento de los ingresos puede entenderse a través de la dinámica de sus componentes. El ingreso tributario explica la mayor parte de la variación esperada en el lapso considerado. Por facilidad de análisis se han agrupado los ingresos tributarios en cuatro grandes categorías: IVA-Impoconsumo, Otros<sup>5</sup>, Renta-CREE y Externos. El recaudo proveniente de las dos primeras fuentes de ingreso aumenta levemente, mientras que el de las dos últimas cae durante el periodo considerado (Gráfico 4.10).

**Gráfico 4.10: Dinámica del Ingreso del GNC  
Promedio 2014 – 2025 (% del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los impuestos de IVA-Impoconsumo exhiben un promedio de recaudo de 3,8% del PIB, mientras que los que se han agrupado en la categoría Otros presentan un promedio de 2,2% del PIB. Frente al año 2014, se espera que en 2025 el recaudo de IVA-Impoconsumo aumente en 0,1% del PIB, mientras que el recaudo de Otros sea superior en 0,4% del PIB.

En lo que se refiere a los impuestos Renta-CREE, se pronostica un recaudo promedio de 6,8% del PIB. Entre 2014 y 2015 se espera una reducción de 0,3% del PIB, como resultado del ajuste a la anualidad en el CREE y la caída en la producción petrolera en 2014, que se reflejará en una disminución del saldo a pagar en 2015. Es preciso recordar que el CREE se lanzó en mayo de 2013, por lo que se practicaron solo siete meses de retenciones ese año. En consecuencia, el recaudo de 2014 tendrá un pico, dado que incorporará retenciones de doce meses y un saldo a pagar que sólo descuenta retenciones efectuadas por siete meses. Luego de tales efectos temporales la serie retoma su comportamiento normal,

<sup>5</sup>Esta categoría incluye: impuesto nacional a la gasolina, GMF y patrimonio, administrados por la DIAN, como oro y platino, turismo, timbre y salidas al exterior que no son de recaudo centralizado.

pero dada la importancia del sector petrolero y considerando que este responde a las variaciones de precio y producción anotadas anteriormente, se presenta una caída de 0,6 puntos porcentuales del PIB en el recaudo entre 2014 y 2025.

Los impuestos externos, aunque no reducen drásticamente su recaudo con respecto al nivel en que se encuentran en 2014, 2,1% del PIB, sí van cayendo lentamente hasta 1,9% del PIB en 2025. Esto se debe a que las importaciones crecen por debajo del PIB nominal. Como consecuencia, el recaudo de estos impuestos decrece 0,2% del PIB entre 2014 y 2025.

Por su parte, los Recursos de Capital oscilan muy cerca de su promedio de largo plazo de 1,3% del PIB. Sin embargo, comparando el año inicial con el final del periodo proyectado, estos caen 0,8% del PIB, como resultado de la dinámica de los dividendos que Ecopetrol le transfiere a la Nación que, a su vez, se deriva de un crecimiento de los precios y la producción petrolera que es inferior al de la economía como un todo.

Finalmente, los ingresos no tributarios y los fondos especiales mantienen su aporte a la canasta de ingresos totales de la Nación como proporción del PIB.

#### **4.4.2 Proyección de Gastos de Mediano Plazo**

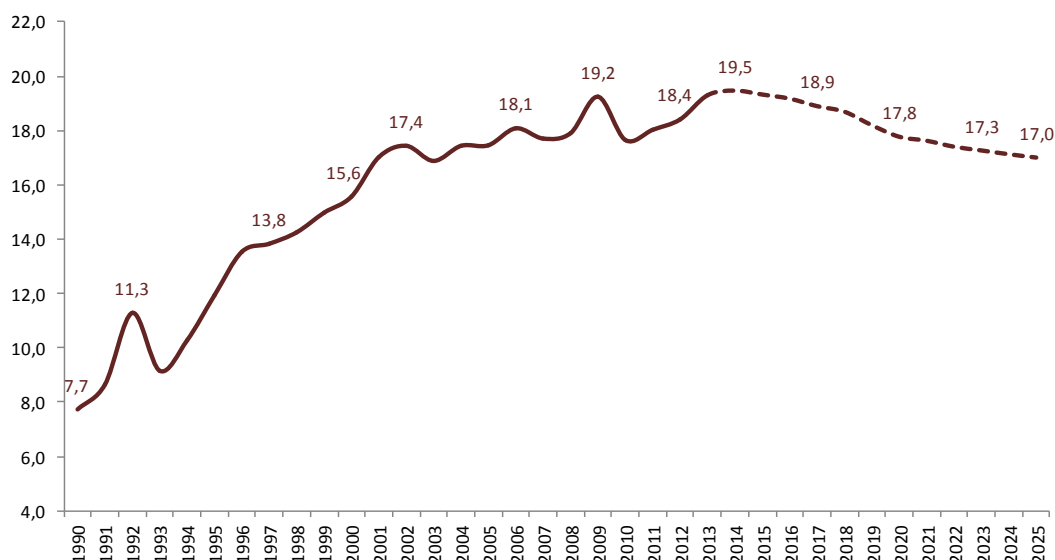
El gasto programado para el periodo bajo análisis responde a la restricción fiscal emanada de la recientemente adoptada Ley de Regla Fiscal. Como ya se ha mencionado, la intención de la Ley es evitar el desbordamiento del gasto, atándolo al nivel de largo plazo o estructural de los ingresos de la Nación.

Dado un nivel de ingresos que disminuye 1% del PIB en el mediano plazo, así como una obligatoria reducción del déficit estructural en 1,4% del PIB, la senda de gasto proyectada se reduce en alrededor de 2,4% en el mediano plazo. Esto refleja austeridad y compromiso con la eficiencia administrativa y una vocación hacia el crecimiento económico orientado por el sector productivo y el aumento de la tasa de inversión. Tal reducción no implica una caída del gasto en términos nominales, sino una disminución relativa de su participación en una economía cada vez más grande y dinámica. En una frase: se espera que la economía crezca más que el gasto gracias al decidido aporte de la actividad privada.

Entre 2014 y 2025 se proyecta que el gasto público se reduzca, como proporción del PIB, pasando de 19,5% a 17,0%. No obstante lo mencionado, en esta senda no se efectúa ninguna clase de recorte que ponga en peligro el cumplimiento de las funciones y obligaciones naturales y esenciales del Estado Social de Derecho (Gráfico 4.11).

En esta trayectoria se incluyen todos los recursos necesarios para alimentar el Sistema General de Participaciones, fuente de inversión social en las regiones y las pensiones, así como la inversión pública y el costo de funcionamiento del Estado, además del servicio de la deuda pública nacional.

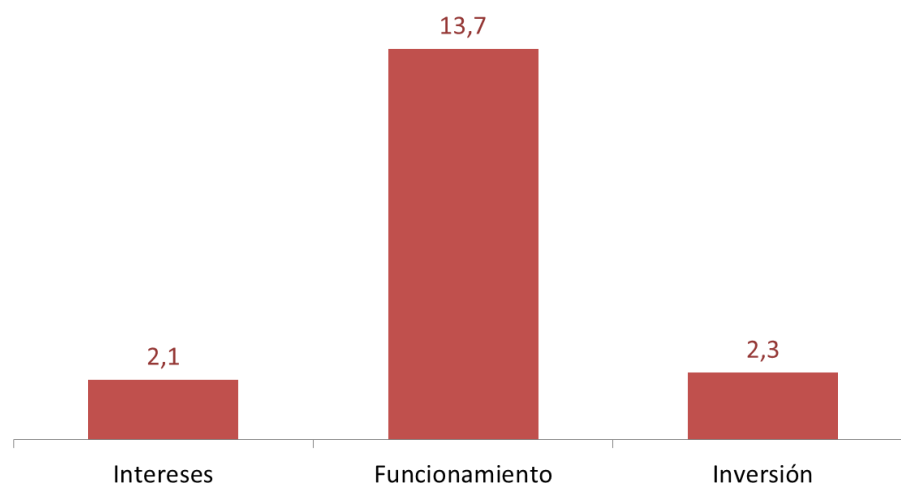
**Gráfico 4.11: Evolución de los Gastos del GNC  
1990 – 2025 (% del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Según lo proyectado, el gasto se mantendrá, en promedio, en 18,2% del PIB en el periodo bajo análisis. De acuerdo a su composición, \$75,2 de cada \$100 que gastará el Gobierno Nacional se destinarán a funcionamiento, lo que equivale a 13,7% del PIB; mientras que de los \$25 restantes, \$12,9 irán inversión y \$11,6 a intereses, lo que representa 2,3% y 2,1% del PIB, respectivamente (Gráfico 4.12).

**Gráfico 4.12: Composición de Gastos del GNC  
2014 – 2025 (% del PIB – Participación)**

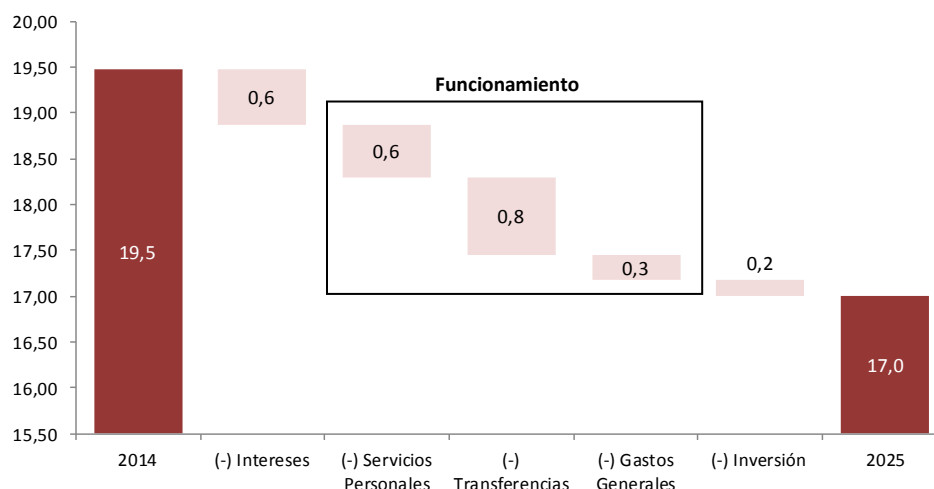


Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Al margen del promedio, a lo largo de la década proyectada y comparando los años inicial y terminal de la trayectoria, puede hacerse una caracterización más

precisa del comportamiento de cada uno de los rubros que integran el total. La caída que se espera se descompone, como proporción del PIB en: 0,6% para intereses y servicios personales, 0,8% en transferencias, 0,3% en gastos generales y 0,2% en inversión (Gráfico 4.13).

**Gráfico 4.13: Dinámica de Gastos del GNC  
2014 – 2025 (% del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En funcionamiento, el Gobierno Nacional programa los recursos necesarios para atender los gastos de personal, generales y las transferencias. Los primeros corresponden a los servicios de mano de obra, calificada o no, que el Estado contrata para el cumplimiento de sus funciones. Este rubro de gasto observará un promedio de 2,1% del PIB a lo largo del periodo considerado, con una reducción paulatina desde niveles de 2,3% del PIB en 2014 a 1,8% del PIB en 2025.

Por su parte, los gastos generales demandan en promedio 0,7% del PIB durante su trayectoria decreciente, lo que los lleva de 0,8% del PIB en 2014 a 0,5% del PIB en 2025, con eventuales picos estacionales asociados con los gastos electorales necesarios para el material electoral de las elecciones nacionales y las territoriales.

En materia de transferencias, el rubro ejecutará en promedio 10,9% del PIB a lo largo de una trayectoria levemente decreciente, que pasa de 11,1% del PIB en 2014 a 10,3% del PIB en 2025. Al interior de este subgrupo de gasto destacan, como los ítems con la mayor participación en el total, los giros que la Nación debe ejecutar a favor de las entidades territoriales en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP), así como las pensiones. Estos dos conceptos consumen cerca del 67% de las asignaciones por transferencias.

Las transferencias SGP descienden levemente de 3,6% del PIB a 3,5% del PIB en 2025. En el caso de las pensiones, éstas se reducen de 3,7% del PIB a 3,5% del



PIB en 2025, con un máximo de 4,0% del PIB en 2017. Este diseño responde a las necesidades de financiamiento del régimen de prima media.

El CREE por su parte, considerado como transferencia en el gasto, se mantiene constante como proporción del PIB en 1,3%, mientras que el resto de las transferencias se reduce de 2,5% del PIB en 2014 a 1,9% del PIB en 2025.

Es importante anotar que la inversión, foco del impulso a la actividad económica y la inversión social en la Administración Santos, se reduce de 2,9% del PIB en 2014 a 2,7% del PIB en 2025. Esta leve reducción, de apenas 0,2% del PIB en 10 años, es consecuente con los programas de mediano y largo plazo que se vienen efectuando en el país y le da continuidad y garantía a los compromisos ya adquiridos.

Finalmente, la reducción del gasto de intereses refleja la naturaleza decreciente de la senda de deuda pública. Como resultado de una política de control al gasto y al endeudamiento, la Nación se ahorrará 0,7% del PIB entre 2014 y 2025 por concepto de pago de intereses.

En resumen, se espera una leve reducción de ingresos y una consecuente disminución de gastos para garantizar el cumplimiento de las metas de déficit estructural contenidas en la Ley de Regla Fiscal.

#### **4.5 Sostenibilidad de la deuda pública**

Una consecuencia derivada de la implementación de la estrategia en mención es la solvencia del Gobierno Nacional Central. Por tal cosa se entiende la capacidad de servir su deuda sin recurrir a moratoria, lo que trae como ventaja colateral la apertura de más espacio fiscal para otros gastos, especialmente los de inversión.

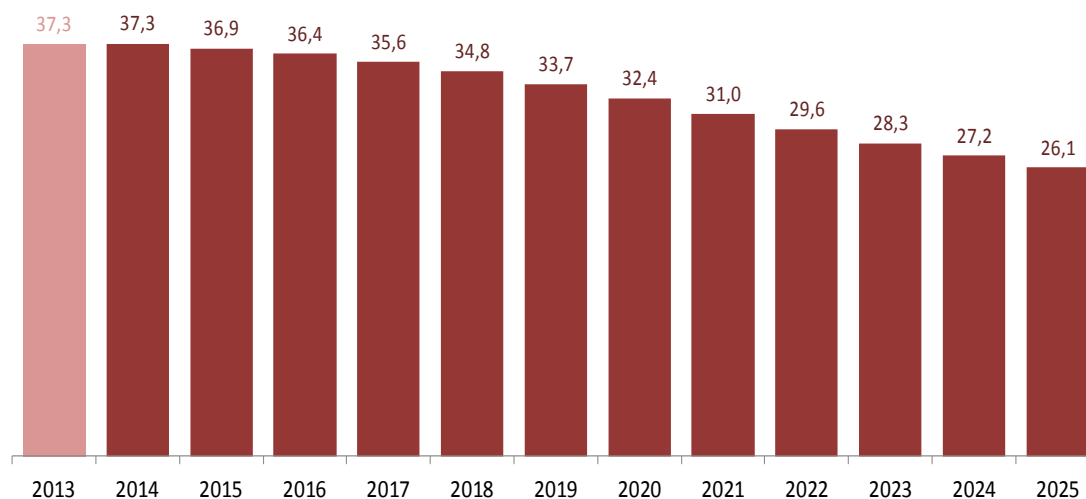
Este tipo de planteamiento ha sido la constante a lo largo de las últimas dos décadas, aún antes de la formulación de la Regla Fiscal. En ese sentido, los nuevos desarrollos no corrigen una trayectoria errada, sino que fortalecen y profundizan los constantes procesos de mejora. Como resultado de esta nueva institucionalidad fiscal, se espera que la deuda bruta del GNC se reduzca de 37,3% del PIB en 2013 a 26,1% del PIB en 2025 (Gráfico 4.14).

El cumplimiento de este objetivo no depende solo de las decisiones autónomas de la política fiscal asumida por el Gobierno. En el resultado, juega un papel central el comportamiento de las variables económicas fundamentales. En la medida en que se presenten turbulencias económicas, es posible que la alteración de los parámetros base de la proyección desvíe la trayectoria observada de la senda teórica. En este sentido, es importante cuantificar el posible impacto de estas desviaciones sobre la evolución de la deuda.

Por definición se asume que un choque se produce cuando una de las variables, relacionada con la proyección, toma un valor temporal por fuera del rango

normalmente observado. La media se considera como lo normalmente observado y se entiende que toda realización a dos desviaciones produce un choque lo suficientemente severo y extraordinario como para ser considerado.

**Gráfico 4.14: Deuda Bruta GNC 2013 - 2025  
(% del PIB)**

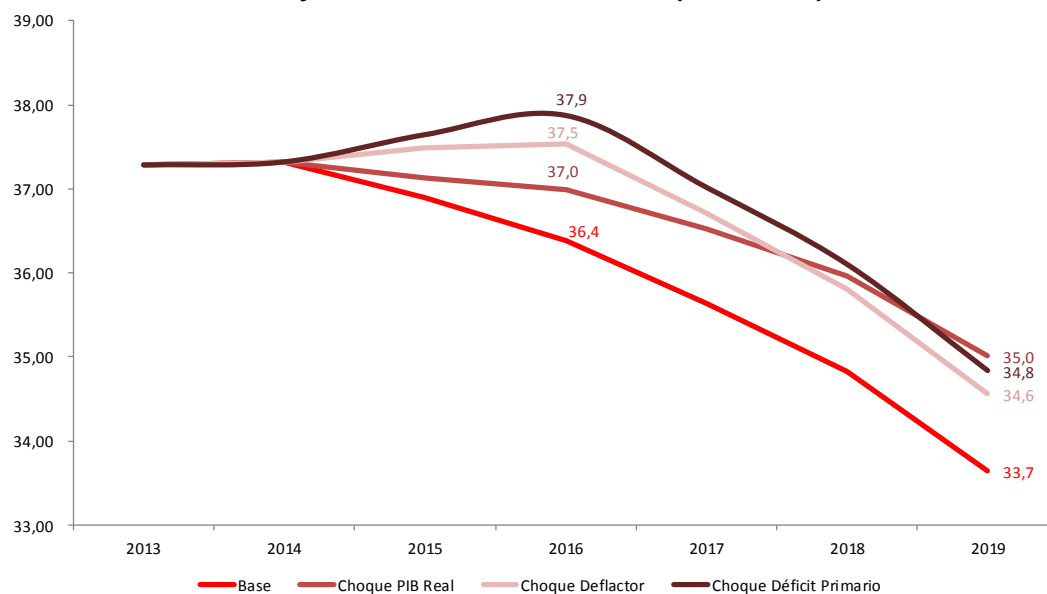


Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Se simulan tres tipos de choques negativos: una reducción en el PIB real, una reducción en el PIB nominal, y una reducción en el balance primario. El choque genera un impacto temporal de dos desviaciones estándar de la media del parámetro en cuestión para 2014 y 2015. Como puede verse en el Gráfico 4.15, la senda de deuda bruta del GNC se desplazaría hacia arriba a partir del año 2015. No obstante, la senda decreciente de la trayectoria se mantendría en cualquiera de los casos y aún en el peor de ellos, impacto negativo de déficit primario, los niveles de deuda que se alcanzan no son significativamente superiores a los países que reportan una deuda pública considerada como sostenible.

Por tal motivo, es posible afirmar que la deuda pública del Gobierno Nacional Central es sostenible dentro de parámetros razonables, toda vez que la ocurrencia de choques fuertes o severos, que es una contingencia poco probable, tendría una incidencia que no pone en riesgo la senda de reducción de la deuda en el mediano plazo.

**Gráfico 4.15: Sensibilidad ante choques fuertes**  
**Proyección Deuda Bruta GNC (% del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## 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 presenta desafíos para los países emergentes como Colombia. De una parte, la normalización monetaria en Estados Unidos es un indicador de que la economía norteamericana recuperó la senda de crecimiento e implica un retorno de la liquidez hacia los papeles de deuda estadounidense, reduciendo los recursos disponibles en las economías emergentes. De otra parte, se mantiene la incertidumbre sobre la desaceleración económica en China, que a través de su demanda por materias primas impulsó al alza el precio de los *commodities* en los últimos años. Un menor ritmo de actividad económica en dicho país podría afectar los términos de intercambio para Colombia.

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 2014 de US\$17.000 millones, en línea con lo observado en 2013.

En 2014, la demanda pública tendrá un importante papel en el crecimiento económico, 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, principalmente a través de las obras de cuarta generación, 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 4,8% 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 internacional 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, 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**

Las últimas proyecciones del FMI muestran que se superó en gran parte los efectos de la crisis financiera internacional. Sin embargo, las dinámicas internacionales siguen en proceso de ajuste: mientras las economías avanzadas muestran signos importantes de recuperación, las economías emergentes y en desarrollo enfrentan nuevos riesgos.

Entre el 2010 y el 2013, los países que impulsaron el crecimiento económico mundial fueron los emergentes, lo cuales, a pesar de enfrentar serias restricciones de demanda externa producto de la crisis que vivían sus principales socios comerciales, pudieron ingresar cuantiosas cantidad de capitales fruto de una menor aversión al riesgo de inversionistas extranjeros que encontraban mejores oportunidades en estas economías, las cuales ofrecían tasas de interés más atractivas y que habían mostrado cierta resiliencia a los acontecimientos internacionales.

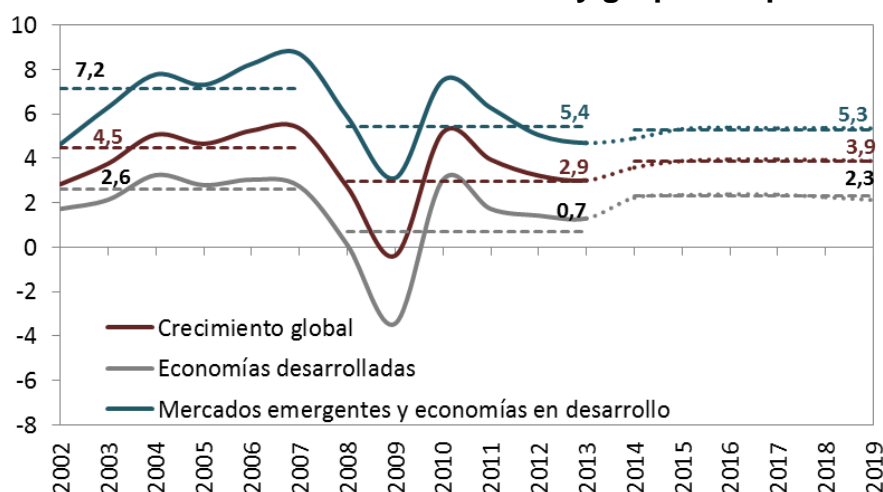
Sin embargo, con la recuperación de las economías avanzadas y la normalización monetaria, han quedado al descubierto los fundamentales macroeconómicos debilitados de muchas economías emergentes. Tal y como destaca el FMI en su reporte de perspectivas económicas, la aversión al riesgo de los inversionistas ha repuntado y las economías avanzadas vuelven a posicionarse como el destino ideal ante las mejores garantías que ofrecen.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> FMI, WEO (Abril de 2014).

Se espera, por tanto, que las economías con mayores niveles de inflación y mayor déficit de cuenta corriente sean las que se vean más gravemente afectadas por la turbulencia financiera que ha resultado de la política de normalización monetaria que inició la FED, y que la mayor parte del crecimiento de las economías emergentes se explique por la recuperación de las economías desarrolladas, particularmente EEUU.

**Gráfico 5.1: Crecimiento mundial y grupos de países**



Fuente: FMI (Abril de 2014), World Economic Outlook: Recovery Strengthens, Remains Uneven. Cálculos y elaboración: DGPM- MHCP.

El Gráfico 5.1 **Gráfico 5.1** muestra la tasa de crecimiento observada de 2002 a 2013 y la proyectada por el FMI para 2014-2019. Como se puede observar, se espera que la tasa de crecimiento promedio de los países emergentes entre 2014 y 2019 se encuentre 0,1pp por debajo de la que obtuvo en el período 2008-2013, mientras que la de las economías desarrolladas se ubique 1,5pp por encima del mismo período.

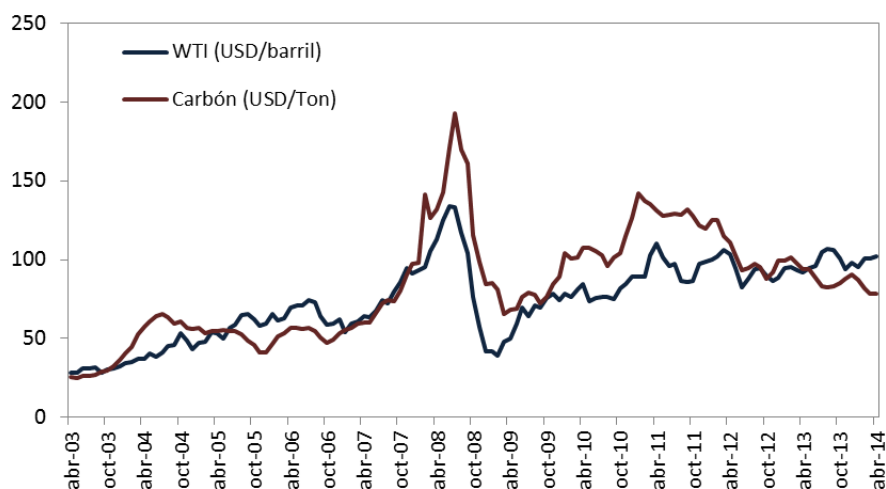
- **Términos de intercambio**

Después del ascenso que tuvieron los términos de intercambio (TI) durante el período 2010-2012, el índice de precios de los bienes exportados ha venido presentado una disminución respecto al índice de precios de los bienes importados. Al auge de los TI, explicado en gran medida por el comportamiento del precio de petróleo y del carbón Cuadro 5.1 le ha seguido un período de caída de los precios de este último que se han traducido en variaciones negativas de los términos de intercambio desde el último trimestre del 2012.

**Gráfico 5.2: Evolución de los términos de intercambio (Base Dic 2002=100)**

Fuente: Banco de la República. Cálculos y elaboración: DGPM-MHCP.

Factores como la inestabilidad política en el medio oriente registrada desde comienzos del 2011, así como la aceleración industrial de China, explicaron el alto nivel de los precios del petróleo y carbón. Además, un sobreabastecimiento global de carbón llevó a la caída de su precio. En términos de perspectivas para el corto plazo, a pesar de que se contempla que China continúe teniendo la mayor contribución en el consumo agregado de estos minerales, se prevé una disminución del ritmo de crecimiento que afectará el comportamiento del precio de los mismos. En el mediano y largo plazo se espera, en general, un incremento del precio del petróleo producto de la inestabilidad política de los principales países productores y de un aumento paulatino de la demanda energética global.

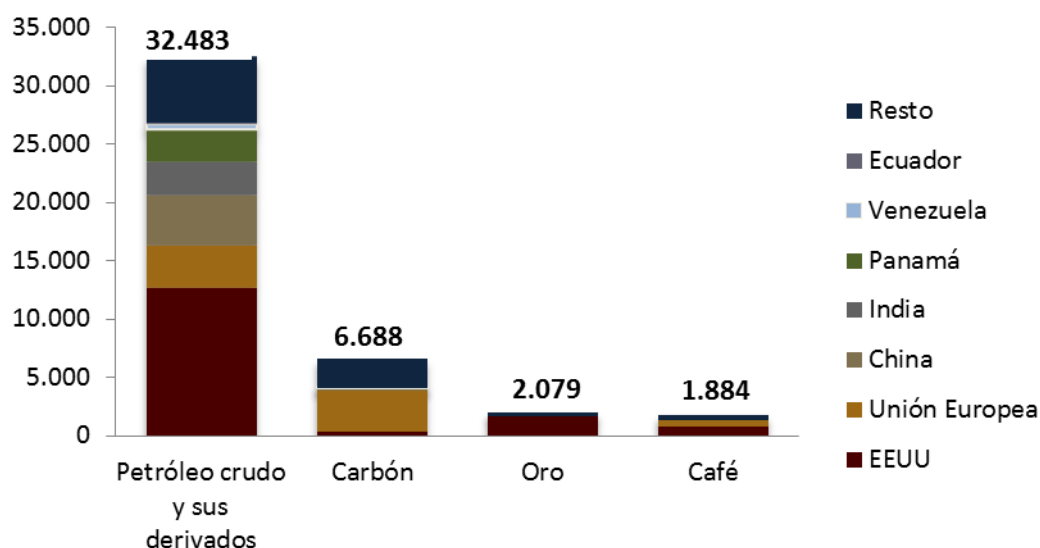
**Gráfico 5.3: Evolución del precio del petróleo WTI y del precio internacional del carbón**

Fuente: Open Data for Africa (IMF). Elaboración: DGPM-MHCP.

- **Crecimiento de los socios comerciales**

Las perspectivas macroeconómicas para los principales socios comerciales de Colombia son mixtas. Como se mencionó anteriormente, se espera que la recuperación de EEUU sea el principal propulsor del crecimiento económico para el 2014-2015. Sin embargo, ante la expectativa de la desaceleración china, existe una ingente preocupación por la posible estabilización e incluso caída del precio de las materias primas. Lo anterior tiene especial relevancia para Colombia, si se tiene en cuenta que China es el principal importador mundial de petróleo y uno de los mayores importadores de carbón, los dos productos de exportación colombianos más importantes. Adicionalmente, la desaceleración china no sólo afectaría las exportaciones vía precios: China importa alrededor del 13% del petróleo que exporta Colombia (Gráfico 5.4), por lo cual, de caer su demanda, el país vería reducir de manera importante la participación de uno de sus principales socios comerciales.

**Gráfico 5.4: Clasificación de los principales productos de exportación por destino- año 2013 (Millones de dólares FOB)**

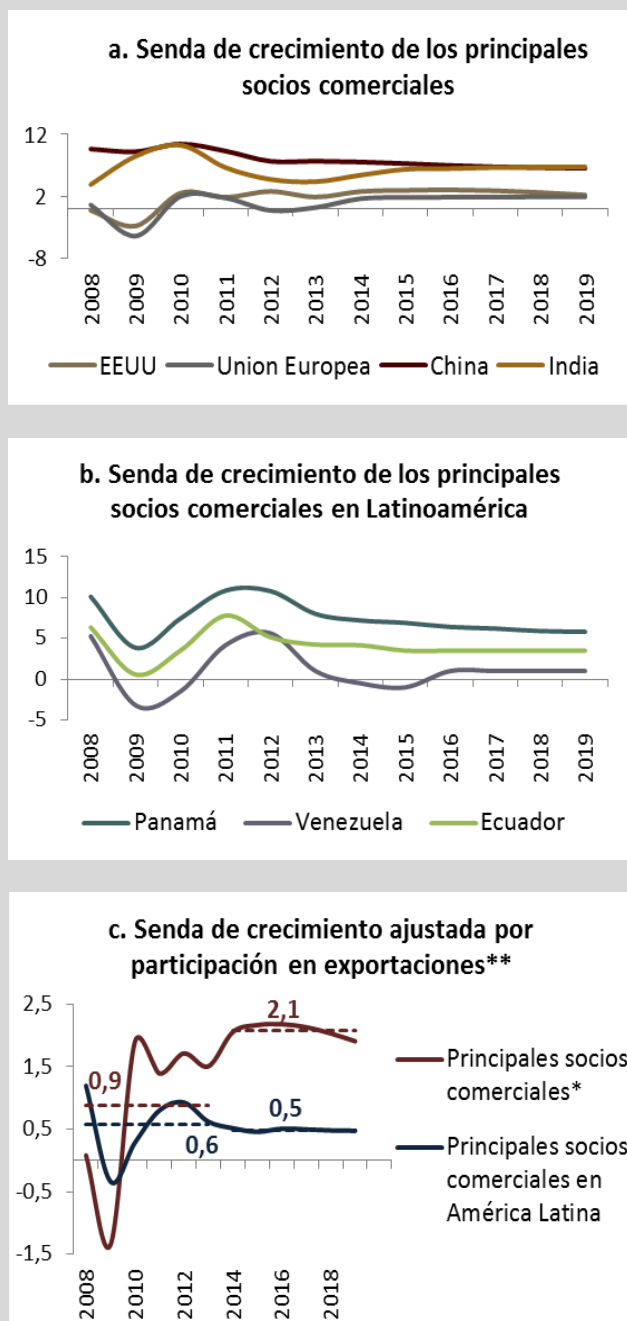


Fuente: DANE. Cálculos y elaboración: DGPM-MHCP.

Además de la recuperación de la economía estadounidense, se espera el despegue de la Unión Europea. Si bien el crecimiento no fue alentador en el primer trimestre del 2014 (0,2%). La presencia de grandes brechas de producto y de una evolución del nivel de precios que amenaza con ser deflacionaria refleja que la política monetaria aún puede jugar un papel crucial en la consecución de un mejor desempeño macroeconómico de las economías europeas.



**Gráfico 5.5: Crecimiento de los principales socios comerciales de Colombia**



Fuente: FMI (Abril de 2014), World Economic Outlook: Recovery Strengthness, Remains Uneven. Cálculos y elaboración: DGPM- MHCP.

\*De acuerdo con participación en total de exportaciones de 2013.

\*\*Se asume participación constante e igual a la del 2013 para el período 2014-2019.

Por otro lado, India, que se ha posicionado como uno de los principales destinos para nuestras exportaciones, se encuentra dentro del grupo conocido como los “5 frágiles”, una clasificación que identifica a los países emergentes que a raíz de la normalización monetaria han tenido un desempeño poco alentador como resultado sus amplios déficits en cuenta corriente, mayores déficit fiscales y altos niveles de inflación. El crecimiento futuro de India y de los demás países que pertenecen a este grupo dependerá, entonces, de las medidas que adopten para enfrentar las complicaciones fiscales y de liquidez que evidencian.

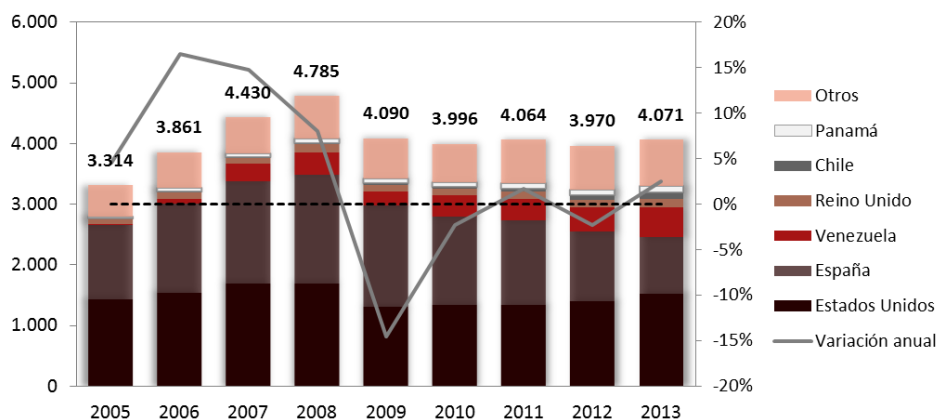
El Gráfico 5.5 resume las tasas de crecimiento de los principales socios comerciales de Colombia. En el panel a se encuentran las tasas observadas para 2012-2013 y proyectadas para 2014-2019 de los principales socios comerciales de Colombia (EEUU, la Unión Europea, China e India). En el panel b se muestra la senda de crecimiento sus principales socios comerciales en América Latina (Panamá, Venezuela y Ecuador). El panel c exhibe las tasas de crecimiento ajustadas por la participación de cada uno de los destinos dentro del total de exportaciones.

Del gráfico se puede concluir que las tasas de crecimiento de los principales socios en Latinoamérica no muestran signos de un dinamismo significativo, y que el comportamiento futuro de las exportaciones será positivo y estará explicado por el desempeño de las economías avanzadas.

## • Remesas

Durante la crisis mundial el flujo de remesas que ingresó al país se vio reducido de forma significativa, alcanzando su punto más bajo en el 2012, año en que acumularon un valor de 3.970 millones de dólares. En el 2013, se observó una recuperación de las remesas del orden del 2,5% respecto al año anterior, en la cual los flujos provenientes de Estados Unidos contribuyeron en 3,1pp con una variación del 8,9%.

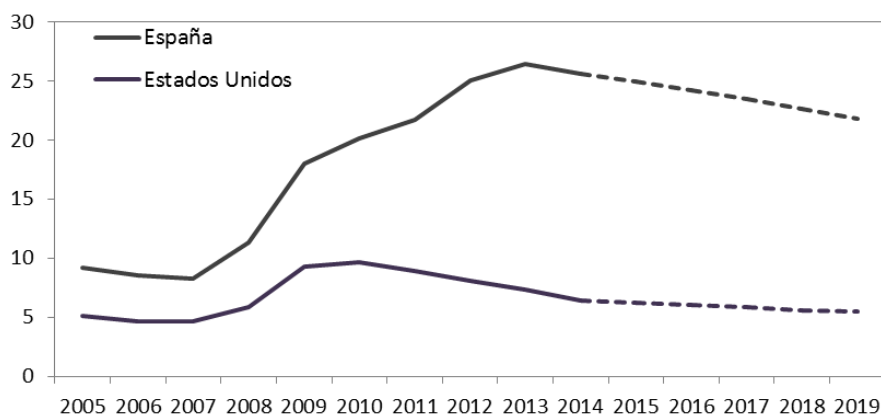
**Gráfico 5.6: Composición de las remesas por país de origen (USD Mill)**



Fuente: Banco de la República. Cálculos y elaboración: DGPM-MHCP.

En el escenario inicial, se proyecta que el valor de las remesas como porcentaje del PIB presente una leve disminución en los próximos años. Esto, por dos razones: si bien se espera que la economía de los principales países de donde provienen las remesas (EEUU y España) se recupere y que las tasas de desempleo en estos países caigan (Gráfico 5.7), el desempeño de la economía colombiana y las altas expectativas que se tienen sobre su desempeño futuro podrían desincentivar las dinámicas de emigración.

**Gráfico 5.7: Evolución de la tasa de desempleo en Estados Unidos y España**



Fuente: FMI (Abril de 2014), World Economic Outlook: Recovery Strengthens, Remains Uneven. Cálculos y elaboración: DGPM- MHCP.

## 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 4,8%, 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 el impulso de las nuevas obras de infraestructura de cuarta generación). Esta dinámica del crecimiento estaría explicada principalmente por el comportamiento de la demanda interna (consumo e inversión) impulsada por el sector privado y público, y por una contribución de la demanda externa.

**ii. Inflación:** En el año 2013 la economía colombiana alcanzó un nivel de inflación (1,9%) el más bajo en 58 años, incluso se ubicó por debajo del 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 de largo plazo del crudo colombiano se mantendrá en promedio para el período 2015-2026 en US\$97 por barril en dólares constantes de 2014, 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\$80 por tonelada a partir de 2015.

## 5.3 Tendencias generales del escenario macroeconómico

La economía colombiana ha logrado una consolidación de su crecimiento económico en la última década. La tasa de crecimiento promedio entre el año 2003 y el 2013 fue de 4,7%, muy cercano al potencial de la economía. En este período el país enfrentó adecuadamente los efectos de la crisis financiera mundial de 2008, lo que permitió mantener la tasa de crecimiento en niveles positivos. Esta dinámica se sustentó en el comportamiento de la demanda interna a lo que se sumó el buen desempeño de los precios de nuestros bienes de exportación. En

este contexto, en los últimos diez años el gasto interno creció 5,6% y la demanda externa lo hizo en 5,9%. En el mismo período, el déficit en la cuenta corriente promedio fue de 2,3% del PIB, nivel sostenible en el largo plazo.

En el último año, la economía continuó experimentando la desaceleración en su ritmo de crecimiento observada desde el último trimestre de 2012. La política contracíclica implementada por el Gobierno durante el transcurso del año pasado permitió que el PIB de 2013 creciera un 4,3%, con gran contribución de la demanda del sector público. La reducción de la inflación, que presentó una variación de 1,94%, y la mayor generación de empleo, permitió un aumento en la confianza de los hogares, que se reflejó en un crecimiento del consumo privado de 4,5%. Adicionalmente, gracias al alto crecimiento del año, Colombia alcanzó un nivel récord en la tasa de inversión, que se ubicó en 27,6% del PIB.

Para 2014 se espera un crecimiento de la economía colombiana cercano al 4,7%, liderado por la dinámica del gasto interno con un crecimiento de la demanda interna del 5,2%. Aunque los precios de las materias primas han presentado una moderación, el crecimiento esperado de nuestros socios comerciales será mejor que el de los años anteriores, permitiendo que la demanda externa contribuya al crecimiento económico, aunque en menor medida que la demanda interna. Con esto, se calcula que el déficit en cuenta corriente se ubicará alrededor de 3,6% del PIB, superior al 3,4% del PIB observado en 2013, el cual continuará siendo financiado con capitales de largo plazo, en especial inversión extranjera directa.

Bajo este escenario, se proyecta un déficit del sector público consolidado de 1,6% del PIB y del Gobierno Nacional Central de 2,3% 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 2015 se registre un incremento de la demanda interna en línea con el crecimiento del PIB, liderado por el consumo privado. La mejora en los indicadores sociales, como la reducción en la tasa de desempleo y la tasa de pobreza, tendrá efectos positivos sobre 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.

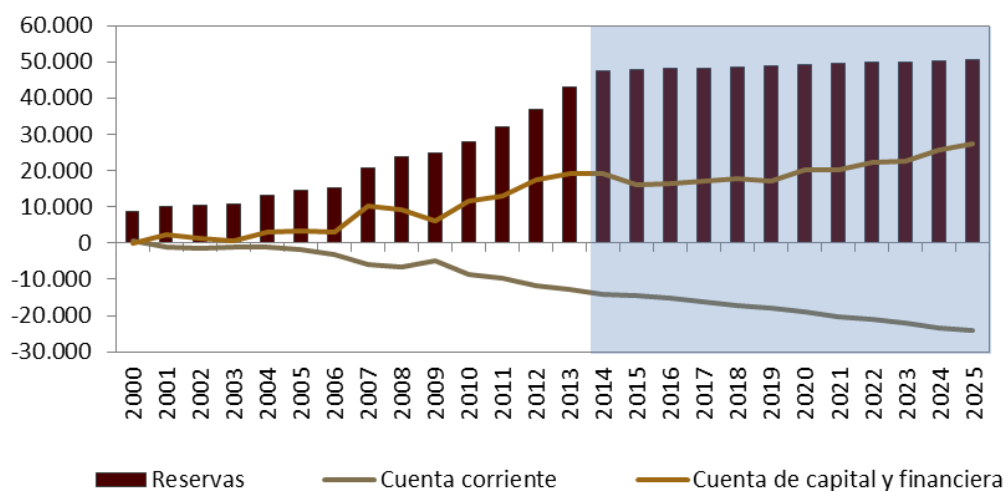
Con este marco de referencia sobre el desempeño económico, el escenario central supone, entre 2015 y 2025, un crecimiento promedio de la economía cercano a 4,8% en línea con el crecimiento potencial de la economía. Se debe tener presente que éste es un supuesto moderado pero responsable ya que es sobre 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 las nuevas obras de infraestructura de cuarta generación 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.

### 5.3.1 Sector externo

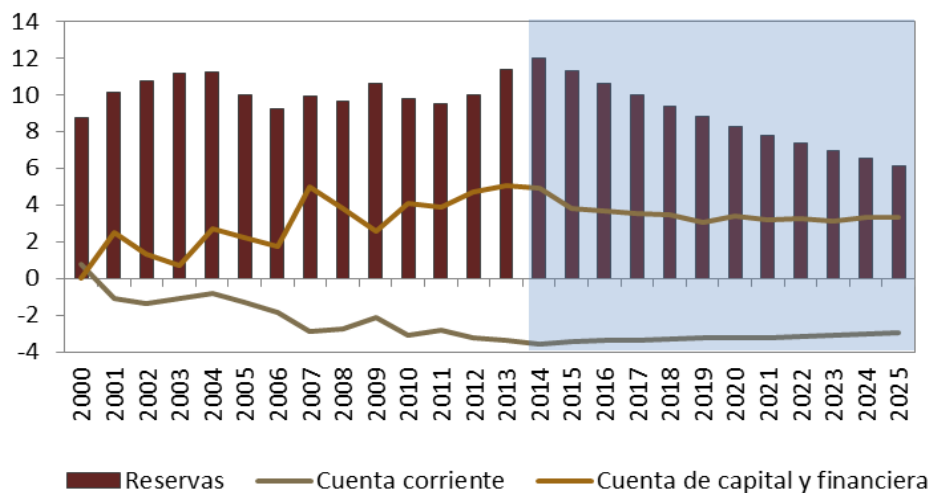
El Gráfico 5.8 y el Gráfico 5.9 muestran la trayectoria de la estimación de mediano plazo de la balanza de pagos, elaborada a partir de los supuestos descritos en el apartado anterior. Se evidencia así que, en el 2014, el déficit de cuenta corriente exhibirá un incremento respecto al año anterior al pasar de 3,4% del PIB a 3,6% del PIB. A este aumento le seguirá una reducción que ubicará el déficit de cuenta corriente en 2,9% para el año 2025. Así mismo, se proyecta que en todo el período de referencia éste sea completamente financiado por el superávit de la cuenta de capital.

**Gráfico 5.8: Evolución y proyección de la balanza de pagos  
(Millones de dólares)**



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

**Gráfico 5.9: Evolución y proyección de la balanza de pagos (% del PIB)**



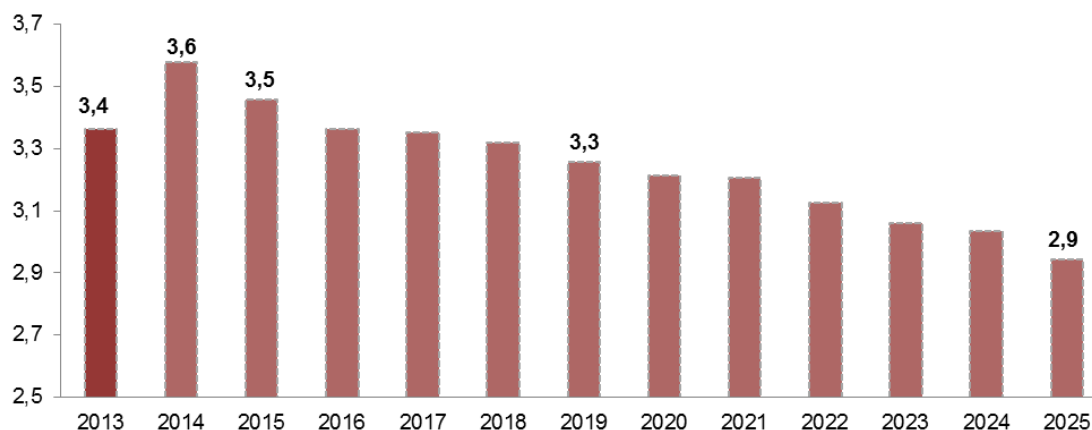
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

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.

### 5.3.1.1 Cuenta corriente

Como se mencionaba anteriormente, se espera que el déficit de cuenta corriente presente un comportamiento decreciente y pase de un nivel cercano de 3,6% y 3,5% del PIB en 2014 y 2015 a 2,9% del PIB en 2025 (Gráfico 5.10). De esta forma, el déficit en cuenta corriente promedio entre 2014 y 2025 se ubicará en 3,2% del PIB.

Durante este período, las exportaciones de bienes alcanzarían una cifra equivalente a 14,2% del PIB. Este comportamiento obedecería a que se proyecta una recuperación de la demanda externa de los países desarrollados y que se mantiene la dinámica económica en China. Además, los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea permitirán dinamizar las exportaciones de nuestros productos. De otra parte, las importaciones se ubicarían en promedio en 14,1% del PIB, lo que contribuirá a que el balance de la cuenta corriente tienda a reducirse.

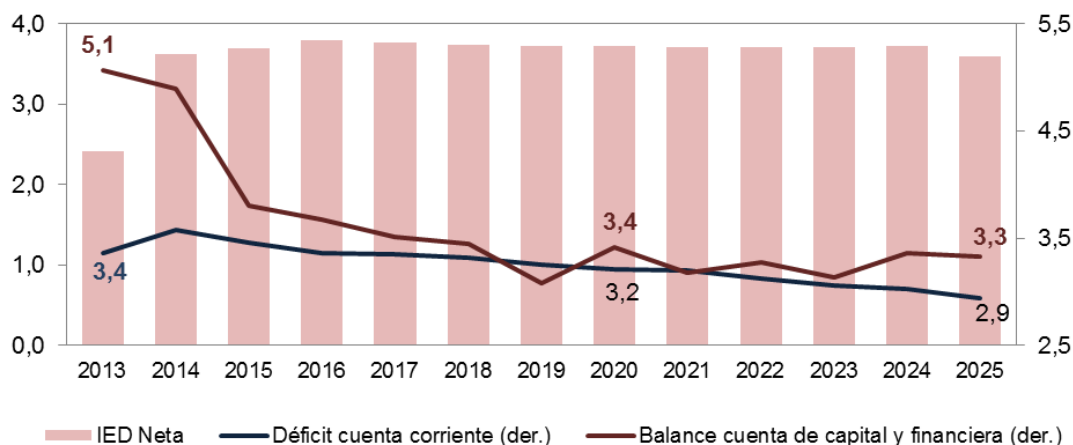
**Gráfico 5.10: Proyección balance en cuenta corriente (% del PIB)**

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

### 5.3.1.2 Cuenta de capital y financiera

En 2013 el balance de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos cerró en 5,1 como porcentaje del PIB. El ejercicio de proyecciones de mediano plazo permite anticipar una reducción en este balance, el cual alcanza un nivel promedio de 3,4% del PIB en el período 2014-2025, en línea con la 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 2014-2025, se espera que los ingresos de inversión extranjera directa se mantengan alrededor de 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 del déficit en la cuenta corriente. Con un supuesto de inversión de colombianos en el exterior de 0,3% del PIB en promedio, la inversión extranjera directa neta sería en promedio de 3,7% del PIB entre 2014 y 2025 (Gráfico 5.11).

**Gráfico 5.11: Balance en cuenta de capital y financiación del déficit de cuenta corriente (% del PIB)**

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

#### • Inversión Extranjera Directa

En el año 2013, Colombia alcanzó los mayores niveles de ingresos por Inversión Extranjera Directa (IED) en la historia del país (US\$16.772 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, entre otros. De los ingresos recibidos por concepto de IED, el 46,7% se concentró en el sector petrolero y minero, mientras que cerca del 16% se destinó a la industria manufacturera. Lo anterior implica una ligera recomposición de los destinos la IED: el primer sector redujo su participación, mientras que el segundo la aumentó.

Por otro lado, se observó un cambio de posición de las empresas colombianas en exterior (Cuadro 5.1) mientras en el 2012 los ingresos por concepto de reembolsos de capital superaron en \$US606 millones, en el 2013 estos últimos superaron a los primeros en \$US7.652 millones, exhibiendo un comportamiento más similar al observado en el 2010 y 2011.

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. Adicionalmente, 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)**

	2012	2013	Variación (US\$ mill.)	% Anual
Flujo neto de Inversión Extranjera Directa en Colombia	15.529	16.772	1.243	8%
A. Ingresos por inversión extranjera directa bruta en Colombia	40.769	35.188	-5.581	-14%
B. Egresos por reembolsos de capital	25.240	18.416	-6.823	-27%
Flujo neto de Inversión Directa de Colombia en el Exterior	-606	7.652	8.258	
A. Egresos por constitución de inversión de Colombia en el exterior	3.435	8.020	4.585	133%
B. Ingresos por reembolsos de capital de Colombia en el exterior	4.041	368	-3.673	-91%

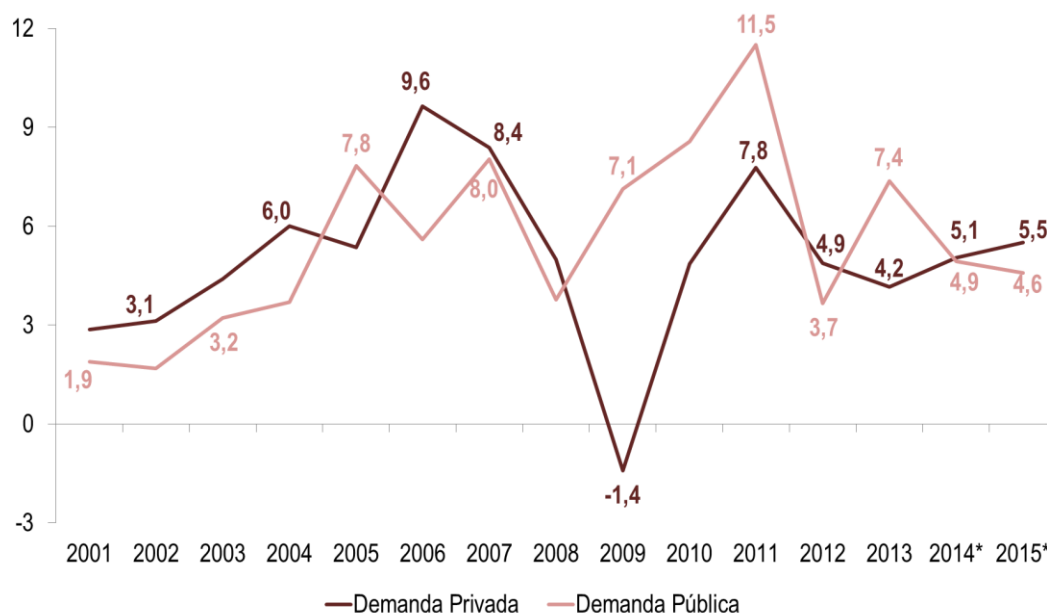
Fuente: Banco de la República.

### 5.3.2 Balance macroeconómico de mediano plazo

El análisis de consistencia macroeconómica se basa en analizar 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 2013 a través del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), se invirtieron recursos del presupuesto para el apoyo de sectores como la industria, agricultura y construcción, lo que permitió sustentar el crecimiento económico en 2013.

Para 2014 se proyecta que la economía crezca un 4,7%, dinámica que continuaría impulsada por el sector privado, ya que su demanda crecería 5,1%, al tiempo que se espera un crecimiento de la demanda del sector público de 4,9%, que tendría una incidencia importante en el crecimiento. Como se presentó en el Capítulo 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.

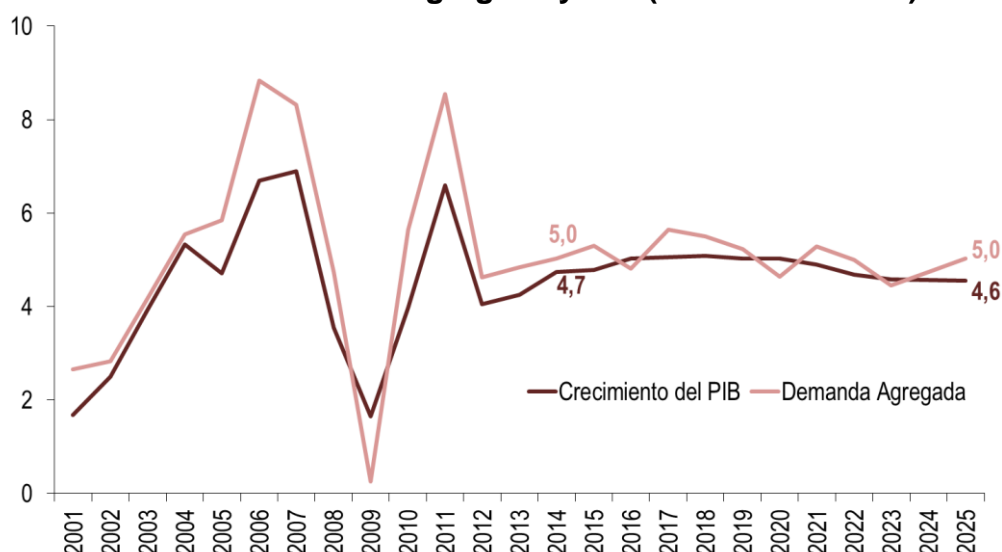
**Gráfico 5.12: Crecimiento anual de la demanda**

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

Se espera que en 2015 la economía colombiana mantenga su dinámica de crecimiento, a un ritmo del 4,8% anual. Se proyecta que el gasto agregado de la economía crezca al 5,3%, superior al esperado para 2014 (5,0%), lo que será sustentando principalmente por el sector privado, cuya demanda aumentará en 5,5%. Dado que la economía alcanzará su senda de crecimiento potencial, el sector público tendrá un papel contracíclico, ya que su demanda crecería un 4,6%, dando el espacio necesario al gasto del sector privado para liderar el crecimiento económico (Gráfico 5.12).

En este sentido, para 2015 se calcula un aumento en el consumo de los hogares de 4,8%, similar a lo estimado para el año 2014. Por su parte, la inversión mantendría su dinámica, de forma que la tasa de inversión de la economía llegaría a cerca de 28,5% del PIB en dicho año.

Para el período 2015-2025 se trabaja con un escenario de crecimiento promedio real anual de la economía cercana a 4,8%. En coherencia con este escenario, la tasa de inversión se ubicaría en niveles superiores al 30% del PIB. La tendencia de crecimiento de la demanda agregada será en promedio de 5,1%, levemente superior al crecimiento esperado del PIB (Gráfico 5.2).

**Gráfico 5.2: 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 4,6% durante el período 2015-2025. La mayor contribución a este crecimiento estaría dada por el consumo privado. El incremento en el consumo de los hogares se estabilizará alrededor de 4,8% 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 6,5% anual entre 2015 y 2025. Se espera que en el mediano plazo el gasto del sector público no genere presiones sobre la demanda total de la economía (Cuadro 5.1).

**Cuadro 5.1: Crecimiento de la Demanda Agregada promedio (2014-2024)**

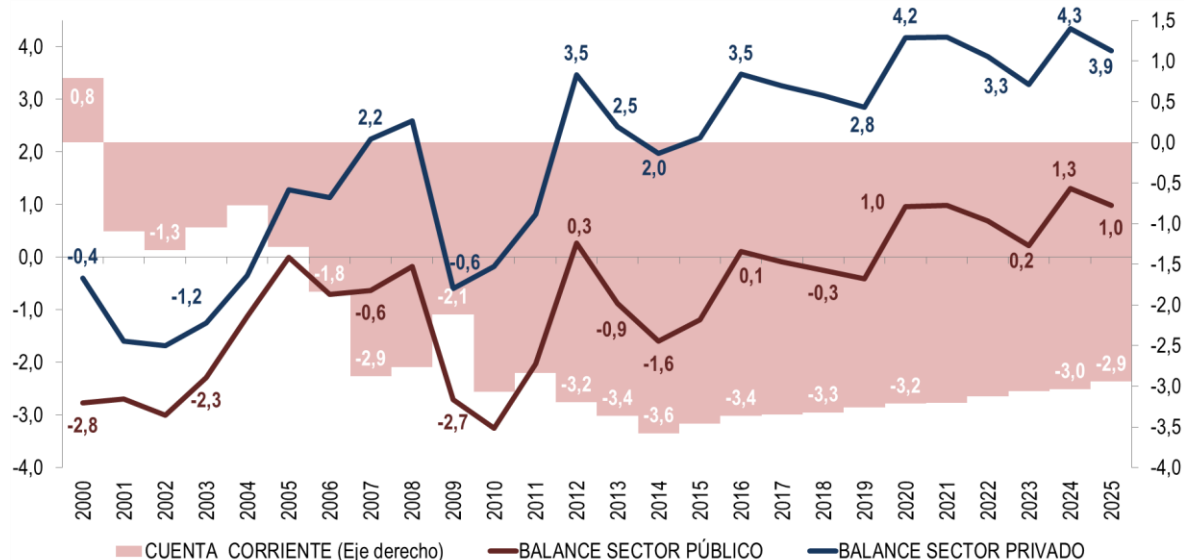
Concepto	Variación porcentual promedio (2015-2025)
<b>Demanda Total</b>	<b>5,1%</b>
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>4,5%</b>
Consumo	3,9%
Inversión	5,8%
<b>Sector privado</b>	<b>5,2%</b>
Consumo	4,8%
Inversión	6,5%

Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 5.3.3 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 2015, el déficit en cuenta corriente se proyecta en 3,5% del PIB, inferior al estimado para 2014.

**Gráfico 5.3: Balance macroeconómico (% del PIB)**



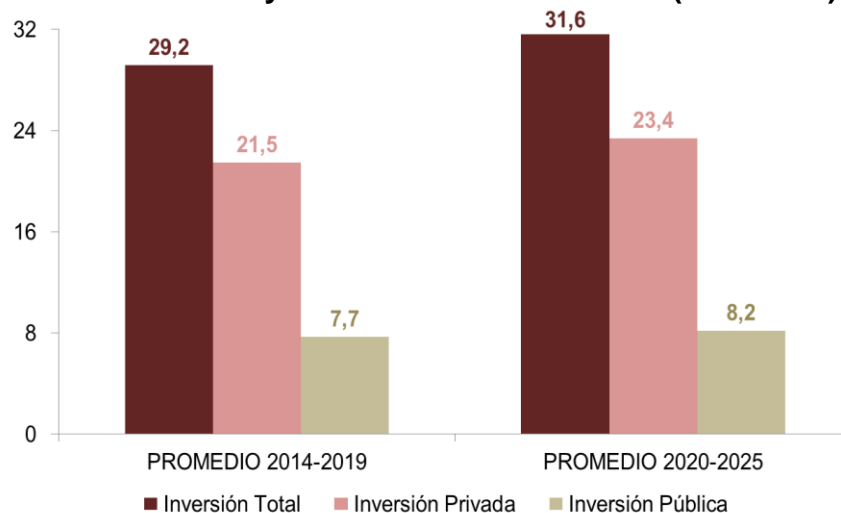
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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 2014 a 2019, en el que la economía alcanza su crecimiento de largo plazo, el déficit en cuenta corriente se estabiliza alrededor de 3,4% 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 5.3).

En el segundo período, 2020-2025 el déficit en cuenta corriente es inferior y se estabiliza alrededor de 3,1% 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 0,9% 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 4,0% del PIB.

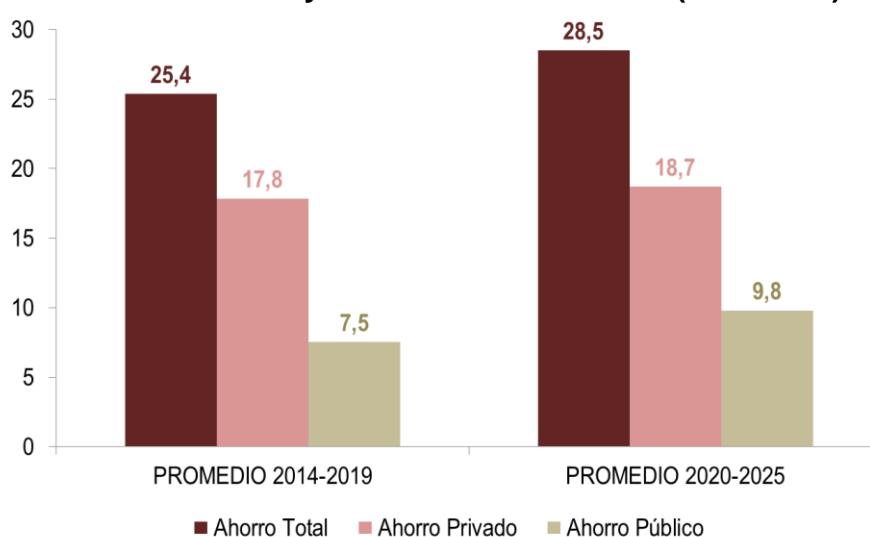
**Gráfico 5.4: Proyección Tasa de Inversión (% del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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 2014-2019, la tasa de inversión se ubicaría alrededor del 29,2% del PIB, con una tasa de inversión pública alrededor del 7,7% del PIB y una inversión privada en 21,5% del PIB. Para el período 2020-2025 la inversión privada contribuirá al incremento de la tasa de inversión promedio de la economía, que se ubicará alrededor del 31,6% del PIB (Gráfico 5.4).

**Gráfico 5.16: Proyección Tasa de Ahorro (% del PIB)**



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, la tasa de ahorro en el período 2014-2019 se ubicaría alrededor del 25,4% 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 2020-2025 la tasa de ahorro aumentaría a un promedio del 28,5% del PIB, gracias en mayor medida al aumento del ahorro del sector público (Gráfico 5.16). 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.

## CAPÍTULO VI

### COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON VIGENCIAS FUTURAS

Los compromisos de gasto que afectan los presupuestos amparados mediante el mecanismo de Vigencias Futuras (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.

De esta manera, las VF constituyen un instrumento de programación presupuestal plurianual, que compromete espacios de gasto público con anterioridad a la aprobación de la ley anual de presupuesto por parte del Congreso de la República, 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 Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)<sup>1</sup>, lo cual posibilita un manejo fiscalmente sostenible.

Si bien la Ley de transparencia y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003) dispuso la presentación obligatoria de informes trimestrales sobre las autorizaciones de VF que otorga el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), se ha considerado importante incluir en el MFMP un informe de las VF en el país. Por lo tanto, en este capítulo se presentan los montos de autorizaciones para los próximos años, según administraciones de gobierno, los avales fiscales otorgados y los proyectos más significativos por su importancia estratégica nacional. Además se presenta un recuadro sobre la evolución de las aprobaciones de VF para proyectos de Asociación Público Privada (APP).

El Cuadro 6.1 presenta los tipos de VF y sus características más relevantes.

---

<sup>1</sup> Creado mediante Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP. La Ley 1473 de 2011 estableció el MGMP a nivel estatutario.

**Cuadro 6.1: Características generales de las vigencias futuras**

Nombre	Soporte legal	Definición y/o características
Vigencia Futura (VF) Concepto General	Ley 819 de 2003, Ley 1508 de 2012, decretos: Decretos 4730 de 2005, 4836 de 2011, 1467 de 2012	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.
VF Ordinaria	Ley 819 de 2003	Deben contar con el 15% de apropiación con cargo a la vigencia fiscal en que la VF es solicitada. Su autorización puede ser delegada en el Director General de Presupuesto Público Nacional.
VF Excepcional	Ley 819 de 2003	Deben estar destinadas a obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad y garantía a las concesiones; no requieren apropiación presupuestal para la vigencia en que son solicitadas.
VF - APP	Ley 1508 de 2012	Instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado.
Aval Fiscal	Ley 819 de 2003, Ley 1508 de 2012 y decreto 4730 de 2005	Proceso previo a la declaratoria de importancia estratégica para proyectos de inversión que superan el periodo de gobierno, y al trámite de autorizaciones de VF que permite su consideración en las cuentas fiscales, mientras se cumplen los demás requisitos para el estudio y aprobación de la autorización.

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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.

### 6.1. Cupos autorizados de vigencias futuras

El total de vigencias futuras autorizadas a 30 de abril de 2014 que cubre el periodo 2015-2038 asciende a \$62,1 billones (pesos constantes de 2014), según los registros realizados en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF



Nación II<sup>2</sup>. El 57,5% de las VF autorizadas corresponde a APP (ver recuadro de VF - Asociación Público Privada), el 23,7% a VF excepcionales y el 18,8% a VF ordinarias (Cuadro 6.2).

**Cuadro 6.2: Vigencias Futuras – por tipo**  
(\$Miles de Millones de Pesos Constantes de 2014)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 - 2038	Totales	% de Part.
APP	16	217	249	583	767	1.975	31.855	35.662	57,5
Excepcional	4.663	3.191	1.539	820	787	738	2.997	14.735	23,7
Ordinaria	6.425	3.081	1.515	205	132	73	233	11.664	18,8
<b>Total general</b>	<b>11.104</b>	<b>6.488</b>	<b>3.303</b>	<b>1.608</b>	<b>1.687</b>	<b>2.787</b>	<b>35.085</b>	<b>62.061</b>	<b>100,0</b>

Autorizaciones a 30 de Abril de 2014

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Agrupados por cuatrienios se tiene que el 36,3% de las vigencias futuras autorizadas se ejecutará en el periodo 2015-2018, el 15,8% en 2019-2022, el 15,7% en 2023-2026, el 12,2% en 2027-2030, el 10,2% en 2031-2034 y el 9,8% en 2035-2038 (Cuadro 6.3).

**Cuadro 6.3: Vigencias Futuras – por periodos de gobierno**  
(\$Miles de Millones de Pesos Constantes de 2014)

	2015-2018	2019-2022	2023-2026	2027-2030	2031-2034	2035-2038	Totales
APP	1.064	6.699	7.914	7.524	6.356	6.104	35.662
Excepcional	10.213	2.819	1.703	0	0	0	14.735
Ordinarias	11.226	262	133	44	0	0	11.664
<b>Total general</b>	<b>22.503</b>	<b>9.780</b>	<b>9.749</b>	<b>7.568</b>	<b>6.356</b>	<b>6.104</b>	<b>62.061</b>
<b>% del PIB</b>	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	
<b>% de Participación</b>	<b>36,3</b>	<b>15,8</b>	<b>15,7</b>	<b>12,2</b>	<b>10,2</b>	<b>9,8</b>	<b>100,0</b>

Autorizaciones a 30 de Abril de 2014

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De los \$62,1 billones de autorizaciones de VF, \$62 billones corresponden a gastos de inversión y \$0,05 billones corresponden a gastos de funcionamiento. Los gastos de funcionamiento autorizados van hasta 2024, mientras que los de inversión hasta 2038.

De acuerdo con el Cuadro 6.4, si al total de cupos de VF se adicionan los avales fiscales otorgados a 30 de abril de 2014, la presión de gasto asciende a \$65,1 billones (a pesos constantes de 2014); de éstos, el 95,4% corresponde a VF y el 4,6% restante a avales fiscales. Los avales fiscales cubren el periodo 2015-2026, mientras que las VF se ejecutarán en el periodo 2015-2038.

<sup>2</sup> Una vez autorizada la vigencia futura por el CONFIS o quien este delegue, se finaliza su registro en el SIIF Nación II y la entidad procede, de acuerdo con la dinámica de contratación, a realizar el registro de los compromisos. La información aquí presentada es la referida a los registros de autorizaciones contenidos en el SIIF Nación II a 30 de abril de 2014.

**Cuadro 6.4: Cupos de vigencias futuras y avales fiscales autorizados  
(\$Miles de Millones de Pesos Constantes de 2014)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021- 2022	2023- 2038	Totales	% de Part.
Vigencias Futuras	11.104	6.488	3.303	1.608	1.687	2.787	5.307	29.778	62.061	95,4
Avales Fiscales	729	728	712	453	152	129	119	0	3.022	4,6
<b>Total VF + Avales Fiscales</b>	<b>11.832</b>	<b>7.216</b>	<b>4.015</b>	<b>2.061</b>	<b>1.839</b>	<b>2.916</b>	<b>5.426</b>	<b>29.778</b>	<b>65.083</b>	<b>100,0</b>
<b>% del PIB</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>3,9</b>	

Autorizaciones a 30 de Abril de 2014

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según el sector, el 43,1% de los avales fiscales fueron otorgados al sector transporte para la renovación del parque automotor de carga y para el corredor Santafé de Antioquia-Cañasgordas-túnel el Toyo; el 32,3% al sector trabajo para la construcción de edificios y mejoramiento de la capacitación laboral para el SENA; el 24,3% al sector vivienda para el programa FRECH y el acueducto en Norte de Santander. Finalmente, el 0,3% se otorgó al programa de fortalecimiento de la acción contra minas en Colombia liderado por la Presidencia de la República.

## 6.2. Principales programas de inversión con cupo autorizado

El total de los cupos de VF autorizados en gastos de inversión para el periodo 2015-2038 suma \$62 billones. Estos recursos 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 (Cuadro 6.5).

**Cuadro 6.5: Cupos autorizados de inversión por sectores  
(\$Miles de Millones de Pesos Constantes de 2014)**

Sector	Vigencia futura							Total	% de Part.
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2038		
Transporte	6.576	3.806	1.756	1.375	1.468	2.631	34.601	52.213	84,2
Fondo Adaptación	1.456	1.885	1.098	0	0	0	0	4.440	7,2
Vivienda, Ciudad y Territorio	2.025	286	226	216	199	142	436	3.530	5,7
Comunicaciones	180	149	116	12	14	8	28	507	0,8
Inclusión Social y Reconciliación	322	111	0	0	0	0	0	433	0,7
Ciencia y Tecnología	183	148	69	0	0	0	0	400	0,6
Otros	357	99	33	0	0	0	0	489	0,8
<b>Total general</b>	<b>11.099</b>	<b>6.484</b>	<b>3.298</b>	<b>1.603</b>	<b>1.681</b>	<b>2.781</b>	<b>35.065</b>	<b>62.011</b>	<b>100,0</b>

Autorizaciones a 30 de Abril de 2014

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De los cupos autorizados para inversión, el 84,2% se concentran en el sector transporte, destinados principalmente a los sistemas estratégicos e integrados de transporte público de pasajeros, y a la construcción, mejoramiento y

pavimentación de infraestructura vial (2015-2038). El 7,2% fue asignado al Fondo Adaptación para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña” en 2010, año en el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional de acuerdo con el Decreto 4580 de 2010. El 5,7% fue asignado al sector Vivienda, Ciudad y Territorio (Cuadro 6.6).

**Cuadro 6.6: Principales programas de inversión**  
**(\$Miles de Millones de Pesos Constantes de 2014)**

Concepto	Vigencias Futuras							Total
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 - 2038	
<b>Transporte</b>	<b>6.576</b>	<b>3.806</b>	<b>1.756</b>	<b>1.375</b>	<b>1.468</b>	<b>2.631</b>	<b>34.601</b>	<b>52.213</b>
Concesión Ruta del Sol	1.524	978	468	403	401	396	1.946	6.115
Concesión Autopista al Mar 1, Dpto Antioquia	0	0	0	27	95	247	4.296	4.665
Concesión Autopista al Mar 2, Dpto Antioquia	0	0	0	9	41	389	3.503	3.942
Concesión Autopista Conexión Pacífico 1 - Autopista para la Prosperidad, Antioquia	0	0	0	79	79	179	3.230	3.569
Concesión Autopista al río Magdalena 1, Dpto Antioquia	0	0	0	47	101	174	3.020	3.342
Vía Mulaló - Loberoquero Dpto Valle del Cauca	0	0	0	0	0	172	3.096	3.268
Concesión Autopista al río Magdalena 2, Dptos Antioquia y Santander, Occidente	0	0	0	35	35	168	3.020	3.258
Conexión Pacífico 3, Autopistas para la prosperidad, Antioquia, Occidente	0	0	8	8	57	139	2.501	2.713
Corredor Perimetral de Cundinamarca, Centro Oriente	0	49	118	118	118	118	2.132	2.654
Corredor Conexión Norte - Autopista para la Prosperidad, Antioquia	0	0	0	50	50	134	2.412	2.646
Corredor Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad - Atlántico y Bolívar	0	25	75	106	106	106	1.959	2.377
Concesión Ruta del Sol Sector III	214	396	201	111	108	105	481	1.615
Corredor Honda - Puerto Salgar - Girardot, Cundinamarca, Centro Oriente	0	0	47	87	70	70	1.261	1.535
Concesión Autopista Conexión Pacífico 2, Antioquia, Occidente	0	0	0	15	15	79	1.426	1.535
Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad	958	495	0	0	0	0	0	1.454
Autopistas de la Montaña	117	117	117	117	117	117	117	822
Obras anexas y Túnel del Segundo Centenario, Tolima y Quindío	803	9	0	0	0	0	0	812
Autopista Bogotá - Villavicencio	370	286	145	0	0	0	0	801
Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad	340	61	0	0	0	0	0	400
Sist. de Servicio Público de Transporte Masivo de Bogotá	316	80	0	0	0	0	0	396
Mantenimiento Vías Contrato - Plan Depto de Santander	136	141	103	0	0	0	0	380
Obras Compl. y Compra de Predios - Contratos de Concesión	34	55	57	59	31	25	95	357
Construcción de Infraestructura Aeroportuaria	65	43	40	40	8	9	92	297
Mantenimiento Vías Contrato - Plan Depto. de Boyacá	153	130	0	0	0	0	0	283
Otros proyectos sector transporte	1.545	940	376	62	37	2	14	2.976
<b>Fondo Adaptación</b>	<b>1.456</b>	<b>1.885</b>	<b>1.098</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.440</b>
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	<b>2.025</b>	<b>286</b>	<b>226</b>	<b>216</b>	<b>199</b>	<b>142</b>	<b>436</b>	<b>3.530</b>
Créditos de vivienda segunda generación	738	0	0	0	0	0	0	738
Créditos de vivienda segunda generación	138	131	124	116	102	49	4	664
Subsidio familiar de vivienda	657	0	0	0	0	0	0	657
Vivienda para población desplazada	485	0	0	0	0	0	0	485
Otros proyectos - vivienda	7	155	102	100	97	94	432	986
<b>Comunicaciones</b>	<b>180</b>	<b>149</b>	<b>116</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>507</b>
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	<b>322</b>	<b>111</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>433</b>
<b>Ciencia y Tecnología</b>	<b>183</b>	<b>148</b>	<b>69</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>400</b>
<b>Otros Sectores</b>	<b>357</b>	<b>99</b>	<b>33</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>489</b>
<b>Total general</b>	<b>11.099</b>	<b>6.484</b>	<b>3.298</b>	<b>1.603</b>	<b>1.681</b>	<b>2.781</b>	<b>35.065</b>	<b>62.011</b>

Autorizaciones a 30 de Abril de 2014

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el sector vivienda, Ciudad y Territorio el 20,9% de las autorizaciones corresponde a vivienda de interés prioritario para ahorradores; el 18,8% a créditos de vivienda segunda generación; el 18,6%, a subsidio familiar de vivienda; el

13,8%, a vivienda para población desplazada y el 27,9%, a otros proyectos del sector vivienda entre los cuales se encuentran: el acueducto para la ciudad de Cali, políticas de agua potable a nivel nacional y apoyo financiero para el acueducto del Departamento de Córdoba.

Es importante tener en cuenta que estas son obras de gran envergadura cuya ejecución se está garantizando mediante el uso de las VF. En este sentido, su programación es la materialización de una política de Estado y no de un gobierno en particular que toma decisiones en estos asuntos.

### **Vigencias Futuras –APP**

Con la ley 1508 de 2012 se estableció el régimen jurídico de la Asociación Público Privada (APP), el cual vincula el capital privado a través de un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. Asimismo se otorgó competencia al Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS para autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras (VF) de la Nación y las entidades estatales del orden nacional para los proyectos bajo el esquema de APP, y se determinó que cada año, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, definirá la cuantía máxima anual por la cual se podrán otorgar autorizaciones para comprometer vigencias futuras para la ejecución de proyectos bajo el esquema de asociación público privada.

Igualmente se limitaron los contratos para la ejecución de proyectos de APP a un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas, y se determinó que los cupos anuales autorizados por el CONFIS para asumir compromisos de VF-APP no utilizados a 31 de diciembre del año en que se concede la autorización, caducan en dicha fecha, con excepción de los casos específicos que expresamente determine el CONFIS.

El Decreto 1467 de 2012 reglamentó que para abrir licitaciones de posibles contratos APP, se debe contar previamente con la autorización de VF y facultó al CONFIS para que establezca los parámetros necesarios para el otorgamiento de dichas autorizaciones.

El Decreto 1610 de 2013, que reglamenta el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012 sobre VF en proyectos APP, estableció el límite de autorizaciones, su priorización en el MGMP, trámite y registros para avales y modificaciones.

En desarrollo de la normatividad, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó mediante el documento 3749 de 13 de junio de 2013 la “Meta de Balance Primario y el Nivel de deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) para 2014”, y el cupo máximo de VF-APP iniciando a partir de 2015 con el 0,05% del PIB e incrementándose gradualmente hasta estabilizarse en el 0,40% del PIB a partir del año 2020 hasta el año 2044, como se relaciona en el **Cuadro 6.7** y que fue incorporado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2013.

**Cuadro 6.7: Cupos APP 2015- 2044**  
(% del PIB)

Concepto	Vigencias Futuras			
	2015	2016	2017-2019	2020-2044
APP	0,05	0,10	0,35	0,40

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de los techos de gasto sectoriales establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2014-2017 aprobado en Documento CONPES 3752 del 15 de julio de 2013 se incluye este espacio fiscal de gastos para solicitudes de contratos de APP que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES y señalado en el documento del MFMP 2013.

Con base en la cuantía máxima anual para otorgar autorizaciones bajo el esquema APP, el CONPES, previo concepto del CONFIS, definirá los sectores a los que se podrán otorgar dichas autorizaciones y distribuirá la cuantía máxima entre cada uno de ellos<sup>3</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el CONPES estableció la distribución del techo anual para autorizaciones de vigencia futuras de proyectos APP del sector transporte como proporción del PIB como se presenta en el **Cuadro 6.8**.

**Cuadro 6.8: Cupos APP 2015- 2044**  
(% del PIB)

Vigencia	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
(% PIB)	0,024%	0,041%	0,110%	0,187%	0,212%	0,319%	0,326%	0,314%	0,300%
Vigencia	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
(% PIB)	0,262%	0,253%	0,242%	0,231%	0,221%	0,211%	0,180%	0,172%	0,164%
Vigencia	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	
(% PIB)	0,157%	0,150%	0,144%	0,137%	0,118%	0,113%	0,108%	0,103%	

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con base en este cupo, el monto de los proyectos autorizados por cuatrienios a 30 de abril de 2014 se desagrega en el **Cuadro 6.9**.

<sup>3</sup> Artículo 2, decreto 1610 de 2013.

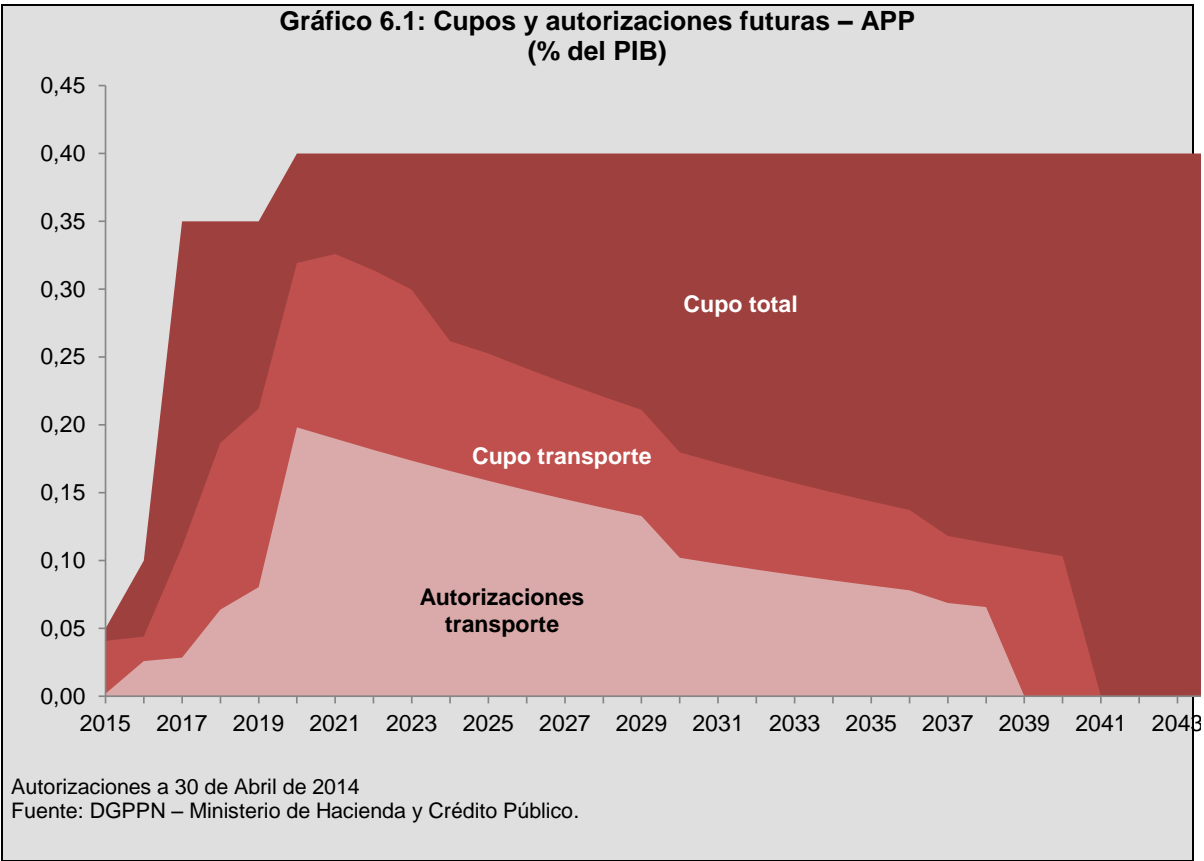
**Cuadro 6.9: Vigencias Futuras a través de contratos APP  
(\$Miles de Millones de Pesos Constantes de 2014)**

Concepto	2015- 2018	2019- 2022	2023- 2026	2027- 2030	2031- 2034	2035- 2038	Totales
Concesión Autopista al Mar 1, Departamento de Antioquia	27	836	988	988	988	839	4.665
Concesión Autopista al Mar 2, Departamento de Antioquia	9	1.208	1.557	1.168	0	0	3.942
Concesión Autopista Conexión Pacífico 1 - Autopistas para la Prosperidad, Antioquia	79	618	718	718	718	718	3.569
Concesión Autopista al río Magdalena 1, Departamento de Antioquia	47	621	694	694	694	590	3.342
Vía Mulaló - Loboguerrero, Departamento del Valle del Cauca	0	516	688	688	688	688	3.268
Concesión Autopista al río Magdalena 2, Departamentos de Antioquia y Santander, Occidente	35	538	671	671	671	671	3.258
Autopista Conexión Pacífico 3, Autopistas para la Prosperidad, Antioquia, Occidente	17	473	556	556	556	556	2.713
Corredor perimetral de Cundinamarca, Centro Oriente	286	474	474	474	474	474	2.654
Corredor Conexión Norte - Autopistas para la Prosperidad Departamento de Antioquia	50	452	536	536	536	536	2.646
Corredor Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, Dptos de Atlántico y Bolívar	206	430	435	435	435	435	2.377
Corredor Honda - Puerto Salgar - Girardot, Cundinamarca, Centro Oriente	134	280	280	280	280	280	1.535
Concesión Autopista Conexión Pacífico 2, Antioquia, Occidente	15	252	317	317	317	317	1.535
Corredor Zipaquirá - Bucaramanga (Palenque)	143	0	0	0	0	0	143
Concesión Loboguerrero - Buga, Valle del Cauca	16	0	0	0	0	0	16
<b>Total general</b>	<b>1.064</b>	<b>6.699</b>	<b>7.914</b>	<b>7.524</b>	<b>6.356</b>	<b>6.104</b>	<b>35.662</b>

Autorizaciones a 30 de Abril de 2014

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los montos de las vigencias futuras de estos proyectos a precios de 2014 ascienden a \$35,7 billones y han sido otorgados únicamente para el sector de infraestructura en transporte, cuyo costo se encuentra diferido como se observa en el Gráfico 6.1.



**6.3. Cupos autorizados para Asociaciones Público Privadas (APP)**

El Gobierno mantiene el cupo máximo de vigencias futuras establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 y lo extiende hasta el año 2045 con un cupo de 0,40% del PIB. Estos recursos públicos permitirán que en conjunto con el sector privado se desarrollen proyectos de importancia estratégica para el país, con efectos multiplicadores en el crecimiento económico (Cuadro 6.10).

**Cuadro 6.10: Cupos APP 2015 – 2045 (% del PIB)**

Concepto	Vigencias				
	2015	2016	2017-2019	2020-2044	2045
APP	0,05	0,10	0,35	0,40	0,40

Cupo de APP aprobado en junio de 2013      Nuevo año

Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## CAPÍTULO VII

### 7 DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES

Dentro de las cuentas fiscales, se reflejan las obligaciones dinerarias que la Nación está obligada a cumplir. En estas, se cumple con el requisito de conocer el monto de la obligación y el plazo del pago, y es así como se constituyen en pasivos tradicionales. De igual manera se deben reflejar los pasivos contingentes, los cuales no cumplen con alguno o la totalidad de los anteriores requisitos, monto y/o plazo, ya que la obligación de pago depende de la ocurrencia de hechos futuros e inciertos. Dentro de este capítulo, se abordarán los pasivos contingentes desde la definición, contextualización, identificación, valoración, hasta llegar a los mecanismos de mitigación con los que cuenta Colombia.

Por otra parte, las deudas no explícitas 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.

#### 7.1. Pasivos Contingentes

A partir de la Ley 819 de 2003, en especial los artículos 1ro y 3ro, se establece que el Gobierno Nacional deberá presentar, en cada vigencia fiscal, a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP, el cual deberá contener la relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación fiscal de la Nación. Es así como anualmente se presenta al Congreso de la República, la relación de los pasivos contingentes generados por las operaciones de crédito público, celebración de contratos administrativos de concesión para el desarrollo de infraestructura y sentencias y conciliaciones en contra de la Nación.

De acuerdo con la Ley 448 de 1998, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales, se definen las obligaciones contingentes como las obligaciones pecuniarias sometidas a condición. En otras palabras, 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 algún evento futuro e incierto.

Asimismo, se establece que las obligaciones contingentes deberán ser presupuestadas por las Entidades Estatales dentro del rubro de Servicio de la Deuda. Por otra parte, crea el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales - FCEE, administrado por la fiduciaria La Previsora S.A., como mecanismo de mitigación fiscal, con el cual se atienden las obligaciones contingentes y cobertura



de los tipos de riesgos, de las Entidades Estatales que reglamente el Gobierno Nacional.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, específicamente la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – DGCPTN, a partir de la reglamentación sobre las obligaciones contingentes<sup>1</sup>, es la encargada de aprobar la valoración de las mismas, que deben realizar las Entidades Estatales para efectuar aportes al Fondo de Contingencias, por medio de los Planes de Aportes.

En este sentido, periódicamente la DGCPTN efectúa seguimientos a los diferentes proyectos y riesgos que son cubiertos por el Fondo, con el fin de determinar la necesidad de disminuir o aumentar el monto del Plan de Aportes de las diferentes Entidades Estatales. Lo anterior, con el fin de contar con los recursos necesarios en el FCEE en caso de materializarse los diferentes riesgos.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, ha venido desarrollando y actualizando diferentes metodologías para la valoración de las obligaciones contingentes. Donde los objetivos de cada una de ellas, es la estimación de la probabilidad de ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones, la posible exposición dineraria ante la ocurrencia de los eventos y el momento o duración de las circunstancias generadoras del compromiso de pago. Actualmente, se cuenta con metodologías para la valoración de riesgos en proyectos de concesión para el desarrollo de infraestructura, sentencias y conciliaciones, Operaciones de Crédito Público y Capital Exigible, las cuales como se mencionó anteriormente, se encuentran en procesos continuos de mejora.

En conjunto, la normatividad vigente, la correspondiente reglamentación expedida por parte del Gobierno Nacional, el manejo presupuestal de la obligaciones contingentes, las metodologías desarrolladas por la DGCPTN, así como la creación y uso del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales como mecanismo de mitigación del riesgo fiscal y mecanismo de pago de los diferentes riesgos, ha posicionado a la Republica de Colombia como pionero y ejemplo a nivel Latinoamericano, en conjunto con Chile y a nivel internacional, al igual que Nueva Zelanda, Suecia, entre otros, en el manejo de las obligaciones contingentes.

#### **7.1.1. Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales**

Como se mencionó anteriormente, por medio de la Ley 448 de 1998, se creó el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, como mecanismo de mitigación fiscal ante la ocurrencia de los eventos generadores de las obligaciones contingentes. El mecanismo para determinar los montos y plazos del fondeo del FCEE, es el Plan de Aportes. Éste, debe ser calculado por las diferentes

---

<sup>1</sup> Principalmente Ley 448 de 1998, los Decretos 423 de 2001, 3800 de 2005, la Ley 1508 de 2013 y su decreto reglamentario 1467 de 2012, Ley 1437 de 2011, el artículo 80 de la Ley 1687, entre otros.

Entidades Estatales aportantes, con base en las metodologías expedidas por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, la cual deberá aprobar las valoraciones si éstas se encuentran acordes con las metodologías expedidas.

Los Planes de Aportes son objeto de seguimientos periódicos por parte de las Entidades Estatales, en donde se determina la posible necesidad de aumentar o disminuir los siguientes aportes al Fondo de Contingencias. Esto, con miras a que los ahorros presentes en el FCEE permitan cubrir adecuadamente el monto esperado que generaría la materialización de los riesgos pactados.

Actualmente el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, cuenta con recursos para mitigar los riesgos por obligaciones contingentes en la suscripción de contratos administrativos de concesión para el desarrollo de infraestructura y en la celebración de operaciones de crédito público. En la siguiente vigencia y de acuerdo con la reglamentación expedida, las entidades que constituyen una sección del Presupuesto Público Nacional, deberán realizar aportes por sentencias y conciliaciones.

A 31 de diciembre de 2013, el FCEE contaba con un saldo acumulado de \$830 mil millones, presentando un aumento de 21% frente a la vigencia inmediatamente anterior, explicado principalmente por el Fondeo realizado por la Agencia Nacional de Infraestructura para cubrir los diferentes proyectos viales a su cargo. Del total del saldo acumulado el 86% corresponde a aportes por obligaciones contingentes generadas en la celebración de contratos para el desarrollo de proyectos de infraestructura y el restante 14%, corresponde a obligaciones contingentes de la Nación por el otorgamiento de la garantía en la celebración de operaciones de crédito público de las diferentes Entidades Estatales.

**Cuadro 7.1: Saldo Acumulado Fondo de Contingencias**

Contingente	Saldo	Pagos Efectuados
Infraestructura	714	257
Garantías de la Nación	116	0
<b>Total</b>	<b>830</b>	<b>257</b>

Saldo Acumulado a diciembre de 2013  
Miles de Millones de pesos corrientes  
Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A.

En cumplimiento del objetivo por el cual fue creado el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, este ha atendido el pago de obligaciones contingentes, como consecuencia de la materialización de los riesgos que fueron fondeados dentro del FCEE por medio de los Planes de Aportes, esto evitando presiones imprevistas dentro de los presupuestos de las Entidades Estatales y consecuentemente propendiendo la estabilidad de las finanzas públicas. A

continuación se presenta la discriminación, por proyecto y tipo de riesgo, de cada uno de los pagos efectuados por el FCEE:

**Cuadro 7.2: Pagos Fondo de Contingencias**

Proyecto	Riesgo	Pagos
Bosa - Granada - Girardot	Predial	103
	Geológico	51
Bogotá - Villavicencio	Diseños	30
	Laudo	10
	Predial	10
Ruta del Sol Sector II	Predial	26
Siberia - La Punta - El Vino	Predial	22
Área Metropolitana de Cúcuta y Norte de Santander	Tarifario	5
<b>Total</b>		<b>257</b>

Saldo Acumulado a diciembre de 2013

Miles de Millones de pesos corrientes

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A.

A través de los pagos realizados por el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, se ha podido dar continuidad a los diferentes proyectos en los cuales se han pactado garantías en caso de materializarse los diferentes riesgos, dando liquidez a los diferentes concesionarios por el fondeo realizado. De igual manera, las entidades estatales han cumplido con sus compromisos de pagos, evitando así el pago de intereses corrientes y moratorios. Adicionalmente, se ha cumplido con el objetivo del FCEE, en el sentido de evitar la volatilidad fiscal, por medio de presupuestos estables a través de las diferentes vigencias.

#### **7.1.2. Pasivo Contingente por Contratos de Infraestructura**

Desde 1983, con la expedición del Decreto 222, se reglamentó la incorporación de capital privado en la dotación de infraestructura pública a través de las concesiones. Posteriormente con la proclamación de la Constitución Política de 1991, dentro del marco de la apertura económica se impulsaron varias concesiones en diferentes sectores, como lo fueron energía, telecomunicaciones y transporte.

Bajo este contexto se expidió la regulación donde se determinaron los lineamientos de política y principios generales de lo que se conoce como concesiones viales, contratos de vinculación del sector privado para la construcción, operación y mantenimiento de obras de infraestructura pública. Es así, como se expidió el CONPES 2597 de 1992, Ley 80 de 1993 y Ley 105 del mismo año. Con base en dicha normatividad se formuló por parte del Gobierno Nacional la llamada primera generación de concesiones viales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la asignación de riesgos realizada contractualmente en cada proyecto, implica a cada entidad contratante, asumir obligaciones contingentes, ya que contractualmente se establecen mecanismos de garantías que dependen de hechos futuros e inciertos. Es así, como la entidad se obliga a realizar diferentes pagos en caso de materializarse los riesgos, lo cual implica erogaciones presupuestales.

Posteriormente en 1995, se expidió el CONPES 2775, en donde se fijó como política estatal el traslado de una mayor proporción de los riesgos al sector privado, previendo que ya se contaba con experiencia suficiente dentro del sector para la gestión de los mismos. Es así, como se formuló la segunda generación de concesiones viales.

Posteriormente, se expidió el CONPES 3045 de 1998 y 3414 de 2006, donde se identificaron los proyectos prioritarios para el Gobierno Nacional y se recomendaron modificaciones normativas, con miras a mejorar aspectos contractuales de los proyectos como adiciones y prorrogas. El resultado de dicho proceso de modificación normativa fue la inclusión del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007.

En paralelo con lo anterior, se expidió la Ley 448 de 1998 y su Decreto reglamentario 423 de 2001, así como el CONPES 3107 y 3133 de 2001, por medio de los cuales se estableció el régimen de las obligaciones contingentes y se fijaron los lineamientos de asignación de riesgos para los proyectos que serían parte de la tercera generación de concesiones viales.

Actualmente se encuentran en proceso de adjudicación, licitación y estructuración varios proyectos de la cuarta generación de concesiones viales, impulsados por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, donde se promulga la ejecución de proyectos que promuevan la integración regional, el mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial, fortaleciendo así la competitividad del país mediante la conexión de los principales centros de producción y consumo, con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera.

Teniendo en cuenta lo anterior, se promulgo la Ley 1508 de 2012 y sus Decretos reglamentarios, donde se sentaron las bases normativas para las Asociaciones Público Privadas, se reglo un marco normativo para los procesos de selección y contratación del sector privado y se dispusieron los mecanismos de remuneración para los mismos.

En dicha Ley se hace especial hincapié en la asignación de riesgos, como piedra angular de los proyectos a desarrollar bajo el mecanismo de Asociaciones Público Privadas, donde por medio de la correcta asignación y gestión de los mismos, se maximice el valor económico de los proyectos. Es así, como por medio del CONPES 3760 y 3800, se dan los lineamientos de política: en asignación de

riesgos de la cuarta generación de concesiones viales, de estructuración, de procesos de selección, promoviendo la participación y de gestión contractual en los diferentes proyectos.

De igual manera, en la Ley 1508 de 2012 se crearon las Vigencias Futuras APP's, las cuales son autorizaciones de gasto futuro, superando los periodos presidenciales, única y exclusivamente para el desarrollo de proyectos desarrollados para el mecanismo de Asociaciones Público Privadas. Dentro del cupo de dichas Vigencias Futuras, también se deben enmarcar las valoraciones de los pasivos contingentes que realizan aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, por medio de los Planes de Aportes aprobados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional -DGCPTN.

Para determinar los Planes de Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, se debe calcular el monto y posible plazo de materialización de los pasivos contingentes. Para realizar dicho calculo las entidades estatales que deseen pactar contractualmente alguna obligación contingente, deberán ceñirse a las metodologías establecidas por la DGCPTN, la cual contempla la aplicación de modelos paramétricos y de simulación, dependiendo de la disponibilidad y calidad de la información histórica de los riesgos.

De igual manera, antes de licitarse el proyecto, la entidad deberá contar con la aprobación del correspondiente Plan de Aportes al Fondo, en caso de ser necesario, por la DGCPTN. En este sentido, todos los proyectos que sean desarrollados bajo el mecanismo de Asociaciones Público Privada, posteriores a la expedición de la Ley 1508 de 2012, deberán presentar para aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la valoración de las obligaciones contingentes, las cuales son presentadas a continuación para el periodo 2014 - 2024.

**Cuadro 7.3: Pasivo Contingente 2014-2024 concesiones actuales**

Proyecto	Riesgo	Contingente 2014-2024*	Saldo FCEE**
Desarrollo del Oriente de Medellín y Valle de Rionegro***	Ingreso Mínimo	789,90	0,00
Malla vial del Meta***	Ingreso Mínimo	23,52	0,00
Santa Marta – Paraguachon***	Ingreso Mínimo	47,91	0,00
Américas	Político Social	66,77	79,48
	Predial	8,32	9,90
Área Met. Cúcuta	Predial	0,00	29,83
	Tarifario	19,45	7,59
	Comercial	0,00	11,95
Armenia - Pereira - Manizales	Comercial	0,00	13,78
Bogotá - Villavicencio	Ambiental	3,33	7,60
	Diseños	75,41	17,87
	Geológico	306,38	16,80
	Laudo	66,95	4,69
	Predial	81,87	0,65
Bosa - Granada - Girardot	Geológico	0,00	12,90

**DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES**

Proyecto	Riesgo	Contingente 2014-2024*	Saldo FCEE**
	Predial	0,00	55,68
Córdoba - Sucre	Predial	0,00	84,35
	Comercial	0,00	3,22
Girardot - Ibagué - Cajamarca	Tributario	0,00	0,84
	Geológico	0,00	8,90
	Comercial	0,00	5,37
Malla vía del Valle	Predial	6,47	5,44
Rumichaca - Pasto - Chachagüí	Ambiental	78,39	0,00
	Predial	0,00	2,22
	Comercial	0,00	26,64
Ruta Caribe	Predial	0,00	58,15
Ruta del Sol sector 1	Geológico	16,32	70,67
	Predial	0,00	21,79
Ruta del Sol sector 2	Predial	87,48	33,20
Ruta del Sol sector 3	Comercial	0,00	10,51
	Predial	19,33	24,98
Siberia - La Punta - El vino	Predial	0,00	46,89
Zipaquirá - Palenque	Puntos Críticos	9,16	0,00
Zona Met. Bucaramanga	Predial	54,72	0,00
	Ingreso	0,00	33,39
	Tributario	0,00	8,40
<b>Total</b>		<b>1.761,68</b>	<b>713,68</b>

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

\* Miles de millones de pesos constantes de diciembre de 2012.

\*\* Miles de millones de pesos corrientes.

\*\*\* Cálculos realizados por DEE – SAF. Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura.

De igual manera se presentan los montos de las obligaciones contingentes pactadas bajo el programa de cuarta generación de concesiones viales, las cuales presentan una estructura de riesgos similares entre sus proyectos.

**Cuadro 7.4: Pasivo Contingente 2014-2024 - 4G**

Proyecto	Riesgo	Contingente 2014-2024*	Total Contingente del Proyecto
Cartagena - Barranquilla	Ambiental	17,19	17,19
	Comercial	3,34	19,10
	Predial	74,36	74,36
	Redes	0,31	0,31
Girardot - Pto Salgar	Ambiental	3,28	3,28
	Comercial	18,42	52,17
	Predial	26,52	26,52
	Redes	0,01	0,01
Magdalena 1	Ambiental	5,18	5,18
	Comercial	18,56	270,44
	Geológico	-	-
	Predial	8,16	8,16
	Redes	0,75	0,75
Magdalena 2	Ambiental	3,73	3,73
	Comercial	75,39	146,94
	Predial	22,16	22,16

**DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES**

Proyecto	Riesgo	Contingente 2014-2024*	Total Contingente del Proyecto
	Redes	0,45	0,45
Mar 1*	Ambiental	10,48	10,48
	Comercial	11,36	80,99
	Geológico	-	-
	Predial	16,93	16,93
	Redes	0,94	0,94
Mar 2*	Ambiental	4,65	4,65
	Comercial	4,84	40,46
	Geológico	-	-
	Predial	11,03	11,03
	Redes	1,17	1,17
Múlalo – Loboguerrero**	Ambiental	14,11	14,11
	Comercial	-	133,86
	Geológico	32,45	32,45
	Predial	15,21	15,21
	Redes	1,03	1,03
Norte	Ambiental	3,07	3,07
	Comercial	71,39	125,08
	Predial	23,18	23,18
	Redes	0,46	0,46
Pacífico 1	Ambiental	2,72	2,72
	Comercial	16,60	157,43
	Estación Ancón Sur	-	10,45
	Predial	13,67	13,67
	Redes	0,05	0,05
Pacífico 2	Ambiental	1,23	1,23
	Comercial	13,87	131,05
	Geológico	4,85	4,85
	Predial	12,91	12,91
	Redes	0,01	0,01
Pacífico 3	Ambiental	0,56	0,56
	Comercial	2,89	95,22
	Predial	35,83	35,83
	Redes	3,51	3,51
Perimetral del oriente de Cundinamarca	Ambiental	8,43	8,43
	Comercial	50,72	145,21
	Predial	20,83	20,83
	Redes	0,13	0,13
<b>Total</b>		<b>688,92</b>	<b>1.809,94</b>

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPN.

\* Miles de Millones de pesos constantes de diciembre de 2012.

\*\* Cifras provisionales.

Finalmente, se presentan otros proyectos desarrollados bajo mecanismos de Asociación Público Privada, que han sido aprobados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Cuadro 7.5: Pasivo Contingente 2014-2024 - Cormagdalena**

Proyecto	Riesgo	Contingente 2014-2024*	Total Contingente del Proyecto
Cormagdalena	Ambiental	1,03	1,03
	Cambio en el cauce	84,66	90,25
	Comercial	8,82	11,21
	Reparación Obras (OyM)	0,92	1,41
<b>Total</b>		<b>95,43</b>	<b>103,90</b>

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

\* Miles de Millones de pesos constantes de diciembre de 2012.

Las obligaciones contingentes por contratos administrativos desarrollados bajo esquemas de Asociaciones Público Privadas<sup>2</sup>, representan el 0,4% del PIB. El valor de estas contingencias en el MFMP 2013-2023 ascendía a \$1,7 billones, representando el 0,3% del PIB.

En el Cuadro 7.6 se puede evidenciar el considerable aumento que presentó el pasivo contingente, esto es explicado principalmente por dos factores. El primero y de mayor relevancia, es la puesta en marcha del programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales, el cual representa el 81% del aumento. Segundo, la variación se explica por los seguimientos realizados a los diferentes contratos vigentes y las correspondientes modificaciones a sus respectivos Planes de Aportes.

**Cuadro 7.6: Pasivo Contingente en Contratos para el Desarrollo de Infraestructura Vial**

Obligaciones Contingentes	2013-2023		2014-2024	
	\$ Billones	% PIB	\$ Billones	% PIB
Concesiones Desarrollo de Infraestructura	1,73	0,3%	2,55	0,4%

Fuente: Planes de aportes aprobados por la DGCPTN.

Pesos constantes de diciembre de 2012.

Durante la vigencia 2013, se realizó seguimiento a los Planes de Aportes de diferentes concesiones viales a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. Se destacan los siguientes seguimientos con sus respectivas modificaciones a los Planes de Aportes respecto del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la anterior vigencia.

- Se aprobó la valoración de obligaciones contingentes del proyecto Armenia – Pereira – Manizales, autopistas del Café, donde no realizará aportes al

<sup>2</sup> Las concesiones se entienden como un tipo de Asociación Público Privada.



Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por riesgo comercial, puesto que el recaudo es superior a la garantía otorgada. Los ingresos del peaje Tarapacá seguirán siendo recaudados por el concesionario.

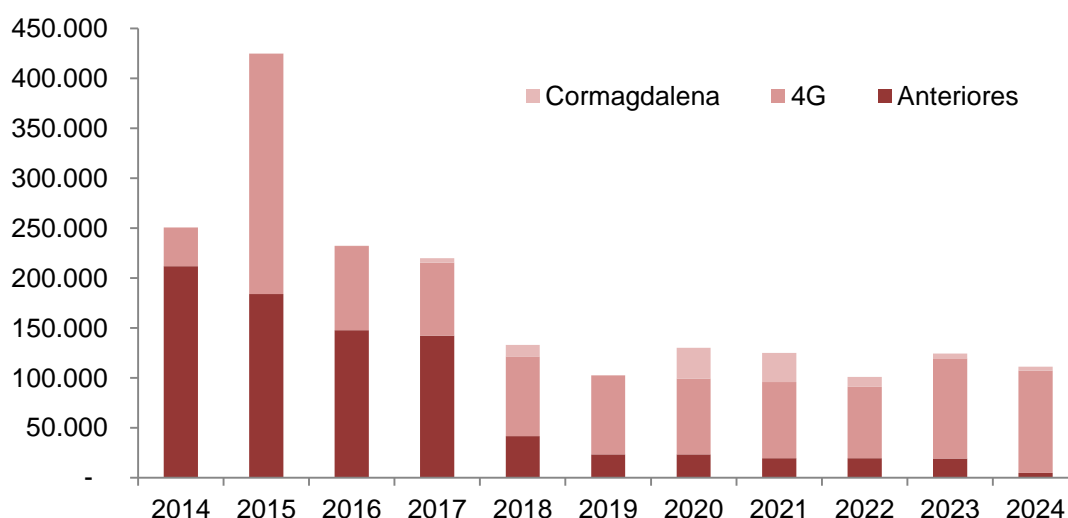
- Se aprobó la valoración de obligaciones contingentes para la concesión Malla vial del Valle de Cauca y Cauca, estableciendo un Plan de Aportes por riesgo de adquisición predial al Fondo de Contingencias hasta el año 2015.
- Se realizó el seguimiento al proyecto Bosa – Granada – Girardot, Autopista Bogotá – Girardot, donde se modificó el Plan de Aportes por riesgo predial. Asimismo, se determinó que no es necesario continuar con el fondeo de la subcuenta por garantía geológica, dado el avance del túnel de Sumapaz y los recursos existentes en la correspondiente subcuenta.
- Se aprobó la modificación de los Planes de Aportes del proyecto Bogotá – Villavicencio, donde todos presentaron un aumento, a excepción del riesgo ambiental. Las mayores variaciones se presentaron en el riesgo geológico y sobrecostos en la adquisición predial.
- Se modificó el Plan de Aportes por riesgo predial de la concesión Ruta del Sol sector II, donde se aumentó la necesidad de recursos en el Fondo de Contingencias, esto motivado por el avance del concesionario en la ejecución del proyecto.
- Se realizó la valoración de obligaciones contingentes del proyecto Rumichaca – Pasto – Chachagüí, dando como resultado la aprobación del Plan de Aportes por riesgos predial y ambiental. De igual manera, se estableció que los recursos fondeados en la subcuenta comercial del proyecto, son suficientes para la mitigación del mencionado riesgo.
- Dentro del seguimiento realizado al proyecto Zona Metropolitana de Bucaramanga, se determinó que el fondeo actual del Fondo de Contingencias para los riesgos tributario y comercial son adecuados para la atención del contingente. Por otra parte, se aprobó el Plan de Aportes por riesgo predial para las vigencias 2014 y 2015.

### Fondo de Contingencias por Contratos de Infraestructura

El Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales - FCEE, fue establecido mediante la Ley 448 de 1998 y su Decreto reglamentario como el mecanismo mediante el cual se atienden las obligaciones contingentes de las entidades estatales sujetas al régimen de obligaciones contingentes. El FCEE se encarga de administrar los recursos que son transferidos, por las entidades estatales, en los montos y plazos de acuerdo con el Plan de Aportes que aprueba la DGCPTN.

En el siguiente gráfico se presenta el perfil de los Planes de Aportes para las vigencias 2014 – 2024, de las entidades que están obligadas a realizar traslados al FCEE.

**Gráfico 7.1: Perfil de aportes al Fondo de Contingencias**



Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.  
Cifras millones de pesos constantes de diciembre de 2012.

La concentración de Aportes, de los siguientes tres años, está explicada por la participación de los riesgos que se podrían materializar en las etapas de construcción de los diferentes proyectos enmarcados en el programa de Cuarta Generación de concesiones viales. Entre los riesgos están principalmente, posibles sobrecostos en la adquisición predial, riesgo geológico y compensaciones socio ambientales. De igual manera y con miras a evitar desequilibrios fiscales futuros por la posible materialización de la garantía comercial, desde el mismo momento que se recauden peajes, se realizará el fondeo de las correspondientes subcuentas dentro del FCEE para cubrir la garantía comercial.

### 7.1.3. Pasivos Contingentes por Operaciones de Crédito Público

El Gobierno Nacional en desarrollo de sus principios y obligaciones constitucionales está facultado para garantizar obligaciones resultantes de la celebración de operaciones de crédito público que celebran las entidades estatales. En este sentido, el Decreto 2681 de 1993 faculta a la Nación para otorgar garantías a las entidades estatales, requiriéndose entre otros requisitos, 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, a favor de la Nación.

La normatividad vigente permite comprender y contextualizar los riesgos fiscales a los cuales se encuentra expuesta la Nación por ser garante en operaciones de crédito público. En general el riesgo que enfrenta un acreedor y un garante se origina en la posibilidad de incumplimiento de las obligaciones por parte del deudor, conocido como riesgo crediticio o riesgo de contraparte.

En este sentido, es relevante valorar el monto en exposición vigente de las operaciones de crédito público tanto internas como externas, celebradas con la garantía de la Nación, lo cual consiste en el saldo adeudado y explícitamente en una probabilidad de incumplimiento por parte del deudor.

Actualmente, los lineamientos metodológicos para la valoración de los pasivos contingentes en operaciones de crédito público se basan en dos variables, el monto en exposición y la probabilidad de incumplimiento, lo cual respectivamente representa, el monto adeudado por las entidades garantizadas y la calidad crediticia de éstas.

La valoración de los pasivos contingentes de la Nación generados por garantías en operaciones de crédito público, se realizó para treinta y una (31) entidades del orden Nacional, catorce (14) entidades territoriales del nivel central (Departamentos, Municipios y Distritos) y diez y siete (17) entidades descentralizadas del orden nacional y territorial. Frente a lo reportado el año pasado, se presenta la disminución de dos (2) entidades al pasar de 33 a 31, ante la terminación de las obligaciones del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Asimismo, se presenta la finalización de algunas operaciones, aunque las entidades continúan con otras vigentes para: La Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, el Distrito Capital, el Departamento del Magdalena y el Municipio de Magangué.

En estas circunstancias, el número de operaciones garantizadas con corte a 31 de diciembre de 2013 correspondió a ciento tres (103), que con referencia al cierre de 2012, año en el cual este número era de ciento diez y siete (117), se presenta una disminución de catorce (14) en el número de operaciones. Las ciento tres

operaciones referidas anteriormente, representan para la Nación un monto de exposición de \$4,2 billones para el año 2014.

En la siguiente tabla se muestra el monto en exposición, valor adeudado por las entidades ajustado por el porcentaje en que son garantizadas por la Nación para cada una de las operaciones, y para cada una de las vigencias:

**Cuadro 7.7: Monto en exposición**

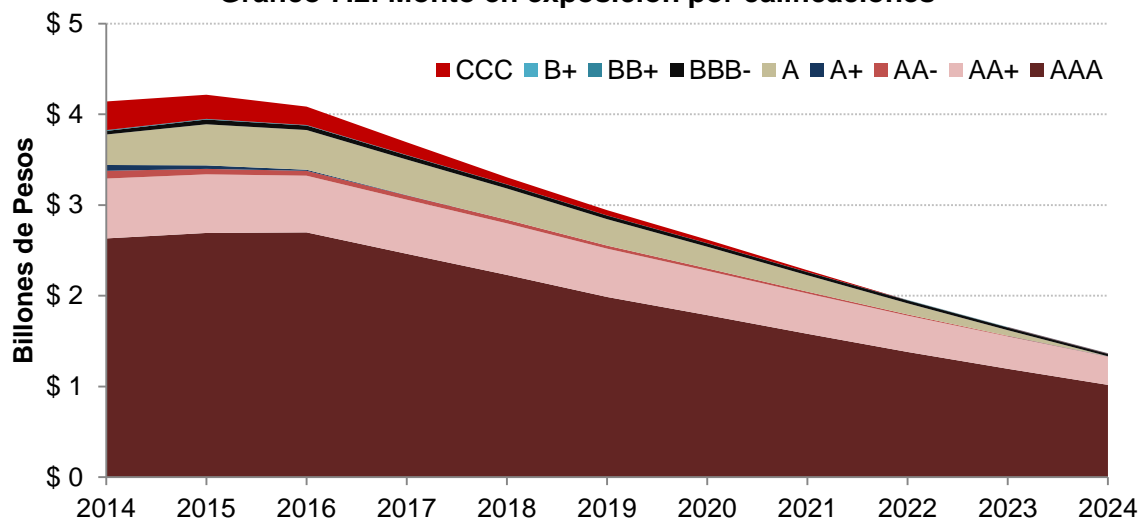
Año	Billones de Pesos
2014	4,2
2015	4,2
2016	4,1
2017	3,7
2018	3,3
2019	2,9
2020	2,6
2021	2,3
2022	2,0
2023	1,7
2024	1,4

Fuente: Sistema de Deuda Pública – DGCPTN  
Cálculos Subdirección de Riesgo

Además del monto de exposición, la variable fundamental de la estimación del pasivo contingente, corresponde a la probabilidad de incumplimiento por parte de la entidad deudora, respecto al servicio de la deuda, lo cual es posible extraerlo de la calificación crediticia<sup>3</sup> de la entidad beneficiaria de la garantía de la Nación.

El marco teórico que subyace en la valoración de las pérdidas esperadas es la estimación de la curva de probabilidades de solvencia (CPS), herramienta que permite conocer la probabilidad de cada entidad de caer en incumplimiento y su estimación a un mediano plazo mediante matrices de transición. A continuación se presenta el monto de exposición por créditos garantizados clasificados según su calificación crediticia.

<sup>3</sup> Calificación otorgada por una agencia calificadora de riesgo autorizada en Colombia

**Gráfico 7.2: Monto en exposición por calificaciones**

Fuente: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Como se puede observar, más de tres cuartas partes del monto de exposición de los créditos garantizados (86,5%) se encuentra asociado a entidades calificadas como AAA (triple A) y AA (doble A). en comparación con el periodo inmediatamente anterior, la concentración se situó en el 81,2%, lo cual refleja una leve mejoría en la calificación de contraparte de las diferentes entidades garantizadas. De igual manera, es importante destacar que se presenta una baja incidencia del monto de exposición asociado a entidades calificadas como CCC (Triple C). En diciembre de 2013, del total del monto de exposición, el 6,6% se encuentra ubicado en dicha escala con un valor en exposición de \$261.125 millones, en comparación con la vigencia anterior, donde se situó en 8,3% y el valor en exposición fue de \$336.889.

**Cuadro 7.8: Pasivo Contingente Operaciones de Crédito Público**

Obligaciones Contingentes	2013-2023		2014-2024	
	\$ Billones	% PIB	\$ Billones	% PIB
Operaciones de Crédito Público	\$ 0,98	0,15%	\$ 0,88	0,13%

Fuente: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Finalmente y de acuerdo con el monto de exposición y la probabilidad de incumplimiento de las diferentes entidades garantizadas, se obtiene el valor del contingente para el periodo 2014-2024 que asciende a \$0,88 billones, 9,5% inferior al reportado en 2013 (que correspondió al cierre de 2012), \$0,98 billones, principalmente debido a la terminación de algunas operaciones, como se enunció

en líneas anteriores, al aumento de la participación de los grupos con mejor calidad crediticia y la disminución en la participación del grupo CCC.

### Fondo de Contingencias por Operaciones de Crédito Público

Como compensación al pasivo contingente, se tienen dos fuentes de cobertura: i) las contragarantías constituidas y ii) el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. Frente a la primera cobertura, la política de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece que las entidades garantizadas deben constituir contragarantías suficientes, líquidas y fácilmente realizables.

Respecto al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, la Ley 448 de 1998 lo estableció como un mecanismo de liquidez para eventos en los cuales las obligaciones contingentes se hagan efectivas. Para el caso de las obligaciones contingentes que se originan en operaciones de crédito público, el Fondo viene operando desde 2005, año en que entró en vigencia el Decreto 3800, mediante el cual se reglamenta los aportes a dicho Fondo por las obligaciones contingentes que tengan origen en la celebración de operaciones de crédito público.

En la tabla siguiente se detalla las operaciones respecto a las cuales el Fondo de Contingencias viene recibiendo aportes y los montos que al cierre de 2012 y 2013 existían en dicho Fondo, como resultado de los aportes respectivos:

**Cuadro 7.9: Saldo del Fondo de Contingencias**

Entidad/Operación	Saldo diciembre 2012	Saldo diciembre 2013
Aguas del Magdalena – CAF US\$58,1	3,2	4,5
Departamento de Antioquia –BID US\$ 60 mill.	3,1	3,4
Departamento de Antioquia –BIRF US\$ 20 mill.	0,5	1,0
Bancoldex – BID 2193-OC US\$200 mill	7,3	9,4
Bancoldex – BID 2080-OC US\$100 mill	4,8	5,8
Banco Agrario de Colombia	0,2	0,2
Bogotá, D. C. – BIRF US\$80 mill.	1,8	2,4
Bogotá, D. C. – BID 1812 US\$60 mill.	2,5	3,1
Bogotá, D. C. – BID 1759 US\$10 mill.	0,3	0,3
Bogotá, D. C. KFW €3,5 Millones	0,0	0,0
Bogotá, D. C. – BIRF US\$30 mill.	0,1	0,2
Bogotá, D. C. – BID 2136	0,2	0,3
Caprecom T1	0,2	0,2
Caprecom T2	0,4	0,4
CEDELCA	0,6	0,6
Departamento del Cesar	3,1	3,1
EMPOPASTO – BID US\$27,8 mill	0,6	0,9
EPM – Porce III-BID 1664-CO US\$ 200 mill.	6,8	7,9
EPM – BID 2120-OC US\$450 mill	0,9	1,4
Financiera de Desarrollo Nacional - FDN (Paipa IV)	3,0	3,3
Findeter	2,7	3,1

Entidad/Operación	Saldo diciembre 2012	Saldo diciembre 2013
Findeter – BID US\$75 mill.	1,9	2,7
Findeter – BID US\$75 mill. T3	0,7	1,5
Departamento de la Guajira	5,6	7,0
ISAGEN - PFTL	18,0	20,0
ICETEX – BIRF US\$300 mill.	7,0	7,7
<b>Total Aportes</b>	<b>75,5</b>	<b>90,4</b>

Cifras en Miles de millones de pesos corrientes

Fuente: Informes de Rendición Semestral de Cuentas para el segundo semestre de 2012 y segundo semestre de 2013. Fidupervisora S. A

#### 7.1.4. Pasivos Contingentes por Sentencias y Conciliaciones

Los pasivos contingentes por actividad litigiosa, son el resultado de los posibles fallos en contra en los que puede incurrir la Nación por procesos judiciales o conciliaciones, y que impliquen la indemnización a terceros. Dada la naturaleza incierta de los posibles fallos, tanto en tiempo como en monto, los procesos judiciales o de conciliación, constituyen una obligación contingente. Desde el año 2000, hasta el 2013, se han venido realizando pagos con cargo al rubro de sentencias y conciliaciones por un monto acumulado de \$5,5 billones de pesos constantes de diciembre de 2012. Los sectores más representativos son: Defensa con el 48,0% de la participación, Hacienda con el 12,2% y el Transporte con el 10,8%.

Históricamente, se ha evidenciado un aumento en los pagos por sentencias y conciliaciones año a año, debido al aumento en el número de demandas y a las pretensiones asociadas a cada proceso. Lo anterior, ha generado la necesidad de adoptar políticas para evitar el daño antijurídico y el fortalecimiento de la defensa del Estado.

De acuerdo con la información histórica presentada y con el ánimo 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 en relación con el pasivos contingente 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.

En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, han aunado esfuerzos para contar con información confiable para la adecuada defensa de la Nación. En este sentido, es necesario identificar los procesos recurrentes que pueden representar un impacto fiscal

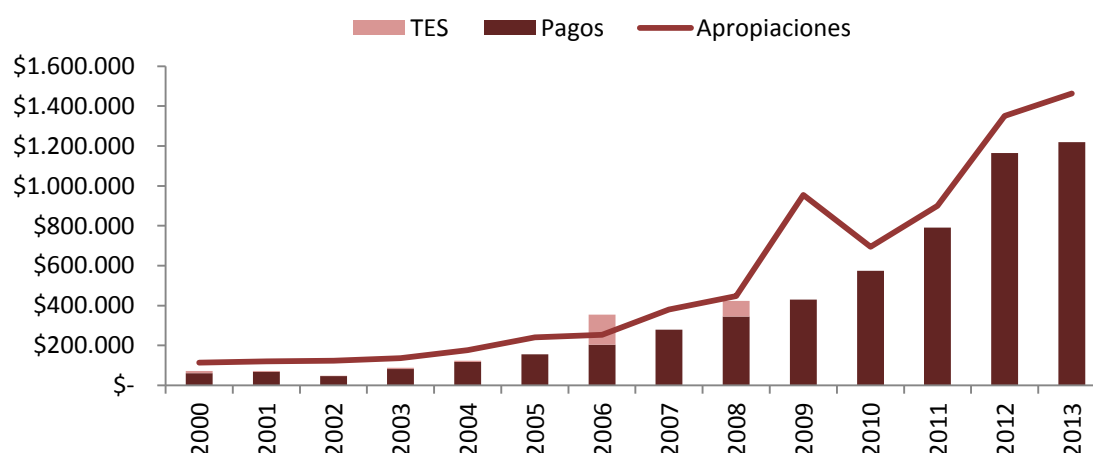
significativo, con el fin de focalizar los esfuerzos estratégicos hacia la correcta defensa en estos casos.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el cálculo del pasivo contingente se constituye en una herramienta esencial para el análisis del comportamiento de las demandas en contra de las entidades estatales, 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.

Del mismo modo, cabe anotar que con la entrada en vigencia del artículo 80 de la Ley 1687 de 2013, Ley de Presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia 2014, en donde se establece la forma en la que las entidades del PGN deberán realizar aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales - FCEE, a partir de la vigencia 2015, se espera generar un incentivo hacia la estabilidad fiscal. En el siguiente gráfico, se evidencia la tendencia creciente que ha tenido el pago de demandas y conciliaciones en contra de la Nación, desde el año 2002. Durante la vigencia 2013, las apropiaciones fueron de \$ 1,4 billones corrientes, de los cuales se ejecutaron \$1,2 billones corrientes, es decir el 83,3% de las apropiaciones. Por otro lado, el valor pagado durante la última vigencia, representa el 20,4% del total de los pagos desde el año 2000.

La tendencia creciente que se evidencia en los últimos años, es producto del aumento en el número de demandas en contra del Estado, del valor de las pretensiones de cada demanda y del proceso de mejoramiento de la información que se reporta anualmente.

**Gráfico 7.3: Pago anual por sentencias y conciliaciones**



Cifras en millones de pesos constantes de diciembre de 2012

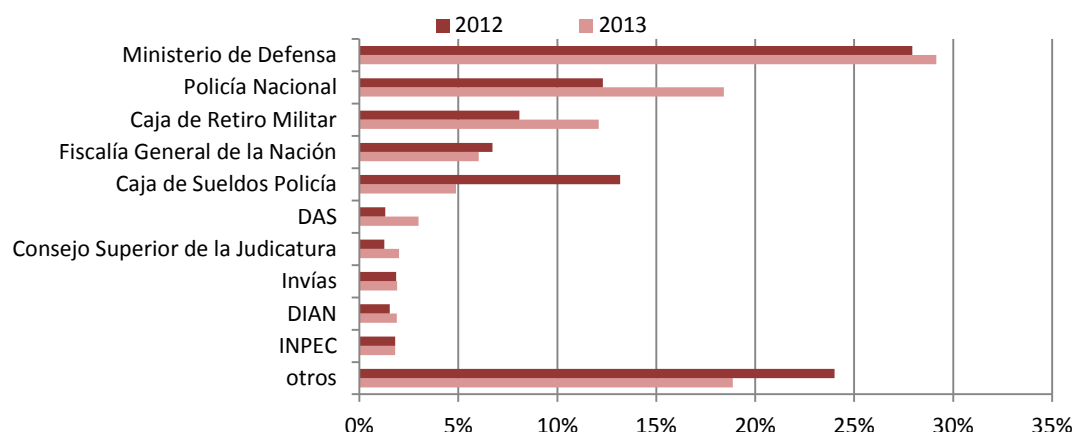
Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGGPPN

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.



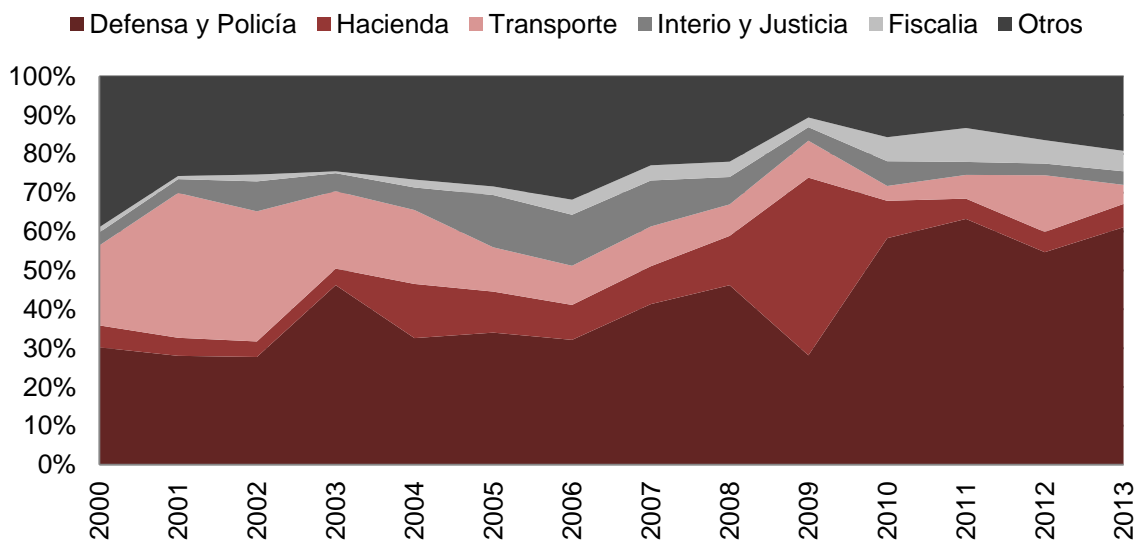
Asimismo, se presenta una concentración por el pago de sentencias y conciliaciones en algunas entidades. Durante la vigencia 2013, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Caja de retiro Militar, la Fiscalía General de la Nación, la Caja de sueldos de la Policía, el DAS, el Consejo Superior de la Judicatura, INVIAS, la DIAN y el INPEC, concentraron el 81,1% del total de pagos de ese año, mientras que durante la vigencia 2012, las mismas entidades concentraron el 76,0%

**Gráfico 7.4: Entidades con mayor volumen de pagos por procesos judiciales en la vigencia 2012 y 2013**



Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGGPPN  
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

**Gráfico 7.5: Participación histórica de pagos del rubro de sentencias y conciliaciones por sectores**



Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGGPPN  
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

La metodología de valoración del pasivo contingente de sentencias y conciliaciones, desarrollada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - 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. En este, se incorpora información de cada proceso desde la notificación a la entidad demandada, hasta el resultado final o fallo que, en caso de ser desfavorable implica 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, dada cada una de las instancias o etapas que debe surtir el proceso hasta su fallo definitivo.

Del mismo modo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante mesas de trabajo, están consolidando el módulo de pasivos contingentes, en el cual se espera contar con información unificada y de calidad que permita reportar cifras acordes con la realidad. En las mesas de trabajo, se está llevando a cabo la actualización de la metodología con la que cuenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con la normatividad expedida en cuanto al manejo de cada una de las jurisdicciones. De igual manera, se prevé la inclusión en el árbol probabilístico, de la etapa prejudicial y la posibilidad de conciliar los procesos durante la etapa judicial, con lo cual se pretende modelar de forma más realista el comportamiento de las diferentes variables.

El cálculo del pasivo contingente, actualmente recoge la información reportada por trecientas seis (306) entidades en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación - LITIGOB, el cual es administrado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Teniendo en cuenta los datos analizados para el MFMP de 2013, el número de entidades que reportaron información aumentó en un 17,7 % a marzo de 2014. Del mismo modo, el número de procesos tuvo un aumento significativo, pues pasó de 196.400 procesos en marzo de 2013 a 399.933 en marzo de 2014. En consecuencia, el valor de las pretensiones totales y el contingente estimado aumentaron en 35,1% y 14,2% respectivamente.

**Cuadro 7.10: Pasivo Contingente por Sentencias y Conciliaciones**

	MFMP 2013- 2023	MFMP 2014- 2024	Variación
Número de Entidades	260	306	17,7%
Número de Procesos reportados	196.400	399.933	103,6%
Total pretensiones*	\$175,4	\$236,9	35,1%
Total contingente*	\$102,1	\$116,6	14,2%
Relación contingente /pretensión	58,2%	49,2%	15,4%

Fuente: LITIGOB

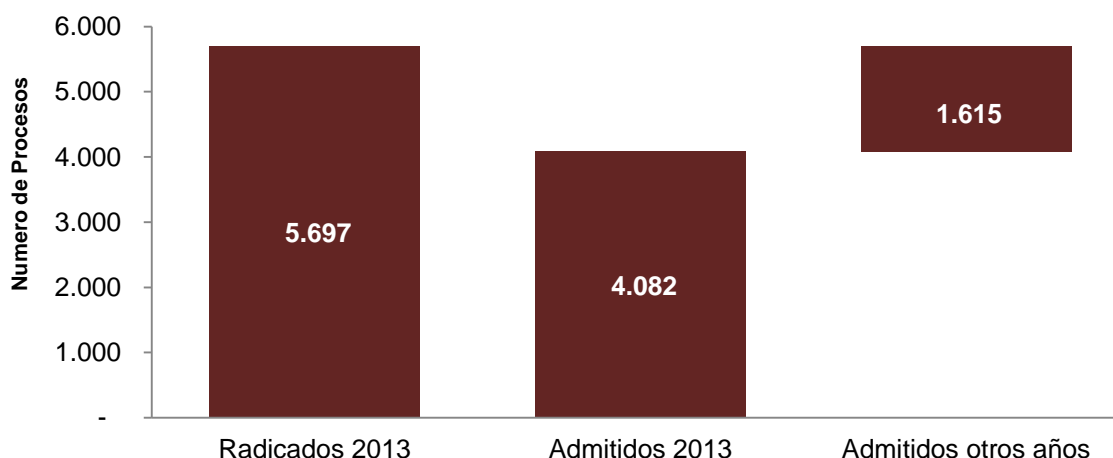
Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

\*Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012

De acuerdo con la tabla anterior, el valor del contingente aumentó en 14,2% comparado con lo reportado para el periodo 2013 – 2023. Esto se debe principalmente al aumento en el número de demandas y de pretensiones, además del proceso de depuración, actualización y verificación de información que realizan la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>4</sup>. Adicionalmente, el número de procesos reportados aumentó en un 103,6%, como resultado del continuo trabajo mancomunado entre las dos entidades, lo cual permite continuar con el proceso de registro y validación de la totalidad de los procesos en contra de la Nación.

De acuerdo a cifras presentadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el 2013 se admitieron 4.082 demandas y se radicaron 5.697 nuevos procesos, los cuales representan pretensiones por \$4,1 billones de pesos.

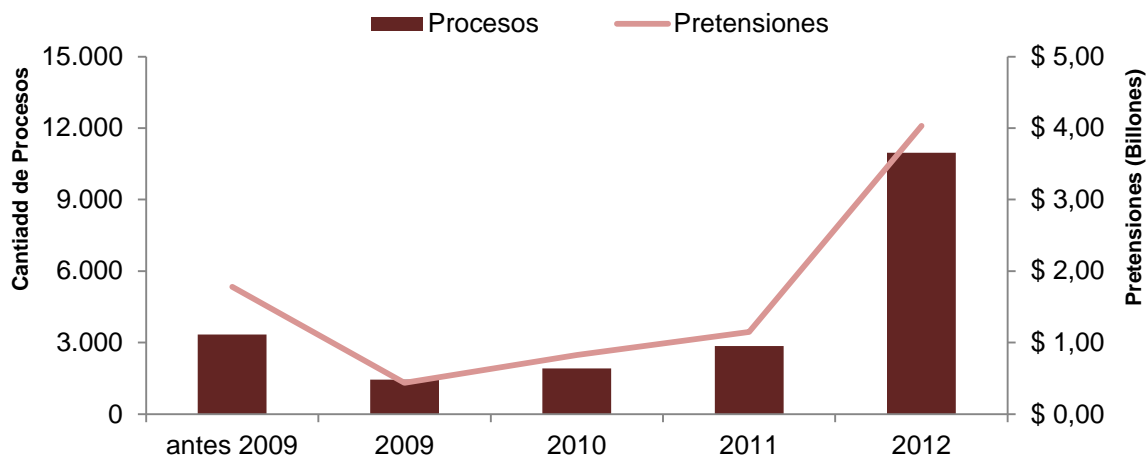
**Gráfico 7.6: Procesos admitidos y radicados en la vigencia 2013**



Fuente y cálculos: Informe Sectorial de la actividad Litigiosa del Estado 2013 - Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

Asimismo, se observa que en la vigencia 2013, mil seiscientos quince (1.615) procesos no habían sido reportados en LITIGOB, sin embargo ya habían sido admitidos en años anteriores. Este escenario, genera un rezago en los procesos que dificulta el reporte de la información. Para solventar esta situación, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica está realizando esfuerzos para el correcto seguimiento de las demandas que cursan en contra del Estado. Con esto, se espera que con el tiempo el número de procesos con rezago disminuya, dado que además la ANDJE, está siendo notificada de las demandas directamente por los jueces.

<sup>4</sup> Para la realización de este informe, se verificó la información de 225 procesos que representan un riesgo fiscal para la nación dado el monto de sus pretensiones. De estos 225, se hicieron 110 correcciones entre valor de las pretensiones y fecha de admisión de las demandas. Cuarenta y ocho (48) procesos presentaron errores en el valor de las pretensiones, por un total de \$18,6 billones de pesos.

**Gráfico 7.7: Total radicación con rezago**

Fuente y cálculos: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE  
Cifras en Billones de pesos.

Por otro lado, existen entidades que concentran el contingente, ya sea por el número elevado de demandas que tienen o por el monto de las pretensiones de éstas. A continuación, se encuentran las entidades que a abril del 2014, concentran el valor más alto del contingente y de pretensiones. La Superintendencia Financiera encabeza la lista, debido al número elevado de procesos por captación ilegal de recursos (Pirámides) que se encuentran actualmente en su contra (563 procesos). Seguida a esta, se encuentran la Fiscalía General de la Nación con un contingente de \$10,6 billones y el Ministerio de Defensa con \$9,3 billones.

**Cuadro 7.11: Entidades con mayor concentración del contingente**

Entidad	MFMP 2013-2023				MFMP 2014-2024			
	Pretensiones	%	Contingente	%	Pretensiones	%	Contingente	%
Superintendencia Financiera de Colombia	\$46,9	26,7	\$31,3	30,7	\$45,8	19,3	\$22,8	19,6
Fiscalía General de la Nación	\$15,5	8,8	\$6,9	6,8	\$24,0	10,1	\$10,6	9,1
Ministerio de Defensa Nacional	\$10,7	6,1	\$6,6	6,5	\$17,0	7,2	\$9,3	8,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	\$12,1	6,9	\$7,7	7,5	\$13,6	5,7	\$6,5	5,6
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial*	\$0,6	0,3	\$0,3	0,3	\$10,3	4,3	\$5,5	4,7
Policía Nacional	\$7,9	4,5	\$3,0	2,9	\$9,9	4,2	\$4,0	3,4
Ministerio de Minas y Energía	\$8,4	4,8	\$5,3	5,2	\$6,9	2,9	\$3,4	2,9

# DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES

Entidad	MFMP 2013-2023				MFMP 2014-2024			
	Pretensiones	%	Contingente	%	Pretensiones	%	Contingente	%
Fondo de Prestaciones Sociales de Magisterios	\$0,6	0,3	\$0,2	0,2	\$4,8	2,0	\$2,7	2,3
Ministerio de Transporte	\$6,4	3,6	\$3,2	3,1	\$5,9	2,5	\$2,6	2,2
Superintendencia de Industria y Comercio	\$0,0	0,0	\$0,0	0,0	\$5,8	2,4	\$2,3	2,0
Instituto Nacional de Vías	\$2,7	1,5	\$1,6	1,6	\$4,5	1,9	\$2,3	2,0
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	\$2,2	1,3	\$1,5	1,5	\$4,1	1,7	\$2,1	1,8
Superintendencia de Servicios Públicos	\$1,0	0,6	\$0,5	0,5	\$3,7	1,6	\$1,9	1,6
Interconexión Eléctrica S.A	\$1,5	0,9	\$0,7	0,7	\$3,5	1,5	\$1,9	1,6
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas	\$0,3	0,2	\$0,2	0,2	\$2,8	1,2	\$1,4	1,2
Ministerio de Salud y Protección Social	\$2,2	1,3	\$1,3	1,3	\$3,1	1,3	\$1,4	1,2
La Previsora Compañía de Seguros	\$0,6	0,3	\$0,2	0,2	\$2,8	1,2	\$1,4	1,2
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$4,0	2,3	\$2,5	2,4	\$2,7	1,1	\$1,3	1,1
Empresa Colombiana de Petróleos – Ecopetrol	\$2,5	1,4	\$1,3	1,3	\$3,0	1,3	\$1,3	1,1
Instituto de Seguros Sociales	\$1,5	0,9	\$1,0	1,0	\$2,2	0,9	\$1,3	1,1
Subtotal	\$127,6	72,7	\$75,3	73,8	\$176,4	74,5	\$86,0	73,8
Total	\$175,4	100	\$102,1	100	\$236,9	100	\$116,6	100

Fuente: LITIGOB

Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012

\* Las cifras reportadas en el MFMP 2013 – 2013 para la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no incluían al Consejo Superior de la Judicatura. Para el MFMP 2014-2024 se concentra los procesos de las dos Entidades, en cabeza de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

En la tabla anterior, se observa que entre la vigencia 2013-2023 y 2014-2024, hubo cambios significativos en algunas de las entidades que concentran el contingente. Por un lado, en el 2013, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, representaba el 0,2% del contingente, mientras que en la vigencia 2014, representa el 2,7%. Este aumento, se debe principalmente a procesos

nuevos que se encuentran en la etapa de conciliación, previa al proceso judicial y que sus pretensiones ascienden a \$4,0 billones de pesos.

La Superintendencia de Industria y Comercio, también presentó un aumento significativo entre la vigencia 2013 y 2014. Este aumento, está motivado por el proceso 2007-00516, cuyas pretensiones ascienden a \$5,6 billones de pesos y cuyo contingente es \$2,2 billones.

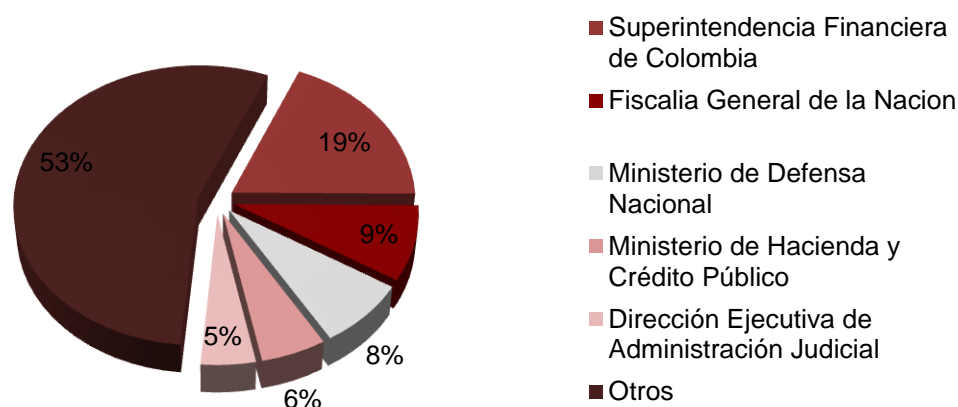
Adicional a lo anterior, en cuanto al cambio presentado en las pretensiones y el contingente de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, este se debe a que dentro de LITIGOB, se unificaron los procesos del CSJ y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, dado que esta última es quien representa a la Nación ante las demandas entabladas contra las dos entidades.

En general, debido al aumento de demandas interpuestas contra las diferentes entidades del Estado, de la cantidad de procesos registrados por los apoderados y la misma Agencia en LITIGOB, se evidencia un aumento en las pretensiones y contingente de las entidades.

Por otro lado, las pretensiones por procesos de pirámides de la Superintendencia Financiera, ascienden a \$ 40,1 billones, lo cual representa el 87,6% del total de pretensiones de esta entidad.

Los procesos por captación ilegal de recursos, representan un riesgo fiscal relevante, dada la proporción de las pretensiones de cada una de las demandas. En este sentido, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dando cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 4085 de 2011, realizan un seguimiento periódico a estos procesos, con el objetivo fijar prioridad y enfocar esfuerzos para la correcta defensa del Estado. Como consecuencia, los procesos por captación ilegal de recursos, han ido disminuyendo vigencia a vigencia.

**Gráfico 7.8: Entidades con mayor concentración del contingente**



Fuente: LITIGOB Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

\* Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012.

Asimismo, se han identificado los 10 procesos que representan el mayor riesgo fiscal para la Nación. Estos casos, concentran el 15,9% del total del contingente y el 16,1% de las pretensiones. En el proceso de seguimiento, estos procesos deberán ser la prioridad, dado el impacto fiscal que representarían sobre las finanzas públicas si se llegase a tener un fallo desfavorable para la Nación.

**Cuadro 7.12: Procesos con mayor contingente**

No. Proceso	Entidad	Pretensión	%	Contingente	%
2009-00252	Superintendencia Financiera	\$6,5	2,7%	\$3,4	2,9%
2011-00401	Interconexión Eléctrica S.A , ISA – Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Ministerio de Minas y Energía	\$5,8	2,4%	\$3,1	2,7%
2010-00079	Superintendencia Financiera	\$5,3	2,2%	\$2,4	2,1%
2007-00516	Superintendencia de Industria y Comercio	\$5,6	2,4%	\$2,2	1,9%
2009-00256	Superintendencia Financiera	\$3,2	1,4%	\$1,7	1,5%
2011-00023	CRA- CARDIQUE – CORMAGDALENA –UNGRD	\$2,5	1,1%	\$1,2	1,0%
2013-00750	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	\$2,2	0,9%	\$1,1	0,9%
2009-00358	Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Superintendencia Financiera	\$2,7	1,1%	\$1,2	1,0%
2009-00071	Superintendencia Financiera	\$2,2	0,9%	\$1,1	0,9%
2010-00048	Superintendencia Financiera	\$2,1	0,9%	\$1,1	0,9%
Subtotal		\$38,1	16,1%	\$18,5	15,9%
Total General		\$236,9	100%	\$116,6	100%

Fuente: LITIGOB

\* Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

La motivación de los procesos más cuantiosos es:

- Los procesos instaurados en contra de la Superintendencia Financiera de Colombia, a saber, procesos No. 2009-00252, 2010-00079, 2009-00256, 2009-00071 y 2010-00048, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proceso No. 2009-00358, están motivados por los presuntos perjuicios ocasionados a los accionantes, por la omisión de las entidades demandadas, al permitir operaciones de captación ilegal de recursos de forma masiva y habitual, a través de diferentes empresas captadoras no autorizadas. La parte actora manifiesta haber realizado entregas de dinero a cambio de beneficios, que finalmente derivaron en el desfalco y pérdidas de recursos, generando, ostensibles pérdidas económicas. Actualmente, el proceso 2009-00252, se encuentra en la etapa de alegatos finales y en el auto de sentencia.

- El proceso No. 2011-00401, instaurado en contra de Interconexión Eléctrica S.A – ISA, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, se motiva por el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que determinen como daños y perjuicios civiles inferidos a los derechos e intereses colectivos, como consecuencia de la venta de acciones sin el lleno de los requisitos legales, al desconocer las preferencias legalmente determinadas a favor de los trabajadores de las empresas objeto de enajenación. El proceso se encuentra actualmente en el Tribunal Administrativo Oral del Valle del Cauca, en la etapa resolución de recursos contra la admisión de demanda.
- El proceso No. 2007-00516, interpuesto en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio, está motivado por la supuesta violación de la Ley y causación de perjuicios al demandante por la indebida actuación administrativa. La demanda se sustenta en el argumento de que debido a una mala regulación en la fijación de tarifas móviles, la compañía demandante perdió valor. El proceso es de reparación directa y se encuentra en el Consejo de Estado
- El proceso No. 2011-00023, que involucra a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico –CRA, Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –CORMAGDALENA, Instituto Nacional de Vías –INVIAS, Ministerio de Transporte, Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, se motiva en la inundación producto del rompimiento del Canal del Dique el 30 de noviembre de 2010 en las inmediaciones del Municipio de Santa Lucía, Atlántico y en los daños materiales causados por este evento. Este proceso, se encuentra en el Juzgado 5 Administrativo de Barranquilla, en etapa probatoria.
- El proceso No. 2013-00750, instaurado en contra de la Corporación Autónoma de Cundinamarca –CAR, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, es motivada por los daños materiales causados por la inundación entre las calles 58 sur a calle 75A sur entre las carreras 92A a 106a de la ciudad de Bogotá. Los demandantes argumentan que dicha inundación se produjo como consecuencia de la sobrecarga de los volúmenes de agua y/o caudales en el sistema de alcantarillado del Canal de Cundinamarca y sus afluentes.

Por otro lado, al igual que en el caso de la pirámides, existen otros procesos relevantes, debido al impacto fiscal que representaría un fallo en contra de la Nación. Estos procesos, hacen referencia a los derivados como consecuencia de los perjuicios causados por la Ola Invernal, privación injusta de la libertad y asesinatos con arma de dotación.



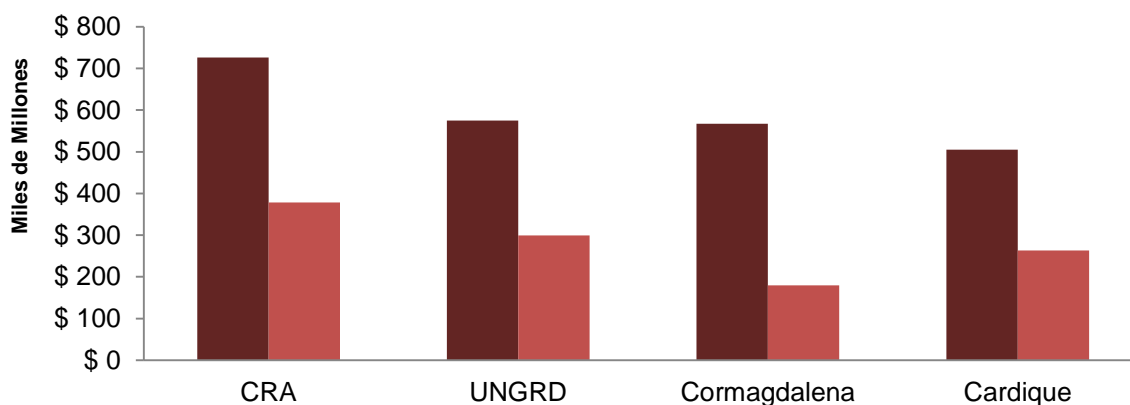
### Sentencias y Conciliaciones por Ola Invernal

La suma de las pretensiones de las demandas instauradas por los perjuicios ocasionados por la ola invernal ascienden a \$4,3 billones de pesos, es decir, el 1,8% del total de pretensiones de la Nación y su respectivo contingente asciende a \$2,0 billones de pesos, es decir el 1,7% del Contingente total.

En la Gráfica siguiente, se muestran las entidades que tienen el mayor número de procesos por Ola Invernal, su respectivo contingente y pretensiones. Como se observa, el mayor contingente lo asume la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (\$378 mil millones de pesos), la cual tiene pretensiones por \$725 mil millones de pesos. Es de anotar, que el 55,1% de las pretensiones y el 57,2% del contingente derivado por el concepto de Ola invernal, está concentrado en cuatro (4) entidades.

En cuanto a la relación pretensión / contingente, se observa que esta es de 52,1% en todas las entidades, dado que normalmente, la misma demanda involucra a diferentes demandados. No obstante, en Cormagdalena esta relación está al rededor del 31,6%, lo cual quiere decir que la probabilidad de fallo en contra en esta entidad es mucho menor que en las demás.

**Gráfico 7.9: Pretensiones y contingente por Ola Invernal**



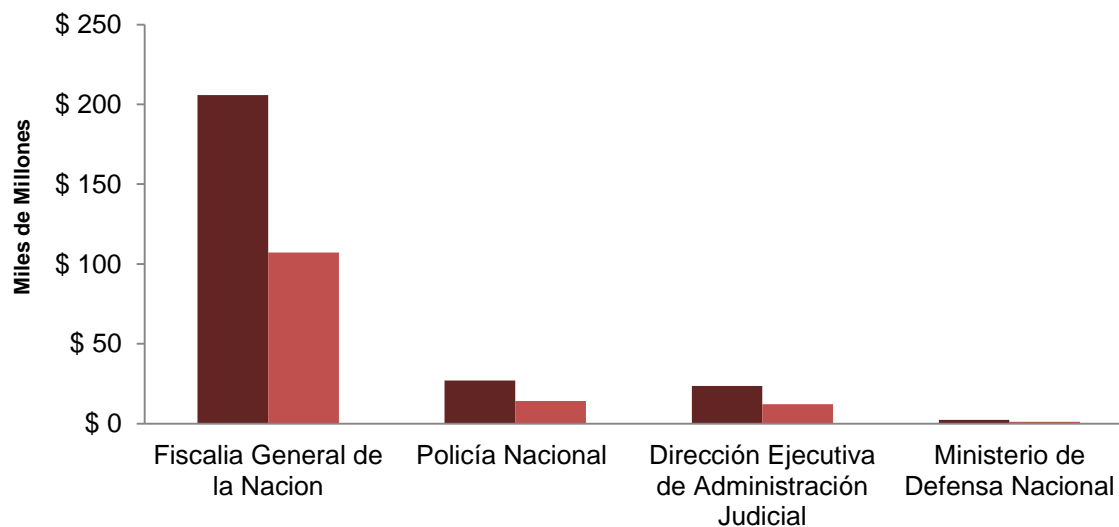
\* Cifras en pesos constantes de diciembre de 2012  
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

### Privación injusta de la libertad

Los procesos que cursan actualmente en contra de la Nación, por privación injusta de la libertad, están adquiriendo cada vez más importancia debido al riesgo fiscal que representan y a la probabilidad de fallo en contra de estos. Actualmente, existen 359 procesos admitidos por esta causa y el valor de las pretensiones asciende a \$259 mil millones de pesos. Cabe resaltar, que esta cifra considera los

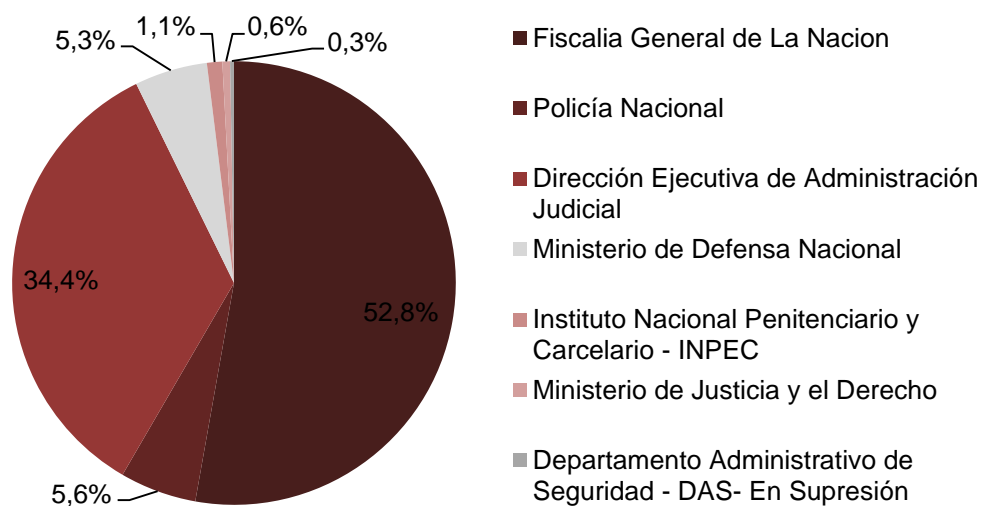
procesos que ya se encuentran en la etapa judicial y no, los que se encuentran en la etapa de conciliación o pre-judicial.

**Gráfico 7.10: Entidades que concentran las pretensiones por detención injusta**



\* Cifras en pesos constantes de diciembre de 2012.  
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

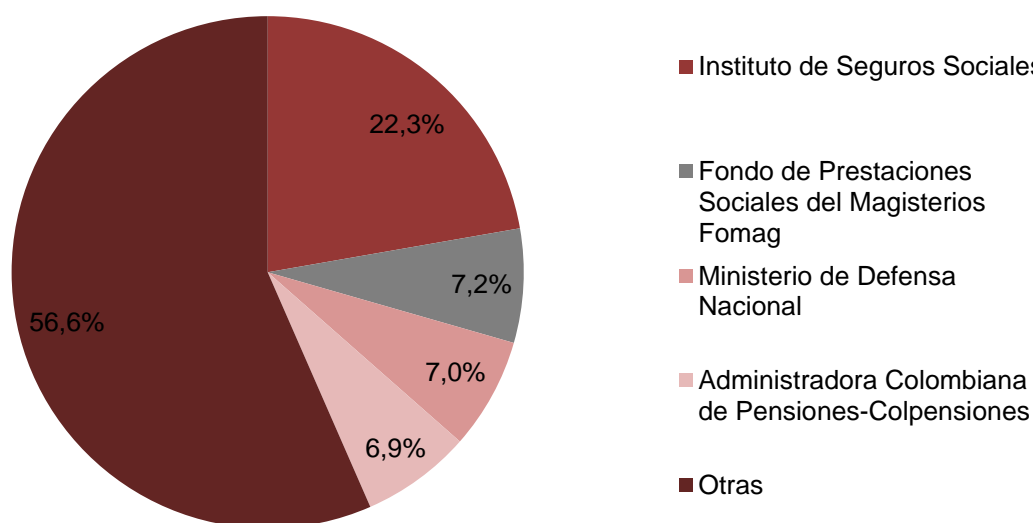
**Gráfico 7.11: Entidades con mayor concentración de procesos por detención injusta**



Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Asimismo, en el proceso de emitir políticas dirigidas al fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado, además de identificar los procesos más cuantiosos, también es fundamental identificar las causas comunes por las que se está demandando a la Nación. De acuerdo a esto, se pueden emitir directrices para la correcta defensa, de acuerdo a las características propias de cada proceso. Además, es importante hacerle un seguimiento a las entidades que concentran el mayor número de procesos, con el objetivo de implementar políticas que les permitan fortalecerse jurídicamente. A marzo de 2014, la entidad que más procesos concentra en su contra es el Instituto de Seguros Sociales (99.176 procesos), seguido del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (32.079 procesos). El Ministerio de Defensa y Colpensiones, también hacen parte de las entidades que concentran el mayor número de procesos. No obstante, en la mayoría de los casos, las pretensiones que se encuentran detrás de las demandas interpuestas a estas entidades, no son significativamente altas. En el siguiente gráfico se evidencia la mayor concentración de procesos por entidades.

**Gráfico 7.12: Entidades que concentran el mayor número de procesos en su contra**



Fuente: LITIGOB

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

La siguiente tabla, muestra la relación entre jurisdicción, contingente y pretensiones. Como se evidencia, la jurisdicción administrativa concentra el 82,6% de las pretensiones totales y el 79,3% del contingente. En esta misma jurisdicción, la acción judicial más común es la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, con el 29,6% de los procesos totales. Por otro lado, la jurisdicción ordinaria concentra el 3,2% del contingente total, de los cuales el 59,5% corresponden a demandas laborales ordinarias. La jurisdicción ordinaria cuenta con el 32,9% del total de procesos, de los cuales el 82,1% corresponden a laborales.

De acuerdo a este panorama, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, está realizando esfuerzos para recaudar información sólida y robusta, que

permita que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aplique la metodología de valoración de pasivos contingentes por Litigios, teniendo en cuenta la jurisdicción y la acción judicial, para así, garantizar un reporte que refleje en mayor medida la realidad jurídica de la Nación.

**Cuadro 7.13: Procesos por Jurisdicción**

Jurisdicción	Preten.	%	Contin.	%	Registros	%
Administrativa	\$195,6	82,6	\$92,5	79,3	219.368	49,2
Reparación Directa	\$83,4	35,2	\$37,1	31,8	72.582	16,3
Acción de Grupo	\$76,0	32,1	\$37,5	32,2	1.358	0,0
Nulidad y restabl. derecho	\$22,3	9,4	\$10,8	9,3	132.025	29,6
Controversias contractuales	\$7,8	3,3	\$3,8	3,3	2.156	0,5
Otras Administrativas	\$6,2	2,6	\$3,2	2,7	11.247	2,5
Constitucional	\$0,2	0,1	\$0,1	0,1	189	0,0
MASC	\$35,1	14,8	\$20,3	17,4	79.267	17,8
Reparación Directa	\$21,3	9,0	\$12,3	10,5	23.252	5,2
Nulidad y restabl. derecho	\$11,8	5,0	\$6,8	5,8	54.363	12,2
Controversias contractuales	\$1,9	0,8	\$1,1	0,9	1.110	0,2
Acción de Grupo	\$0,0	0,0	\$0,0	0,0	31	0,0
Otros	\$0,1	0,0	\$0,0	0,0	511	0,1
Ordinaria	\$6,0	2,5	\$3,7	3,2	146.661	32,9
Ordinario laboral	\$3,5	1,5	\$2,2	1,9	120.358	27,0
Ordinario General Civil	\$0,7	0,3	\$0,4	0,3	867	0,2
Ejecutivo singular	\$0,6	0,3	\$0,4	0,3	536	0,1
Causal ord. de mayor cuantía	\$0,3	0,1	\$0,2	0,2	173	0,0
Otros	\$0,8	0,3	\$0,5	0,4	24.727	5,5
DDHH <sup>5</sup>	\$0	0	\$0	0	225	0,0
CIDH <sup>6</sup>	\$0	0	\$0	0	221	0,0
PIDCP <sup>7</sup>	\$0	0	\$0	0	4	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>\$236,9</b>	<b>100</b>	<b>\$116,6</b>	<b>100</b>	<b>445.710</b>	<b>100</b>

Fuente: LITIGOB

\* Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

La siguiente gráfica, evidencia la concentración de pretensiones por tipo de jurisdicción. De los \$236,9 billones de pesos que hay en pretensiones, \$195,6 billones pertenecen a la jurisdicción administrativa. Frente a lo presentado en el MFMP del 2013, se presenta una redefinición de las acciones judiciales de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, título III, capítulo segundo.

Teniendo en cuenta dicha redefinición, la acción de grupo que pertenecía a la jurisdicción Constitucional, ahora hace parte de la Administrativa lo cual se evidencia en la tabla anterior.

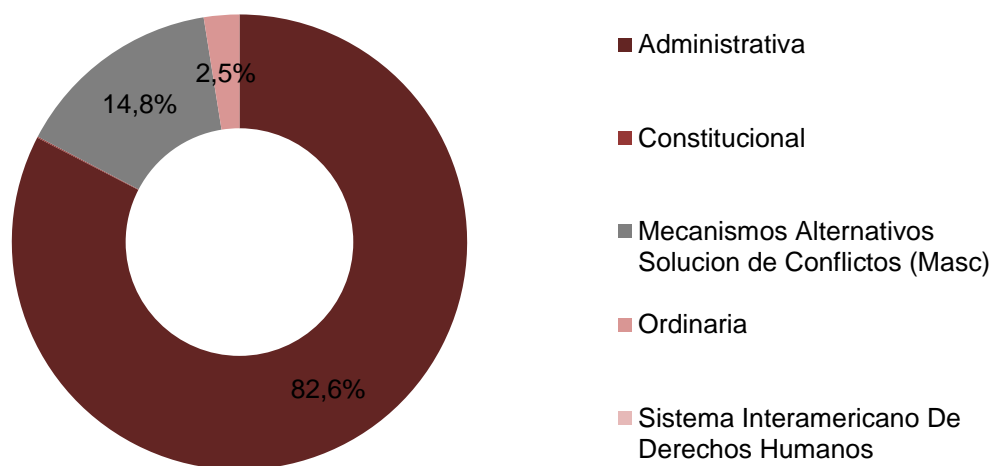
<sup>5</sup> Derechos Humanos

<sup>6</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Como consecuencia de lo anterior, la jurisdicción constitucional y la de DDHH, actualmente no concentra altas pretensiones, debido al disminuido número de procesos que tienen y al valor de las pretensiones de éstos. Cabe anotar que, en el trabajo que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado está realizando para consolidar una base de datos con información de calidad, se están haciendo esfuerzos para que cada proceso cuente, de acuerdo a sus causas, con la jurisdicción y acción judicial adecuada para cada proceso. Es por esto, que la información es susceptible a cambios periodo a periodo.

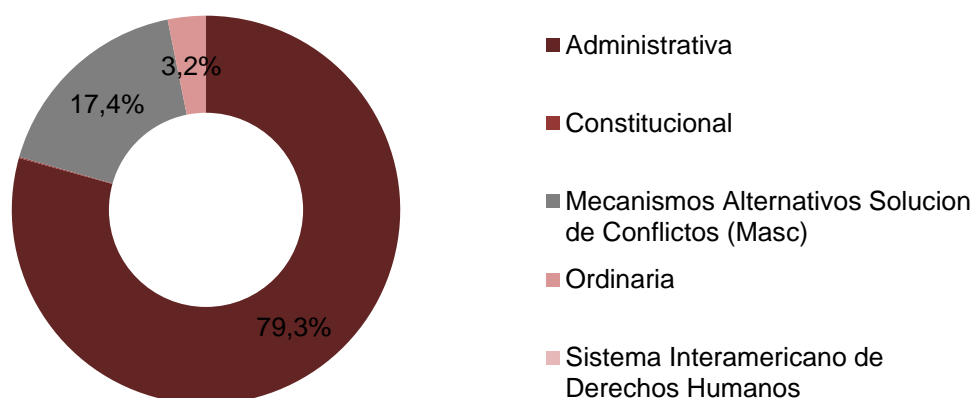
**Gráfico 7.13: Concentración de las pretensiones por tipo de Jurisdicción**



Fuente: LITIGOB

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

En cuanto a la concentración del contingente, la situación es similar a la gráfica anterior. El mayor contingente, lo tiene la jurisdicción administrativa con el (79,3%), seguida de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC (17,4%) y la jurisdicción ordinaria con el 3,2% de la concentración del contingente. Dado que la jurisdicción administrativa presenta el mayor número de procesos, resulta coherente que tenga el mayor nivel de contingente. No obstante, en la medida en que se fortalezca la defensa del estado y se apliquen las políticas de daño antijurídico, se espera que este valor disminuya sustancialmente.

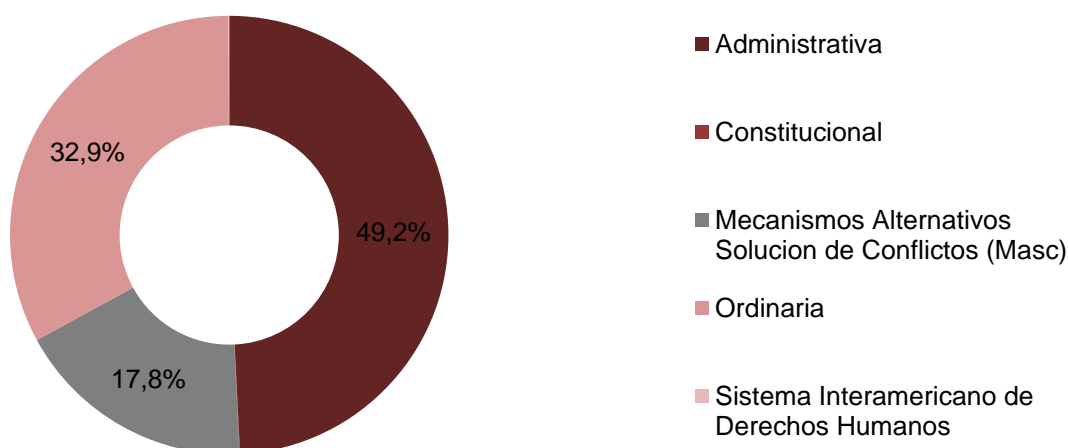
**Gráfico 7.14: Concentración del contingente por tipo de Jurisdicción**

Fuente: LITIGOB

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

Las causas más comunes por las que se demanda al Estado, están dentro de la jurisdicción administrativa y ordinaria. Los procesos por reparación directa y las demandas laborales, representan un riesgo para la estabilidad fiscal de la Nación. Por un lado, el número de demandas instauradas por estas razones, representan un porcentaje significativo (43,3%), comparado con las demandas instauradas por otras causas. Adicional a lo anterior, las pretensiones y el valor del contingente asociado a procesos de reparación directa (administrativos) y laborales (ordinarios), han aumentado con respecto a la vigencia anterior.

La gráfica siguiente, evidencia la concentración que existe por procesos, en cada una de las jurisdicciones. Como se muestra, los procesos están concentrados en tres (3) de las cinco (5) jurisdicciones existentes.

**Gráfico 7.15: Concentración de procesos por tipo de Jurisdicción**

Fuente: LITIGOB

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

La totalidad de las cifras presentadas por sentencias y conciliaciones, son el resultado del trabajo conjunto que ha realizado la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el ánimo de reportar cifras que evidencien la gestión y la transparencia en la divulgación de la información fiscal. Asimismo, cabe anotar que año tras año, se están adoptando medidas de política, que permitan evitar el daño antijurídico y que contribuyan a mitigar el impacto fiscal que las demandas que cursan actualmente, en contra de las entidades del Estado, puedan causarle a la Nación.

Por lo anterior, a partir de la vigencia 2015, entrará en operación el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por litigios. Este Fondo, se alimentará inicialmente con los aportes que se realicen, con base en el promedio de pagos por sentencias y conciliaciones que las entidades hayan realizado en los últimos tres (3) años.

#### **7.1.5. Pasivos Contingentes por capital exigible**

La participación de Colombia como miembro de Organismos multilaterales Internacionales, bajo los diferentes Convenios Constitutivos suscritos, le ha generado beneficios que se reflejan en el financiamiento de proyectos de desarrollo en las diferentes regiones y en el fortalecimiento de la presencia del país a nivel internacional. Sin embargo, ser miembro de los mencionados organismos, implica compromisos, tales como apoyar la capitalización de estos, en caso de que lo requieran de forma extraordinaria bajo el concepto de capital exigible.

En este sentido, el capital exigible se constituye en una forma de capitalización de los Organismos Financieros Internacionales, bajo la cual existe la obligación por parte del país de hacer efectivo el pago de un monto determinado, sujeto a la ocurrencia de un evento excepcional.

Los diferentes Organismos Financieros Internacionales de los cuales la República de Colombia hace parte, y por ende tiene un pacto de capital exigible son: el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF, el Banco Centroamericano de Integración Económica – BCIE, la Corporación Andina de Fomento - CAF y el Banco de Desarrollo del Caribe – BDC. Cabe resaltar, la importante participación del BID en el total del capital exigible pactado por Colombia, dado que representa el (76%) del total del capital exigible suscrito por la Nación.

Por otra parte, ante la relevancia de mantener vigentes los vínculos de Colombia con los Organismos Financieros Internacionales, el capital exigible se constituye en una obligación contingente. Lo anterior, debido a que los organismos multilaterales, pueden requerir de todos sus miembros la capitalización en circunstancias excepcionales y, dado el caso, se deberán incluir las correspondientes apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación.

A continuación se presenta el monto en exposición por capital exigible de acuerdo con los compromisos acordados con los diferentes Organismos Financieros Internacionales:

**Cuadro 7.13: Monto en exposición**

Organismo	Monto (Millones USD)	Monto (Billones COP)*
Banco Interamericano de Desarrollo – BID	\$ 5.147	\$ 9,9
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF	\$ 1.104	\$2,1
Otros	\$ 397	\$ 0,8
<b>Total</b>	<b>\$ 6.648</b>	<b>\$ 12,8</b>

Fuente: Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos – DGCPTN

Otros: BCIE, BDC y CAF

\* TRM del 31 de diciembre de 2013 (1.926,83)

Para estimar el contingente por este concepto se tiene en cuenta la experiencia histórica acerca del comportamiento de las diferentes capitalizaciones, que mediante los conceptos de “Capital Pagadero en Efectivo” y “Capital Exigible” se han llevado a cabo. Para lo anterior, se estima la probabilidad de ocurrencia de un evento en el que se haga efectiva la solicitud de capitalización, y la probabilidad condicional de que se haga efectivo el requerimiento, dado la ocurrencia de este evento. De esta forma, se obtiene la probabilidad total de solicitud del capital exigible a la Nación.

Teniendo en cuenta el monto de exposición que para este caso asciende a \$12,81 billones y la probabilidad total calculada, se estima un valor contingente de \$1,72 billones de pesos para el horizonte del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia 2014. Cabe resaltar que en la vigencia anterior se dio una nueva suscripción de capital exigible con el Banco Interamericano de Desarrollo - BID por un valor de US\$276,24 millones y se realizaron dos pagos por concepto de “Capital Pagadero en Efectivo”, uno por US\$6.9 millones al Banco en mención y otro por US\$0,83 millones a la Corporación Interamericana de Inversiones.

**Cuadro 7.14: Contingente por Capital Exigible**

MFMP 2014-2024					
Monto en Exposición (Billones)	TRM (Dic-12)	Contingente	Monto en Exposición (Billones)	TRM (Dic- 13)	Contingente
\$11,27	1.768,23	\$1,2	\$12,81	1.926,8	\$1,7
% Contingente / Monto		10.7%	% Contingente / Monto		13.4%

Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo para las vigencias 2014-2024, hubo un aumento del 42,15% en el valor del contingente reportado. Este aumento, está



motivado principalmente por la variación en la TRM en los diferentes periodos de valoración, en la nueva suscripción de capital exigible que como se enunció en líneas anteriores se dio en 2013 con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

## 7.2 Deudas no explícitas

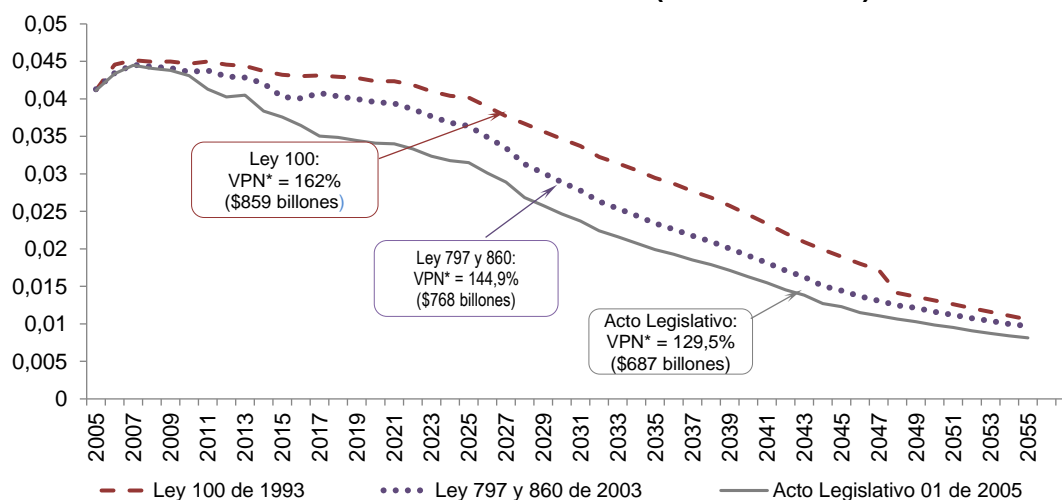
### 7.2.1 Deuda Pensional

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 7.16 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 7.16: Deuda Pensional (% PIB de 2010)**



\*Tasa de descuento 4%

Fuente: DNP – DGRESS-MHCP

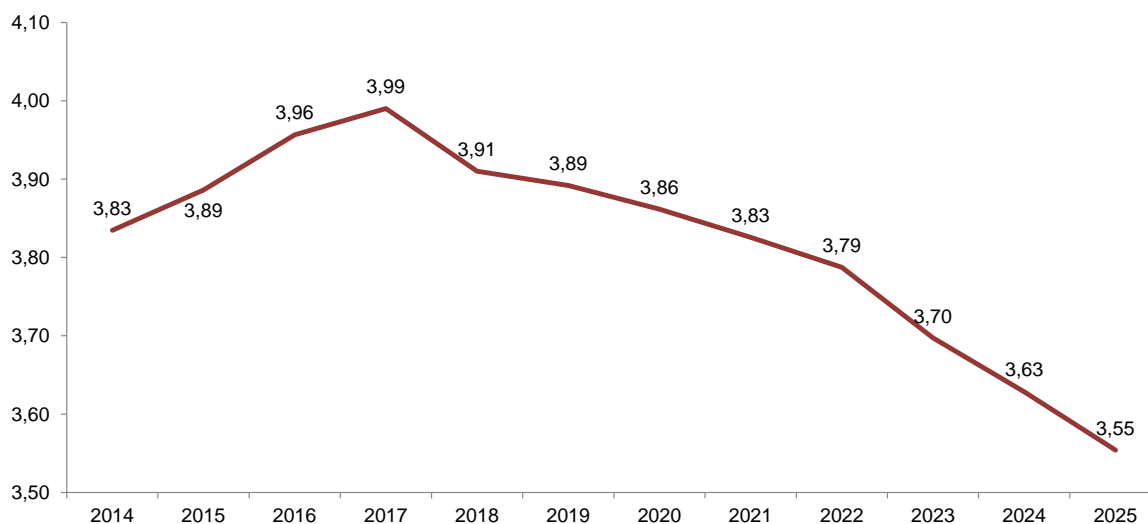
En 2014, la apropiación presupuestal que el Gobierno realizó para el pago de pensiones ascendió a 3,83% del PIB y se estima que en 2015 los pagos por este concepto lleguen a 3,89% del PIB. Es conveniente señalar que a partir de la

presente vigencia, la Nación deberá asumir los pagos de pensiones de los afiliados a la Unidad de Pensiones de Caprecom dada la liquidación de la entidad. Se espera que los pagos de la Nación lleguen a su máximo como porcentaje del PIB en la vigencia 2017, cuando el costo ascenderá a 3,99% 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 7.17).

El valor de la deuda pensional, calculada con una tasa de descuento de 6%, disminuyó 1,3% del PIB, al pasar de 74,6% a 73,3% entre 2012 y 2013, confirmando la tendencia decreciente del valor presente neto (VPN) de la deuda pensional<sup>8</sup>.

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.

**Gráfico 7.17: Senda de pago pensional a cargo del GNC (% PIB)**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Dirección General de Presupuesto Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

<sup>8</sup> 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 2013 fue de 113,6% del PIB y de 112,8% del PIB en el año 2013.

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.

### **7.2.2. Cesantías Retroactivas**

Para el pago de cesantías, existen dos regímenes: el de cesantías retroactivas el 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 esquema de cuenta individual,<sup>9</sup> 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.

### **7.2.3. Estimación pasivo cesantías retroactivas**

La causación de las cesantías retroactivas genera un pasivo que se conoce en la metodología de construcción de las cuentas fiscales como deuda no explícita, 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

---

<sup>9</sup> 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.

salario promedio. Así como los pagos que se han realizado a la fecha. El resultado (Cuadro 7.16) arroja que para el año 2014 la deuda por cesantías retroactivas alcanza un valor de \$3.069 miles de millones de pesos.

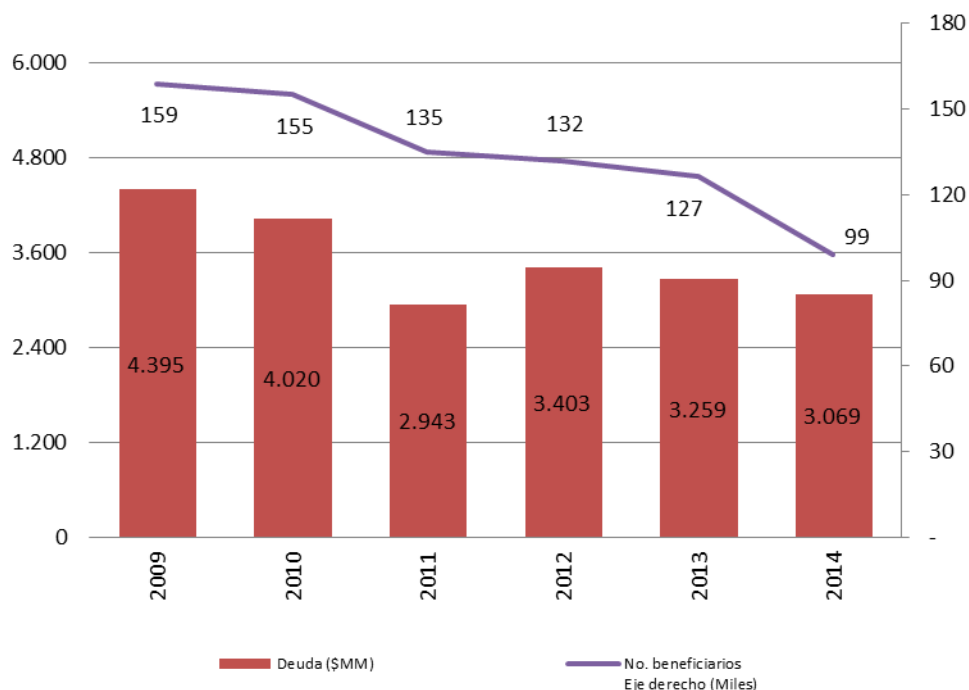
**Cuadro 7.16: Deuda por cesantías retroactivas**

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	2.574.708	20	24.136	1.246	121	1.125	0,1	36,6
Sector Minas y Energía	1.891.474	23	80	3	2	2	0,0	0,1
Sector Educación	2.279.696	37	72.038	6.118	4.241	1.912	0,3	62,4
Sector Justicia y Procuraduría	3.508.813	33	1.436	166	147	19	0,0	0,6
Sector Trabajo y Seguridad	3.693.575	20	819	59	58	5	0,0	0,2
Otros	4.122.648	32	452	60	54	6	0,0	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>2.389.288</b>	<b>33</b>	<b>98.961</b>	<b>7.653</b>	<b>4.623</b>	<b>3.069</b>	<b>0,4</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MHCP –Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN).

Aunque anualmente se presenta 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 7.18: Evolución de la deuda por cesantías retroactivas (\$Miles de Millones de pesos eje izquierdo y miles de beneficiarios eje derecho)**



Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## CAPÍTULO VIII

### 8. COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN 2013

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, (LRF)<sup>1</sup>, en este capítulo se presenta la cuantificación del costo fiscal de las leyes sancionadas en el año 2013. La LRF contempla que la ordenación de un gasto requiere una evaluación sobre su impacto fiscal, en la que se analiza su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y se determinan las fuentes de los recursos que lo van a financiar.

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, para que durante el debate legislativo se tengan en cuenta la capacidad de gasto del sector público y la capacidad de pago de los contribuyentes.

#### 8.1 Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2013

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 será 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.

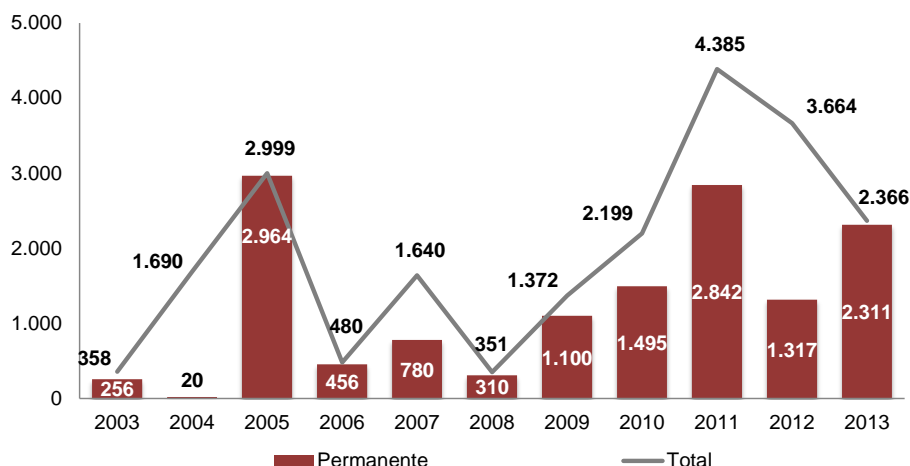
Realizada la revisión se encuentra que en la vigencia fiscal 2013, fueron sancionadas por el ejecutivo 95 leyes nuevas aprobadas por el Honorable Congreso de la República, de las cuales 64 (68,4%) no tienen impacto fiscal sobre las finanzas públicas, 24 (25,3%) tienen costo fiscal cuantificable y 6 (6,3%) aunque tienen costo fiscal, no se cuenta con información precisa para su estimación.<sup>2</sup>

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 2013 alcanzó un monto de \$2.4 billones, (Gráfico 8.1). De este total, el 97,6% (\$2,3 billones) corresponde a gasto permanente y el 2,4% (\$0,1 billones) a gasto transitorio.

<sup>1</sup> Ley 819 del 9 de julio de 2003.

<sup>2</sup> La ley establece un fin, pero su costo solo puede determinarse una vez se realice la reglamentación del mismo.

**Gráfico 8.1 Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas (\$MM constantes de 2013)**



Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Del conjunto de leyes sancionadas en 2013 con costo cuantificable, se destacan:

- Ley 1654 del 15 de julio de 2013, que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera. El costo anual estimado es de \$971 mm.
- Ley 1636 del 18 de junio de 2013, que crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia. El costo anual estimado es de \$464 mm.
- Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013, que adopta medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte. El costo anual estimado es de \$441 mm.
- Ley 1697 del 20 de diciembre de 2013, que crea la estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales del país. El costo anual estimado es de \$200 mm.

En la vigencia fiscal 2013 se sancionaron leyes de iniciativa gubernamental, que se presentan sin costo fiscal. Esto es así porque corresponden fundamentalmente a leyes de importancia para el desarrollo económico del país y cuyo costo ya se encontraba previsto al momento de la determinación del espacio fiscal de gastos dentro del MFMP respectivo:

- Ley 1628 del 22 de mayo de 2013, que aprueba el "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico entre la República de Colombia, la República de Chile, Los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú".

- Ley 1643 del 12 de julio de 2013, que efectúa unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013.
- Ley 1687 del 11 de diciembre de 2013, 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 2014.
- Ley 1694 del 17 de diciembre de 2013, que modifica normas del Estatuto Tributario y dicta otras disposiciones.

**Cuadro 8.1 Leyes sancionadas en 2013 con impacto fiscal**

No. Ley	Epígrafe	Costo anual (\$ MM )	Tipo de costo
1615	Por la cual se crea el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación, se establecen los Sistemas de Administración de Bienes, y se dictan disposiciones generales sobre su funcionamiento.	2	Transitorio
1617	Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.	68	Permanente
1619	Por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.	1	Permanente
1621	Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.	0,4	Permanente
1627	Por la cual la Nación al cumplirse los 470 años de fundación se asocia a la conmemoración y rinde homenaje al municipio de Ramiriquí (Boyacá), en reconocimiento al señor José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia.	16	Transitorio
1632	Por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones.	11	Permanente
1636	Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.	464	Permanente
1639	Por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000, "por la cual se expide el Código Penal".	2	Transitorio
1641	Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones.	6	Transitorio
1642	Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.	72	Permanente
1652	Por medio de la cual se dictan disposiciones acerca de la entrevista y el testimonio en procesos penales de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.	6	Transitorio

## COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS

No. Ley	Epígrafe	Costo anual (\$ MM )	Tipo de costo
1654	Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas.	18	Transitorio
		953	Permanente
1658	Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones.	5	Permanente
1659	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.	19	Permanente
1660	Por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 3o, de la Ley 923 de 2004, mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, se crean unos estímulos en materia de vivienda y educación y se dictan otras disposiciones.	22	Permanente
1675	Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido.	5	Transitorio
		1	Permanente
1678	Por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país.	8	Permanente
1680	Por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.	7	Permanente
1682	Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.	441	Permanente
1697	Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.	200	Permanente
1698	Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, y se dictan otras disposiciones.	5	Permanente
1699	Por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados, viudas, huérfanos o padres de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.	4	Permanente
1700	Por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.	3	Permanente
1702	Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones.	27	Permanente
<b>TOTAL</b>		<b>2.366</b>	

**Cuadro 8.2 Leyes sancionadas en 2013 con impacto fiscal sin cuantificar**

No. Ley	Epígrafe
1612	Por la cual se rinde honores al doctor Alfonso Palacio Rudas, como ilustre ciudadano tolimense destacado a nivel nacional.



1613	Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cuarenta y dos (42) años de existencia de la Universidad de Cundinamarca y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras prioritarias.
1616	Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones.
1618	Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad
1622	Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.
1651	Por medio de la cual se modifican los artículos 13, 20, 21, 22, 30 y 38 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones-ley de bilingüismo, "por la cual se expide la ley general de educación".

## CAPÍTULO IX

### **9. BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) - AÑO GRAVABLE 2013**

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 con diferentes objetivos económicos, entre los que se encuentra el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de sectores económicos determinados, el desarrollo tecnológico, la protección y conservación ambiental y el fomento a la inversión nacional o extranjera, entre otros.

En este capítulo se presenta una cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto de renta durante el año gravable 2013 y su costo fiscal para las finanzas de la nación en 2014. Asimismo, esta sección describe la incidencia de las exenciones y exclusiones sobre el recaudo tributario en el Impuesto al Valor Agregado, IVA.

#### **i. Beneficios tributarios 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 a los asalariados respecto de los pagos laborales que perciben.

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 el 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, el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas y aquellos establecidos en la Ley 1429 de 2010<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup> y los descuentos tributarios.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 25% (vigente para 2013) y, en el caso de las personas naturales, se determina una tarifa implícita del 13.1%<sup>3</sup>. 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 del régimen especial<sup>4</sup>. Por último, para efectos analíticos la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico<sup>5</sup>.

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones de renta para el año gravable 2013, cuya declaración se presentó en el mes de abril de 2014, 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 2012; esto en razón a que la presentación de la declaración de renta del año gravable 2013 para

---

<sup>3</sup> La tarifa implícita 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Para efectos de este documento, la desagregación por subsector económico se ajustó en concordancia con la Resolución 000139 de 2012 por medio de la cual la DIAN adoptó la Clasificación de Actividades Económicas – CIIU revisión 4 adaptada para Colombia.

estos contribuyentes se realizará entre los meses de agosto y octubre del año en curso. Por lo anterior, este ejercicio conserva el esquema de depuración de la renta de las personas naturales que existió antes de la Ley 1607 de 2012.

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 2013. El monto total de los beneficios tributarios para el total de declarantes en el año gravable 2013 ascendió a \$30.843 mm (4,4% del PIB), generando un costo fiscal de \$6.333 mm (0,9% del PIB). De este costo, el 78,0% (\$4.939 mm) correspondió a las rentas exentas; 12,6% (\$796 mm) a los descuentos tributarios; y 9,4% (\$598 mm) a la deducción por inversión en activos fijos.

Frente al costo fiscal observado en el año gravable 2012, se registró una reducción de 3,2% (\$210 mm), lo cual refleja la disminución en ocho puntos porcentuales de la tarifa nominal del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas, de 33% en el año gravable 2012 a 25% en el año gravable 2013, modificación introducida por la Ley 1607 de 2012 (Cuadro 9.1).

**Cuadro 9.1: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta**  
**Total declarantes**

Tipo de beneficio	2012 * \$mm		2013 ** \$mm		Cto. Costo fiscal % 2013/12	Part. Costo fiscal % 2013
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal		
Rentas exentas	9.351	3.086	11.001	2.750	-10,9%	43,4%
Descuentos	702	702	762	762	8,6%	12,0%
Deducción por inversión en activos fijos	2.007	662	2.392	598	-9,7%	9,4%
<b>Total personas jurídicas</b>	<b>12.059</b>	<b>4.450</b>	<b>14.155</b>	<b>4.110</b>	<b>-7,6%</b>	<b>64,9%</b>
Rentas exentas	15.682	2.061	16.654	2.189	6,2%	34,6%
Descuentos	32	32	34	34	6,2%	0,5%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%
<b>Total personas naturales</b>	<b>15.714</b>	<b>2.093</b>	<b>16.688</b>	<b>2.223</b>	<b>6,2%</b>	<b>35,1%</b>
Rentas exentas	25.033	5.147	27.655	4.939	-4,0%	78,0%
Descuentos	733	733	796	796	8,5%	12,6%
Deducción por inversión en activos fijos	2.007	662	2.392	598	-9,7%	9,4%
<b>Total</b>	<b>27.773</b>	<b>6.543</b>	<b>30.843</b>	<b>6.333</b>	<b>-3,2%</b>	<b>100,0%</b>

\*La información presentada para este año difiere de la publicada en el MFMP del año 2013, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

\*\* 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, \$3.575 mm corresponden a los contribuyentes, que sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales (\$2.194 mm) genera un costo fiscal total de \$5.769 mm (0,8% del PIB). De este costo, el 75,8% (\$4.375 mm) correspondió a las rentas exentas; 13,8% (\$796 mm) a los descuentos tributarios; y 10,4% (\$598 mm) a la deducción por inversión en activos fijos. Respecto del costo observado en 2012 para este grupo de declarantes, se observó una caída de 1.9% (Cuadro 9.2).

**Cuadro 9.2: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta**  
**Total contribuyentes**

Tipo de beneficio	2012 * \$mm		2013 ** \$mm		Cto. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2013/12	2013
Rentas exentas	7.424	2.450	8.859	2.215	-9,6%	38,4%
Descuentos	702	702	762	762	8,6%	13,2%
Deducción por inversión en activos fijos	2.007	662	2.392	598	-9,7%	10,4%
<b>Total personas jurídicas</b>	<b>10.132</b>	<b>3.814</b>	<b>12.014</b>	<b>3.575</b>	<b>-6,3%</b>	<b>62,0%</b>
Rentas exentas	15.682	2.034	16.654	2.160	6,2%	37,4%
Descuentos	32	32	34	34	6,2%	0,6%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%
<b>Total personas naturales</b>	<b>15.714</b>	<b>2.066</b>	<b>16.688</b>	<b>2.194</b>	<b>6,2%</b>	<b>38,0%</b>
Rentas exentas	23.106	4.484	25.514	4.375	-2,4%	75,8%
Descuentos	733	733	796	796	8,5%	13,8%
Deducción por inversión en activos fijos	2.007	662	2.392	598	-9,7%	10,4%
<b>Total</b>	<b>25.846</b>	<b>5.879</b>	<b>28.702</b>	<b>5.769</b>	<b>-1,9%</b>	<b>100,0%</b>

\* La información presentada para este año difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2013, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

\*\* Para personas naturales, los datos son estimados y para personas jurídicas son preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

## 9.1. Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta

### 9.1.1. 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 2013 ascendió a \$2.392 mm, presentando un aumento de 19,2% frente al valor del beneficio solicitado durante el año gravable 2012. Este valor corresponde a lo declarado por las personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación y que hicieron uso del mencionado beneficio.

**Cuadro 9.3: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos  
Total declarantes - Año gravable 2013\***

Tipo de contribuyente	Inversión estimada**	Valor deducción	Costo fiscal***
Sector privado	4.774	1.629	407
Sector público / mixto	2.124	764	191
<b>Total</b>	<b>6.898</b>	<b>2.392</b>	<b>598</b>

\* Datos preliminares.

\*\* Se calcula a partir de la deducción solicitada.

\*\*\* 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 38 empresas, de las cuales 34 corresponden al sector privado, representando el 68,1% (\$407 mm) del costo fiscal, y el restante (\$191 mm) a las empresas del sector público/mixto (Cuadro 9.3). La inversión estimada, a partir de las empresas que hicieron uso del beneficio durante el año gravable 2013, fue de \$6.898 mm (1,0% del PIB).

**Cuadro 9.4: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos  
Personas jurídicas - Año gravable 2013\***

Subsector económico	Inversión estimada**	Valor de la deducción	Costo fiscal***	Participación en el costo %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.169	732	183	30,6%
Información y comunicaciones	1.419	473	118	19,8%
Actividades financieras y de seguros	1.001	382	96	16,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	870	293	73	12,2%
Industrias manufactureras	336	125	31	5,2%
Construcción	510	153	38	6,4%
Explotación de minas y canteras	267	107	27	4,5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	177	71		3,0%
Transporte y almacenamiento	123	49	12	2,0%
Actividades inmobiliarias	24	7	2	0,3%
Alojamiento y servicios de comida	2	1	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>6.898</b>	<b>2.392</b>	<b>598</b>	<b>100,0%</b>

\* Datos preliminares.

\*\* Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada.

\*\*\* 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: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (30.6%); Información y comunicaciones (19.8%); Actividades financieras y de seguros (16.0%); y Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas (12.2%).

En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$63,0 mm, ahorrándose en el impuesto de renta un monto cercano a \$15,7 mm.

### 9.1.2. Rentas exentas

En el año gravable 2013, las rentas exentas solicitadas por los declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$27.655 mm (3,9% del PIB), que implica un incremento de 10,5% respecto al valor observado en 2012. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$ 4.939 mm (0,7% del PIB), del cual el 55,7% (\$2.750 mm) fue declarado por las personas jurídicas.

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 80,5% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de \$8.859 mm, en tanto que el 19,5% corresponde al régimen especial (\$2.141 mm) para un total de \$11.001 mm. Por subsector económico, el 75,7% de las rentas exentas se distribuyen en tres subsectores: Actividades financieras y de seguros con el 35,3%; Administración pública y defensa con 33,4%; y Otras actividades de servicios con una participación del 7,0% (Cuadro 9.5).

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<sup>6</sup>.

Para el universo de los contribuyentes<sup>7</sup>, el costo fiscal de las rentas exentas asciende a \$4.375 mm, de los cuales \$2.215 mm corresponden a personas jurídicas y un monto estimado de \$2.160 mm en las personas naturales. Para este

<sup>6</sup> 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%.

<sup>7</sup> 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 9.2).

**Cuadro 9.5: Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante**  
**Total declarantes - Año gravable 2013 \***

Subsector económico	\$ Miles de millones		Total	Participación %
	Contribuyente	Régimen especial		
Actividades financieras y de seguros	3.346	536	3.881	35,3%
Administración pública y defensa	3.663	11	3.674	33,4%
Otras actividades de servicios	20	752	771	7,0%
Construcción	546	35	580	5,3%
Industrias manufactureras	321	29	350	3,2%
Información y comunicaciones	275	7	282	2,6%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	9	255	264	2,4%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	224	0	224	2,0%
Alojamiento y servicios de comida	144	39	183	1,7%
Educación	2	169	171	1,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	73	55	128	1,2%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	30	90	119	1,1%
Transporte y almacenamiento	71	34	105	1,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	6	59	65	0,6%
Actividades inmobiliarias	39	25	64	0,6%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	39	14	53	0,5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	26	19	45	0,4%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	19	9	28	0,3%
Explotación de minas y canteras	9	1	10	0,1%
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	0	1	1	0,0%
<b>Total</b>	<b>8.859</b>	<b>2.141</b>	<b>11.001</b>	<b>100,0%</b>
<b>Participación dentro del total de declarantes</b>	<b>80,5%</b>	<b>19,5%</b>	<b>100,0%</b>	

\* 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 Administración pública y defensa con el 41,3% y el subsector de Actividades financieras y de seguros, con una participación de 37,8%. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 34,5%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan (Cuadro 9.6).

Los subsectores que reducen en mayor medida su base gravable con la utilización de este tipo de beneficio son Administración pública y defensa (99,4%), otras

actividades de servicios (93,0%), y Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación (79,7%).

Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a \$8.056 mm, de las cuales el 76,2% pertenecen al sector privado (\$6.141 mm) y el 23,8% al sector público/mixto (\$1.915 mm).

**Cuadro 9.6: Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta - Año gravable 2013\***

Subsector económico	Monto de renta exenta \$mm	Costo fiscal \$mm	Participación %	Rentas exentas / Renta total**
Administración pública y defensa	3,663	916	41.3%	99.4%
Otras actividades de servicios	20	5	0.2%	93.0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	6	2	0.1%	79.7%
Alojamiento y servicios de comida	144	36	1.6%	72.1%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	9	2	0.1%	71.7%
Educación	2	0	0.0%	61.9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	39	10	0.4%	54.1%
Actividades inmobiliarias	39	10	0.4%	50.8%
Construcción	546	136	6.2%	50.3%
Actividades financieras y de seguros	3,346	836	37.8%	32.8%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	26	6	0.3%	25.0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	73	18	0.8%	24.9%
Industrias manufactureras	321	80	3.6%	15.3%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	224	56	2.5%	14.7%
Transporte y almacenamiento	71	18	0.8%	14.2%
Información y comunicaciones	275	69	3.1%	8.7%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	19	5	0.2%	6.0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	30	7	0.3%	5.8%
Explotación de minas y canteras	9	2	0.1%	0.5%
<b>Total</b>	<b>8,859</b>	<b>2,215</b>	<b>100.0%</b>	<b>34.5%</b>

\* Datos preliminares.

\*\* Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso del beneficio.

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 Administración pública y defensa y Actividades financieras y de seguros, con 55,5% y 30,5%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 89,0% de las rentas exentas se concentra en dos subsectores: Actividades financieras y de seguros (\$1.455 mm), y Administración pública y defensa (\$250 mm) (Cuadro 9.7).

En el caso de las rentas exentas de personas naturales, se desagrega la información entre las obligadas a llevar contabilidad y las no obligadas<sup>8</sup>. Para el año gravable 2013 se calcula un beneficio para este grupo de declarantes por \$16.654 mm, de los cuales el 98,0% corresponde a las personas no obligadas a llevar contabilidad (\$16.322 mm) (Cuadro 9.8)

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas se encuentra en la actividad de asalariados, el cual representa el 80,6% del total. Este valor corresponde principalmente a la exención que recae sobre los ingresos laborales (Num. 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario). En el caso de las personas obligadas a llevar contabilidad, el 51,4% del monto total se concentra en los subsectores de Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas (22,7%); Asalariados (17,5%) y Actividades profesionales, científicas y técnicas (11,1%) (Cuadro 9.8).

**Cuadro 9.7: Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes**  
**Total contribuyentes - Año gravable 2013\***

Subsector económico	Público / Mixto \$mm	Participación sector público / mixto %	Privado \$mm	Participación sector privado %	Total \$mm **
Administración pública y defensa	250	13.1%	3,409	55.5%	3,659
Actividades financieras y de seguros	1,455	76.0%	1,871	30.5%	3,326
Construcción	0	0.0%	294	4.8%	294
Industrias manufactureras	25	1.3%	268	4.4%	293
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	160	8.4%	61	1.0%	222
Información y comunicaciones	5	0.3%	68	1.1%	73
Transporte y almacenamiento	0	0.0%	61	1.0%	61
Alojamiento y servicios de comida	5	0.3%	49	0.8%	54
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0.0%	27	0.4%	27
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales	13	0.7%	3	0.0%	16
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0.0%	9	0.2%	9
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos	0	0.0%	8	0.1%	8
Explotación de minas y canteras	0	0.0%	7	0.1%	7
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0	0.0%	4	0.1%	5
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	2	0.1%	0	0.0%	2
Actividades inmobiliarias	0	0.0%	0	0.0%	0
Otras actividades de servicios	0	0.0%	0	0.0%	0
<b>Total</b>	<b>1,915</b>	<b>100.0%</b>	<b>6,141</b>	<b>100.0%</b>	<b>8,056</b>
<b>Participación</b>	<b>23.8%</b>		<b>76.2%</b>		

\* Datos preliminares.

\*\* La diferencia respecto al total de personas jurídicas contribuyentes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas contribuyentes, cuyas rentas exentas ascendieron a \$803 mm.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

<sup>8</sup> 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.

**Cuadro 9.8: Rentas exentas de las personas naturales**  
**Total declarantes - Año gravable 2013\***

Subsector económico	No obligados \$mm	Participación %	Obligados \$mm	Participación %	Total \$mm	Participación %
Asalariados	13.163	80,6%	58	17,5%	13.221	79,4%
Rentistas de capital	905	5,5%	22	6,5%	927	5,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	623	3,8%	37	11,1%	660	4,0%
asistencia social	424	2,6%	4	1,1%	428	2,6%
Transporte y almacenamiento	192	1,2%	13	3,8%	205	1,2%
vehículos automotores y motocicletas	127	0,8%	76	22,7%	202	1,2%
Actividades inmobiliarias	146	0,9%	21	6,2%	166	1,0%
Educación	144	0,9%	4	1,1%	148	0,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	120	0,7%	19	5,8%	139	0,8%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	129	0,8%	4	1,2%	133	0,8%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	81	0,5%	0	0,1%	81	0,5%
Alojamiento y servicios de comida	31	0,2%	31	9,2%	62	0,4%
Construcción	44	0,3%	14	4,3%	58	0,3%
Industrias manufactureras	35	0,2%	18	5,5%	53	0,3%
Información y comunicaciones	46	0,3%	3	0,8%	49	0,3%
Actividades financieras y de seguros	30	0,2%	4	1,4%	34	0,2%
Otras actividades de servicios	26	0,2%	3	0,9%	28	0,2%
Explotación de minas y canteras	26	0,2%	1	0,3%	27	0,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	17	0,1%	0	0,1%	17	0,1%
Administración pública y defensa	13	0,1%	0	0,0%	13	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	1	0,0%	0	0,1%	2	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores o de actividades no diferenciadas	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>16.322</b>	<b>100,0%</b>	<b>332</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.654</b>	<b>100,0%</b>
<b>Participación</b>	<b>98,0%</b>		<b>2,0%</b>			

\*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2012.

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 28,2%, siendo los subsectores económicos de Alojamiento y servicios de comida; Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica; y Asalariados, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (51,7%, 43,7% y 42,1% respectivamente) (Cuadro 9.9).

**Cuadro 9.9: Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad.**  
**Total declarantes - Año gravable 2013\***

Subsector económico	Monto de renta exenta \$mm	Participación %	Rentas exentas / Renta total**
Alojamiento y servicios de comida	31	9.2%	51.7%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0	0.1%	43.7%
Asalariados	58	17.5%	42.1%
Información y comunicaciones	3	0.8%	41.0%
Otras actividades de servicios	3	0.9%	40.2%
Educación	4	1.1%	37.0%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	19	5.8%	36.3%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	37	11.1%	26.6%
Rentistas de capital	22	6.5%	26.4%
Industrias manufactureras	18	5.5%	26.2%
Actividades financieras y de seguros	4	1.4%	24.0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	76	22.7%	24.0%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	0	0.1%	23.9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	4	1.2%	23.3%
Actividades inmobiliarias	21	6.2%	22.9%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0	0.1%	22.0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	4	1.1%	21.2%
Construcción	14	4.3%	20.5%
Transporte y almacenamiento	13	3.8%	18.1%
Administración pública y defensa	0	0.0%	17.5%
Explotación de minas y canteras	1	0.3%	15.7%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0.0%	13.2%
<b>Total</b>	<b>332</b>	<b>100.0%</b>	<b>28.2%</b>

\*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2012.

\*\* 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

### 9.1.3. Descuentos tributarios

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2013 ascendió a \$796 mm, de los cuales \$762 mm corresponde a personas jurídicas y se estima que \$34 mm corresponden a descuentos solicitados por las personas naturales.

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 6,8%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de Educación; Actividades de servicios administrativos y de apoyo; y Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas, redujeron su impuesto de renta en 45,8%, 18,0% y 17,9%, respectivamente (Cuadro 9.10).

**Cuadro 9.10: Descuentos tributarios personas jurídicas  
Total declarantes - Año gravable 2013\***

Subsector económico	Valor \$mm	Participación %	Descuentos / Impuesto de renta **
Educación	0	0.0%	45.8%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	8	1.1%	18.0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	51	6.8%	17.9%
Construcción	10	1.4%	15.4%
Industrias manufactureras	123	16.1%	15.2%
Actividades financieras y de seguros	126	16.5%	13.4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	10	1.3%	12.3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0.0%	11.8%
Alojamiento y servicios de comida	1	0.1%	11.2%
Transporte y almacenamiento	65	8.6%	10.0%
Información y comunicaciones	62	8.2%	8.5%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	73	9.5%	7.9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	0.3%	6.7%
Actividades inmobiliarias	0	0.1%	6.0%
Otras actividades de servicios	0	0.0%	5.6%
Explotación de minas y canteras	229	30.0%	3.5%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	0	0.1%	2.9%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0	0.0%	1.0%
<b>Total</b>	<b>762</b>	<b>100.0%</b>	<b>6.8%</b>

\*Datos preliminares.

\*\* 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 83,1% del total de los descuentos (\$633 mm) (Cuadro 9.11).

Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$129 mm y se concentra en los subsectores Explotación de minas y canteras, y Suministro de

electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, que representan el 54,8% y 42,1%, respectivamente, dentro del total solicitado por este grupo de sociedades.

**Cuadro 9.11: Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes  
Según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2013\***

Subsector económico	Total \$mm	Público /mixto \$mm	Privada \$mm	Participación % Sector privado
Explotación de minas y canteras	229	71	158	25,0%
Actividades financieras y de seguros	126	1	125	19,8%
Industrias manufactureras	123	0	123	19,4%
Transporte y almacenamiento	65	0	65	10,3%
Información y comunicaciones	62	0	62	9,8%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	51	0	51	8,1%
acondicionado	73	54	18	2,9%
Construcción	10	0	10	1,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	10	0	10	1,5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	8	2	6	0,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	0	2	0,2%
Alojamiento y servicios de comida	1	0	1	0,1%
Actividades inmobiliarias	0	0	0	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	0	0	0	0,0%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0	0	0,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0	0	0	0,0%
Otras actividades de servicios	0	0	0	0,0%
Educación	0	0	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>762</b>	<b>129</b>	<b>633</b>	<b>100%</b>

\*Datos preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

De otro lado, se calcula que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$33,5 mm en el año gravable 2013, de los cuales el 81,4% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y el 18,6% a las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. El subsector de Asalariados agrupa el 46,7% del monto total de descuentos calculados, seguido por Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas; y Rentistas de capital con 16,9% y 7,9%, respectivamente (Cuadro 9.12)

**Cuadro 9.12: Descuentos tributarios de las personas naturales.  
Total declarantes - Año gravable 2013\***

Subsector económico	No obligados	Obligados	Total	Participación
Asalariados	15,4	0,2	15,7	46,7%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,9	4,8	5,7	16,9%
Rentistas de capital	2,6	0,1	2,6	7,9%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1,9	0,4	2,3	6,9%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	2,2	0,0	2,2	6,7%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0,9	0,0	0,9	2,6%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,6	0,2	0,8	2,3%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,6	0,0	0,7	2,0%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,6	0,0	0,6	1,9%
Industrias manufactureras	0,4	0,2	0,6	1,7%
Transporte y almacenamiento	0,3	0,1	0,4	1,2%
Construcción	0,2	0,1	0,3	0,8%
Alojamiento y servicios de comida	0,2	0,1	0,3	0,8%
Información y comunicaciones	0,2	0,0	0,2	0,6%
Actividades inmobiliarias	0,1	0,0	0,1	0,4%
Educación	0,1	0,0	0,1	0,4%
Otras actividades de servicios	0,1	0,0	0,1	0,3%
Explotación de minas y canteras	0,0	0,0	0,0	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	0,0	0,0	0,0	0,1%
Administración pública y defensa	0,0	0,0	0,0	0,0%
Actividades financieras y de seguros	0,0	0,0	0,0	0,0%
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0%
<b>Total</b>	<b>27,3</b>	<b>6,2</b>	<b>33,5</b>	<b>100,0%</b>
<b>Participación</b>	<b>81,4%</b>	<b>18,6%</b>		

\* Datos estimados. Se calcula a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2012.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

## ii. Beneficios tributarios en el impuesto al valor agregado.

El Cuadro 9.13 presenta el impacto fiscal que se deriva de la existencia de exclusiones, exenciones y tratamientos diferenciales, tomando como referencia la tarifa general de 16% para efectuar el cálculo en mención. Esta medición se



explica a continuación, teniendo en cuenta para este efecto las modificaciones introducidas en la Ley 1607 de 2012 en el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

**Cuadro 9.13 Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 16%**  
Miles de millones de pesos 2013

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Valor por punto de tarifa
Bienes y servicios excluidos	38.910	2.432
Bienes exentos	3.347	209
Bienes y servicios al 5%	1.018	93

Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

## 9.2. Cuantificación del costo fiscal de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales.

En la legislación tributaria colombiana existe el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que en general grava los bienes y servicios con la tarifa del 16%. Sin embargo existe un amplio número de productos gravados a una tarifa del 5%, 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 esta sección se estima el costo fiscal de los tratamientos preferenciales empleando como punto de referencia la tarifa general de IVA del 16%. El impacto fiscal por las modificaciones en el impuesto se estima a partir del modelo del IVA desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando 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.

Teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Ley 1607 de 2012 en materia de IVA, es pertinente resaltar que el presente capítulo no incluye lo relacionado con el impuesto nacional al consumo, cuyo hecho generador será la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de bienes y servicios, entre los que se destacan la prestación del servicio de telefonía celular (art. 512-2 E.T.), la venta de algunos bienes de producción doméstica o importados que se encuentran definidos en los artículos 512-3, 512-4 y 512-5 del

Estatuto Tributario y los servicios según lo dispuesto en los artículos 512-8, 512-9, 512-10, 512-11, 512-12 y 512-13 del mismo estatuto.

El IVA es un impuesto que grava el consumo final mediante un mecanismo que tiene dos momentos. En el primero de ellos, se grava la totalidad del producto enajenado y en el segundo se concede un descuento sobre el impuesto que gravó los insumos necesarios para la producción y/o comercialización del mismo. De esa manera el tributo grava uno a uno los eslabones del valor agregado que van añadiéndose en la cadena de producción y los descuentos permiten que el consumo intermedio no sea objeto del gravamen, por lo cual el impuesto termina recayendo sobre el consumo final.

### **9.2.1. Bienes y servicios excluidos.**

Actualmente el Estatuto Tributario incorpora en el artículo 424 los bienes excluidos y en el artículo 476 los servicios excluidos. Se resalta que la Ley 1607 de 2012 incluye como bienes excluidos los dispositivos móviles inteligentes (tales como tabletas, tablets) cuyo valor no exceda de cuarenta y tres (43) UVT (UVT 2013: \$26.841, que corresponden a \$1.154.000)

En el Cuadro 9.14 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.

Se resalta que cuando se otorga una exclusión en la mitad de la cadena de producción se genera la ilusión de que el sistema renuncia a gravar el valor agregado de la actividad excluida para promover el consumo de esa clase de bienes o servicios. Esta percepción se refuerza porque probablemente el valor al que se transan los bienes excluidos puede resultar menor al precio que prevalece cuando están gravados. Cuando no se consideran de manera integrada todos los efectos de las modificaciones en el IVA puede tenerse la falsa ilusión de que gravando algunos productos excluidos se obtiene mayor recaudo. En este caso, es posible hablar de la existencia de un gasto tributario negativo.

**Cuadro 9.14 Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios  
excluidos a la tarifa de 16%  
Miles de millones de pesos año 2013**

Código del producto matriz utilización	Descripción	Valor
54	Administración púb. y defensa, administ.sistema de seguridad social	5.776
41	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones	5.025
42	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	4.726
52	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	4.724
51	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	3.036
56	Servicios de enseñanza de no mercado	2.329
57	Servicios sociales y de salud de mercado	2.168
02	Otros productos agrícolas	1.926
55	Servicios de enseñanza de mercado	1.623
38	Energía eléctrica	1.232
46	Servicios de transporte terrestre	801
28	Sustancias y productos químicos	798
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	753
61	Servicios domésticos	534
59	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de mercado	491
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	369
40	Agua	366
39	Gas domiciliario	300
58	Ss. Alcantarillado, saneamiento y de protección del medio ambiente	270
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	240
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de no mercado	215
15	Azúcar y panela	199
07	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	172
30	Productos minerales no metálicos	149
18	Bebidas	133
04	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	114
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	84
05	Productos de la pesca	68
32	Maquinaria y equipo	67
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	53
01	Productos de café	42
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	32
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	32
47	Servicios de transporte por vía acuática	24
17	Productos alimenticios n.c.p.	21
48	Servicios de transporte por vía aérea	17
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	9
29	Productos de caucho y de plástico	6
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	5
09	Minerales no metálicos	5
14	Productos de café y trilla	5
34	Equipo de transporte	2
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	0
08	Minerales metálicos	0
10	Carnes y pescados	0
11	Aceites y grasas animales y vegetales	0
12	Productos lácteos	0
16	Cacao, chocolate y productos de confitería	0
19	Productos de tabaco	0
22	Tejidos de punto y ganchillo; prendas de vestir	0
23	Curtido y preparado de cueros, productos de cuero y calzado	0
26	Edición, impresión y artículos análogos	0
35	Muebles	0
37	Desperdicios y desechos	0
43	Comercio	0
44	Ss. Reparación de automotores, de artículos personales y domésticos	0
45	Servicios de hotelería y restaurante	0
25	Productos de papel, cartón y sus productos	-1
03	Animales vivos y productos animales	-6
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	-9
06	Carbón mineral	-13
<b>Total</b>		<b>38.910</b>

Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

El efecto resultante de adicionar los costos marginales de cada exclusión sugiere que el fisco colombiano incurre en un gasto tributario por exclusiones del IVA alrededor de \$38.9 billones de pesos (aproximadamente \$2.4 billones por punto de tarifa).

Con relación al impacto fiscal medido para el año 2012, se observa un incremento de 14.0% en la valoración de gravar los bienes excluidos a la tarifa general (de \$34.125 mm a \$38.910 mm). Lo anterior se relaciona con el aumento de bienes excluidos que se efectuó con la Ley 1607 de 2012, como es el caso de la gasolina, las actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, entre otros, y el expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro bares, tabernas y discotecas. Sin embargo, los mencionados bienes continúan gravados mediante dos nuevos impuestos, a saber, el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, y el impuesto nacional al consumo.

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 pueden gravar, toda vez que en Colombia el IVA no aplica sobre bienes inmuebles.
- Los Servicios de intermediación financiera (grupo 51) que no están gravados en ningún país.
- Los Servicios de administración pública, Servicios domésticos y Servicios de no mercado.

### 9.2.2. Bienes y servicios exentos.

En Colombia la categoría de exentos se aplica 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.

Por su parte, con la Ley 1607 de 2012 se consideran como exentos los productos clasificados en el arancel de aduanas en las subpartidas 03.06.16.00.00, 03.06.17, 03.06.26.00.00 y 03.06.27 (Camarones y langostinos); a su vez, pasaron de ser bienes excluidos a exentos el ganado bovino, excepto ganado para lidia de la partida arancelaria 01.02, y los diarios y publicaciones periódicas, impresos, incluso ilustrados o con publicidad de la partida arancelaria 49.02.

En el Cuadro 9.15 se presenta el estimado del costo fiscal de no gravar los productos exentos a la tarifa general. El resultado es independiente a la calidad de gravados o excluidos que tengan los animales vivos, ya que en caso de que los animales estén gravados, los responsables tendrían derecho a la devolución del IVA generado en estos insumos.

**Cuadro 9.15**  
**Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general**  
**Miles de millones de pesos año 2013**

Productos	Impacto fiscal
<b>1. Leche, carnes, huevos</b>	<b>3,096</b>
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	75
Leche sin elaborar	175
Leche procesada	480
Queso fresco	206
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	258
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	166
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	13
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	755
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	306
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca	7
Carnes y despojos comestibles de aves frescos	654
<b>2. Libros, revistas y cuadernos</b>	<b>252</b>
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico y cultural	146
Revistas de carácter científico y cultural, Diarios y publicaciones periódicas	62
Cuadernos de tipo escolar	44
<b>Total</b>	<b>3,347</b>

Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN

De acuerdo con lo anterior, el mantener los bienes exentos representa una renuncia tributaria del orden de \$3,3 billones del año 2013.

El artículo 7 de la Ley 1005 de 2005, estableció la calidad de exentos a las materias primas y bienes terminados que se vendan a los usuarios industriales de zonas francas; por su parte la Ley 1607 de 2012 adicionó la calidad de exentos de IVA a los productos que se compren o introduzcan al departamento del Amazonas en el marco de los convenios colombo-peruano y el convenio con la República federativa del Brasil. Estos efectos tributarios no están incluidos en estas estimaciones debido a la no disponibilidad de la información para estos casos específicos.

### **9.2.3. Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%**

La Ley 1607 de 2012 incorporó la tarifa de 5% para bienes y servicios que en anteriores vigencias se encontraban gravados a la tarifa diferencial del 10%, sumado a la inclusión de bienes clasificados en la partida arancelaria 82.01 y maquinaria para uso agroindustrial definida en el arancel de aduanas en la partida 84.32.

El efecto recaudatorio de pasar los bienes y servicios que actualmente están gravados a la tarifa del 5% a la tarifa general (16%) sería la obtención de ingresos tributarios adicionales cercanos a \$1.017,5 mil millones, que equivalen a \$92,5 mil millones por un punto de tarifa en este grupo de bienes.

**Cuadro 9.16 Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios que actualmente tienen  
tarifa de 5% a la tarifa general de 16%  
Miles de millones de pesos año 2013**

Producto	Valor
<b>1. Servicios a la tarifa de 5%</b>	<b>68</b>
Almacenamiento de productos agrícolas	1
Salud prepagada	67
<b>2. Bienes y servicios a la tarifa de 5%</b>	<b>950</b>
Trigo en grano	29
Maíz	35
Arroz con cáscara (paddy)	35
Sorgo, centeno, avena y otros cereales n.c.p.	11
Fruto de palma africana	47
Soya	17
Otras semillas y frutos oleaginosos	3
Algodón desmotado	11
Mortadela, salchichón y butifarra	10
Harinas y gránulos no comestibles de pescado y de carne y otros productos	9
Aceites de origen vegetal en bruto	50
Palmiste, borras, tortas y harinas de semillas y frutos oleaginosos	33
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	104
Otras harinas vegetales; y mezclas y masas para panadería	4
Preparados del tipo utilizado para la alimentación de animales	206
Pastas alimenticias sin cocer, rellenar... que contengan huevo y las demás	44
Café tostado o sin tostar, descafeinado o no	60
Azúcar de caña refinada y sin refinar, mieles y melazas	135
Chocolate de mesa	86
Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza y rastrillos	14
Maquinaria agrícola	7
<b>Total</b>	<b>1,018</b>

Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.