



MINHACIENDA

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

2015

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público
Junio de 2015



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



MINHACIENDA

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

2015

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público
Junio de 2015

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Juan Manuel Santos

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mauricio Cárdenas

VICEMINISTRA GENERAL

Carolina Soto Losada

VICEMINISTRO TÉCNICO

Andrés Escobar Arango

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Andrés Mauricio Velasco

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

Marcela Brun	Paul Díaz	María Lucía Flórez	Jaime Gaona
Javier Gutiérrez	Diego Lozano	Laura Mojica	Hernan Piñeros
Santiago Pulido	Jeniffer Santana	John Sarmiento	Juan Carlos Thomas
María Paula Valderrama	Martha Lucía Villa	Emilio Wills	

Asesor Viceministerio Técnico: Humberto Martínez

Asesor Viceministerio General: Lina Osorio

Pasantes Dirección General de Política Macroeconómica

Carolina Arenas	Daniela López	Daniela Rodríguez	María Fernanda Gómez
-----------------	---------------	-------------------	----------------------

PARTICIPARON EN LA ELABORACIÓN DE ESTE DOCUMENTO LAS SIGUIENTES DIRECCIONES:

DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL:

Fernando Jiménez, Claudia Marcela Numa, Lelio Rodríguez, Aldemar Marroquín, Steven Zapata

DIRECCIÓN GENERAL DEL CRÉDITO PÚBLICO Y DEL TESORO NACIONAL

Ana Milena López, Francisco Lucero, Andrés Quevedo, Efraín Ortega, Luis Alexander López, Luis Manrique y Mateo Macías.

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 Yori, e Ivón Albarracín.

Diseño Portada

Comunicaciones MHCP

Contenido

Introducción	13
1 BALANCE MACROECONÓMICO 2014 Y PERSPECTIVAS 2015.....	16
1.1 Contexto macroeconómico internacional	16
1.1.1 Estados Unidos	17
1.1.2 Desaceleración económica de China	18
1.1.3 Actividad económica en la zona euro	18
1.1.4 América Latina.....	18
1.1.5 Petróleo	19
1.2 Colombia: Actividad económica.....	20
1.2.1 PIB por componentes de la oferta	20
1.2.2 PIB por componentes de demanda	24
1.2.3 Mercado laboral.....	27
1.2.4 Inflación	30
1.2.5 Política monetaria.....	33
1.2.6 Sector externo	34
1.2.7 Balance macroeconómico	43
1.3 Sector financiero.....	45
2 BALANCE FISCAL 2014 Y PERSPECTIVAS 2015.....	49
2.1 Cierre Fiscal 2014	49
2.1.1 Balance Primario	51
2.1.2 Deuda Pública	52
2.2 Revisión Plan Financiero 2015	53
2.2.1 Sector Público No Financiero (SPNF)	54
2.2.2 Sector Público Financiero (SPF)	87
3 PLAN FINANCIERO 2016	93
3.1 Principales características del Plan Financiero 2016.....	93
3.2 Sector Público No Financiero (SPNF).....	95
3.2.1 Gobierno Nacional Central (GNC).....	95
3.2.1.1 Ingresos.....	98
3.2.1.2 Gastos	100
3.2.1.3 Financiamiento	101
3.2.2 Sector Descentralizado.....	107
3.3 Sector Público Financiero (SPF)	119
3.3.1 Banco de la República.....	119
3.3.2 Fogafín	120
4 ESTRATEGIA FISCAL	121
4.1 Consideraciones generales	121
4.2 Responsabilidad fiscal en un contexto internacional	125
4.3 Estrategia fiscal del Sector Público Financiero, 2014-2026.....	126

4.4	Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central, 2014-2026	128
4.4.1	Proyección de ingresos de mediano plazo	129
4.4.2	Proyección de gastos de mediano plazo	130
4.5	Sostenibilidad de la deuda Pública	131
5	PROGRAMA MACROECONÓMICO PLURIANUAL	137
5.1	Consideraciones de los supuestos macroeconómicos	138
5.2	Principales supuestos macroeconómicos	142
5.3	Tendencias generales del escenario macroeconómico	148
5.3.1	Sector externo	148
5.3.2	Balance macroeconómico de mediano plazo	151
5.3.3	Balance Ahorro- Inversión	152
6	COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON VIGENCIAS FUTURAS	155
6.1	Cupos autorizados de vigencias futuras	156
6.2	Principales programas de inversión con cupo autorizado	157
6.3	Cupos autorizados para Asociaciones Público Privadas (APP)	161
7	DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES	163
7.1	Pasivos contingentes	163
7.1.1	Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales - FCEE	164
7.1.2	Pasivo contingente por contratos de infraestructura	166
7.1.3	Pasivos contingentes por operaciones de crédito público	177
7.1.4	Pasivos contingentes por sentencias y conciliaciones	181
7.1.5	Pasivos contingentes por capital exigible	188
7.2	Deudas no explícitas	189
7.2.1	Deuda pensional	189
7.2.2	Cesantías retroactivas	191
7.2.3	Estimación pasivo cesantías retroactivas	192
8	COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN 2014	193
8.1	Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2014	193
9	BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) – AÑO GRAVABLE 2014	195
9.1	Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta	199
9.1.1	Deducción por inversión en activos fijos reales productivos	199
9.1.2	Rentas exentas	200
9.1.3	Descuentos tributarios	205
9.1.4	Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE	208
9.2	Cuantificación del costo fiscal de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales	214
9.2.1	Bienes y servicios excluidos	214
9.2.2	Bienes y servicios exentos	218
9.2.3	Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%	219

Índice de cuadros

Cuadro 1.1: PIB por componentes de la oferta, 2014	20
Cuadro 1.2: Proyección del PIB 2015 por componentes de la oferta	23
Cuadro 1.3: Crecimiento real del PIB 2014 por componentes de demanda.....	25
Cuadro 1.4: Inflación al consumidor	32
Cuadro 1.5: Portafolio de inversiones de los intermediarios financieros*	46
Cuadro 2.1: Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2014 vs 2013).....	49
Cuadro 2.2: Balance Fiscal Sector Público Consolidado	53
Cuadro 2.3: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero	54
Cuadro 2.4: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central	55
Cuadro 2.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central.....	56
Cuadro 2.6: Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central	58
Cuadro 2.7: Gastos totales del Gobierno Nacional Central.....	59
Cuadro 2.8: Principales proyectos de inversión – 2015	61
Cuadro 2.9: Balance Estructural del GNC.....	62
Cuadro 2.10: Fuentes y Usos del GNC 2015*.....	63
Cuadro 2.11: Balance Fiscal de la Seguridad Social.....	67
Cuadro 2.12: Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social 2014-2015.....	68
Cuadro 2.13: Balance Fiscal del Área de Salud	69
Cuadro 2.14: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías.....	72
Cuadro 2.15: Número de Pensionados	73
Cuadro 2.16: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional.....	74
Cuadro 2.17: Balance Fiscal Resto de Entidades	75
Cuadro 2.18: Balance Fiscal Establecimientos Públicos.....	76
Cuadro 2.19: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local	83
Cuadro 2.20: Balance Fiscal de Regionales y Locales	85
Cuadro 2.21: Balance Fiscal del SGR.....	86
Cuadro 2.22: Balance Sector Público Financiero	87
Cuadro 2.23: Estado de Pérdidas y Ganancias Banco de la República.....	87
Cuadro 2.24: Flujo de Caja Fogafín	88
Cuadro 3.1: Balance Fiscal del Sector Público Consolidado.....	94
Cuadro 3.2: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero	94
Cuadro 3.3: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2015-2016	96
Cuadro 3.4: Sensibilidad del Balance Total GNC 2016.....	98
Cuadro 3.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central 2015-2016.....	98
Cuadro 3.6: Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central	99
Cuadro 3.7: Gastos Totales del Gobierno Nacional Central.....	100
Cuadro 3.8: Pago de Intereses de Deuda del Gobierno Nacional Central	101
Cuadro 3.9: Fuentes y Usos del GNC 2016*.....	102
Cuadro 3.10: Balance fiscal de Seguridad Social.....	108
Cuadro 3.11: Balance Fiscal por unidad de negocio de la Seguridad Social	109
Cuadro 3.12: Balance Fiscal del Área de Salud	110

Cuadro 3.13: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías.....	111
Cuadro 3.14: Número de Pensionados	113
Cuadro 3.15: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional.....	113
Cuadro 3.16: Balance Fiscal Resto Nacional	114
Cuadro 3.17: Balance Fiscal Establecimientos Públicos	115
Cuadro 3.18: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local	116
Cuadro 3.19: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR).....	118
Cuadro 3.20: Balance Fiscal del Sistema General de Regalías	118
Cuadro 3.21: Sector Público Financiero	119
Cuadro 3.22: Estado de pérdidas y ganancias Banco de la República	119
Cuadro 3.23: Flujo de caja de Fogafín	120
Cuadro 4.1: Principales supuestos de proyección.....	128
Cuadro 4.2: Balance Fiscal del GNC.....	129
Cuadro 4.3: Estadísticas Descriptivas – Escenarios Aleatorios por Variable	133
Cuadro 5.1: Crecimiento anual promedio de la demanda interna (2016-2026).....	152
Cuadro 6.1: Características generales de las vigencias futuras.....	155
Cuadro 6.2: Total vigencias futuras – por tipo	156
Cuadro 6.3: Total vigencias futuras – por períodos de gobierno	156
Cuadro 6.4: Cupos de vigencias futuras y avales fiscales autorizados	157
Cuadro 6.5: Cupos autorizados de inversión.....	159
Cuadro 6.6: Cupos APP (% del PIB).....	160
Cuadro 6.7: Vigencias futuras bajo el esquema de APP	162
Cuadro 7.1: Saldo Acumulado Fondo de Contingencias.....	165
Cuadro 7.2: Pagos Fondo de Contingencias.....	166
Cuadro 7.3: Pasivo Contingente 2014-2024 concesiones actuales	169
Cuadro 7.4: Pasivo Contingente 2015-2025 - 4G Primera Ola	170
Cuadro 7.5: Pasivo Contingente 2015-2025 - 4G Segunda Ola.....	172
Cuadro 7.6: Pasivo Contingente 2014-2024 – Cormagdalena	173
Cuadro 7.7: Pasivo Contingente en Contratos para el Desarrollo de Infraestructura Vial	175
Cuadro 7.8: Monto en exposición.....	178
Cuadro 7.9: Pasivo Contingente Operaciones de Crédito Público	179
Cuadro 7.10: Saldo del Fondo de Contingencias	180
Cuadro 7.11: Pasivo Contingente por Sentencias y Conciliaciones	184
Cuadro 7.12: Entidades con mayor concentración del contingente	184
Cuadro 7.13: Procesos por Jurisdicción	186
Cuadro 7.14: Monto en exposición	188
Cuadro 7.15: Contingente por capital exigible.....	189
Cuadro 7.16: Deuda por cesantías retroactivas	192
Cuadro 9.1: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes	198
Cuadro 9.2: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes	199
Cuadro 9.3: Dedución por inversión en activos fijos reales productivos	199
Cuadro 9.4: Dedución por inversión en activos fijos reales productivos	200

Cuadro 9.5: Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante.....	201
Cuadro 9.6: Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta	202
Cuadro 9.7: Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes	203
Cuadro 9.8: Rentas exentas de las personas naturales.....	204
Cuadro 9.9: Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad – Formulario 110.....	205
Cuadro 9.10: Descuentos tributarios personas jurídicas.....	206
Cuadro 9.11: Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad	207
Cuadro 9.12: Descuentos tributarios de las personas naturales.....	208
Cuadro 9.13: Rentas exentas en el impuesto sobre la renta para la Equidad CREE.....	209
Cuadro 9.14: Resumen del valor y el costo fiscal de las rentas exentas del impuesto sobre la renta para la Equidad CREE .Años gravables 2013 - 2014 *	210
Cuadro 9.15: Rentas exentas de los declarantes de CREE por concepto	211
Cuadro 9.16: Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE por subsector económico.....	212
Cuadro 9.17: Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE - Grandes contribuyentes.....	213
Cuadro 9.18: Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos	214
Cuadro 9.19: Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa de 16%	216
Cuadro 9.20: Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos.....	217
Cuadro 9.21: Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general.....	218
Cuadro 9.22: Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios que actualmente	219

Índice de gráficos

Gráfico 1.1: PIB América Latina e índice de precios de los <i>commodities</i> S&P	16
Gráfico 1.2: PIB e Índice de Términos de Intercambio	17
Gráfico 1.3: Contribución sectorial al crecimiento anual del PIB real (%).....	21
Gráfico 1.4: Contribuciones al crecimiento del PIB de construcción	22
Gráfico 1.5: Inversión, comparativo LAC6.....	25
Gráfico 1.6: Tasa de desempleo	27
Gráfico 1.7: Principales indicadores del mercado laboral.....	28
Gráfico 1.8: Empleados Asalariados y No Asalariados	29
Gráfico 1.9: Empleo formal e informal bajo el criterio de afiliación a la seguridad social	30
Gráfico 1.10: Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema (%).....	30
Gráfico 1.11: Inflación y meta de inflación (%).....	31
Gráfico 1.12: Inflación de transables vs. Tasa de cambio	32
Gráfico 1.13: Expectativas de Inflación	33
Gráfico 1.14: Índice de tasa de cambio peso/dólar y LACI.....	34
Gráfico 1.15: índice de tasa de cambio real multilateral ITCR)*	35
Gráfico 1.16: Tasa Representativa del Mercado (TRM).....	36
Gráfico 1.17: Expectativas de tasa de cambio promedio para 2015 (pesos por dólar)	36
Gráfico 1.18: Balance en cuenta corriente y sus componentes (millones de dólares)	38
Gráfico 1.19: Balance en cuenta corriente y sus componentes (% del PIB)	38
Gráfico 1.20: Balance en cuenta capital y financiera, y sus componentes (millones de dólares).....	39
Gráfico 1.21: Balance en cuenta capital y financiera, y sus componentes (% del PIB).....	39
Gráfico 1.22: Estimación cuenta corriente 2015 (millones de dólares).....	40
Gráfico 1.23: Estimación cuenta corriente 2015 (%PIB)	41
Gráfico 1.24: Estimación cuenta capital y financiera 2015 (millones de dólares).....	42
Gráfico 1.25: Estimación cuenta capital y financiera 2015 (% del PIB).....	43
Gráfico 1.26: Tasa de inversión (% del PIB).....	44
Gráfico 1.27: Tasa de ahorro (% del PIB).....	45
Gráfico 1.28: Balance macroeconómico (% del PIB).....	45
Gráfico 1.29: Crecimiento real de la cartera* (%).....	46
Gráfico 1.30: Indicadores de Calidad y Cubrimiento de cartera riesgosa.....	47
Gráfico 1.31: Rentabilidad y solvencia de los establecimientos de crédito	48
Gráfico 1.32: Rentabilidad de las instituciones financieras no bancarias (%)	48
Gráfico 2.1: Balance Primario del SPNF (% del PIB)	51
Gráfico 2.2: Deuda del SPNF (% PIB).....	52
Gráfico 2.3: Deuda del GNC (% del PIB).....	53
Gráfico 2.4: Evolución de los ingresos del GNC 2014-2015 (% PIB).....	56
Gráfico 2.5: Evolución de los gastos del GNC 2014-2015 (% PIB)	60
Gráfico 2.6: Evolución del ahorro neto del FEPC y del precio del petróleo (pesos).....	77
Gráfico 2.7: Balance fiscal del Sector Regionales y Locales. Ciclo Político de Presupuesto (% del PIB).....	86
Gráfico 3.1: Evolución de la Deuda Neta del GNC.....	96
Gráfico 3.2: Ingresos y gastos del GNC (% PIB).....	97

Gráfico 3.3: Composición de los ingresos tributarios del GNC – 2016*	99
Gráfico 3.4: Composición del Gasto Total GNC 2016*	101
Gráfico 3.5: Composición de las fuentes de financiamiento del GNC – 2016*	103
Gráfico 4.1: Calificaciones de Riesgo Crediticio y Tasa de Largo Plazo para los Bonos Moneda Extranjera	121
Gráfico 4.2: Círculo virtuoso	122
Gráfico 4.3: Deuda Pública Bruta del Gobierno General	126
Gráfico 4.4: Balance Fiscal del Gobierno General	126
Gráfico 4.5: Balance Fiscal del SPC	127
Gráfico 4.6: Deuda Neta del SPNF	128
Gráfico 4.7: Deuda Bruta del GNC – Escenarios Alternos	131
Gráfico 4.8: Abanico Deuda Bruta del GNC	132
Gráfico 5.1: Índice de Precios de Commodities	138
Gráfico 5.2: Expectativas de crecimiento real (%)	138
Gráfico 5.3: Índice de términos de intercambio	140
Gráfico 5.4: Crecimiento de los principales socios comerciales de Colombia	141
Gráfico 5.5: Composición de las remesas por país de origen (millones de dólares)	142
Gráfico 5.6: Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo	143
Gráfico 5.7: Evolución y proyección de la balanza de pagos	149
Gráfico 5.8: Evolución y proyección de la balanza de pagos	149
Gráfico 5.9: Proyección balance cuenta corriente y comercial de bienes y servicios no factoriales	150
Gráfico 5.10: Cuenta de capital y financiera e IED	151
Gráfico 5.11: Demanda interna y PIB	152
Gráfico 5.12: Balance macroeconómico	153
Gráfico 5.13: Tasa de inversión, promedio anual por períodos	154
Gráfico 5.14: Tasa de ahorro, promedio anual por períodos	154
Gráfico 6.1: Cupos de vigencias futuras bajo el esquema de APP (% del PIB)	161
Gráfico 7.1: Perfil de aportes al Fondo de Contingencias	177
Gráfico 7.2: Monto en exposición por calificaciones	179
Gráfico 7.3: Pago anual por sentencias y conciliaciones	181
Gráfico 7.4: Participación histórica de pagos del rubro de sentencias y conciliaciones por sectores	182
Gráfico 7.5: Entidades con mayor volumen de pagos por procesos	183
Gráfico 7.6: Entidades con mayor concentración del contingente	185
Gráfico 7.7: Entidades que concentran el mayor número de procesos en su contra	186
Gráfico 7.8: Concentración de las pretensiones por tipo de Jurisdicción	187
Gráfico 7.9: Concentración del contingente por tipo de Jurisdicción	187
Gráfico 7.10: Deuda Pensional (% PIB de 2010)	190
Gráfico 7.11: Senda de pago pensional a cargo del GNC (% PIB)	191
Gráfico 7.12: Evolución de la deuda por cesantías retroactivas	192
Gráfico 8.1: Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas 2014	194
Gráfico 9.1: Sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad:	209

Abreviaturas y siglas usadas en el documento

Abreviatura/Sigla	Significado
AFP	Administradoras de fondos de pensiones
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
b	Billones (millones de millones)
COP	Pesos colombianos
CREE	Impuesto sobre la renta para la equidad
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
EC	Establecimientos de Crédito
ECAT	Subcuenta de Seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito
EMCALI	Empresas Municipales de Cali
EMCM	Encuesta Nacional de Comercio al por menor
EME's	Economías Emergentes
EPM	Empresas Públicas de Medellín
EPS	Entidad Prestadora de Salud
ETB	Empresa de Telefonía de Bogotá
FAEP	Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera
FED	Reserva Federal
FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
FGPMP	Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNC	Fondo Nacional del Café
FNR	Fondo Nacional de Regalías
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FOPEP	Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional
FPO	Fondos de Pensiones Obligatorias
FPV	Fondos de Pensiones Voluntarias
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud
GBI	Government Bond Index
GMF	Gravamen a los Movimientos Financieros
GNC	Gobierno Nacional Central
IC	Indicador de Calidad
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICC	Índice de confianza al consumidor
IED	Inversión Extranjera directa
IEP	Inversión Extranjera de Portafolio

IFNB	Instituciones Financieras No Bancarias
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
IPC	Índice de precios al consumidor
LACI	Latin America Currency Index
MBPD	Millones de barriles por día
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
mm	Miles de millones
PAE	Patrimonio Autónomo de Ecopetrol
PAP	Patrimonio Autónomo de Telecom
pb	Puntos Básicos
PIPE	Plan de impulso a la productividad y al empleo
pp	puntos porcentuales
QE	Quantitative Easing
QE3	Quantitative Easing fase 3
REFICAR	Refinería de Cartagena
SAI	Sociedades Administradoras de Inversión
SCB	Sociedades Comisionistas de Bolsa
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGR	Sistema General de Regalías
SPC	Sector Público Consolidado
SPF	Sector Público Financiero
SPNF	Sector Público No Financiero
SPNM	Sector Público No Modelado
TRM	Tasa representativa del mercado
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UPC	Unidad de Pago por Capacitación
UPME	Unidad de planeación minero-energética
USD	Dólares americanos
WEO	World Economic Outlook

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 el mediano plazo.

Caída en los precios del petróleo: un reto para el que Colombia está preparada

El mercado mundial del crudo ha sufrido profundas transformaciones en los últimos años, como consecuencia de tres factores principales. Por una parte, el importante aumento en la producción petrolera de Estados Unidos, que de acuerdo con la U.S. *Energy Information Administration*, pasó de 8.3 millones de barriles diarios en promedio en 2005 a 9.7 millones en 2010 y cerró en 14.0 millones en 2014. Desde 2013, Estados Unidos ya es el principal productor de crudo del planeta y en 2014 explicó el 15% de la producción mundial. En segundo lugar, el crecimiento de la economía mundial ha estado por debajo de lo esperado, situación que ha repercutido en un menor dinamismo de la demanda de energéticos. Finalmente, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha decidido no utilizar, por ahora, su capacidad reguladora en materia de producción para alterar esta nueva coyuntura de mayor abundancia relativa de crudo.

Como consecuencia de estos factores, el último año ha visto cambios considerables en los precios del petróleo, así como en las perspectivas sobre su evolución futura. El precio del Brent, la referencia relevante para los crudos colombianos, pasó de estar consistentemente por encima de los USD 100 por barril durante el primer semestre de 2014, y alcanzar incluso USD 114,8 en la segunda mitad de junio pasado, a USD 48,8 a finales de enero de este año. Desde entonces, si bien se ha recuperado y en la actualidad se encuentra ligeramente por encima de los USD 65, el Brent ha sufrido una caída en su cotización cercana al 40%. Los mercados de futuros apuntan a que la recuperación de precios continuará hasta llevar el Brent a USD 75,5 por barril hacia el año 2020, lo que significa que, en el mediano plazo, los barriles de crudo que venda el país habrán perdido por lo menos 25% de su valor en dólares.

Colombia no es una economía dependiente del crudo: la extracción de petróleo y gas representa el 7,1% del PIB. Sin embargo, la situación macroeconómica en general, y fiscal en particular, es sensible a variaciones considerables en el precio de los hidrocarburos como las que se están presentando. En efecto, al cierre de 2014 las exportaciones de crudo representaron 52,8% de las exportaciones totales del país; por su parte, la inversión extranjera directa (IED) que llegó al sector de hidrocarburos explicó el 30,1% del total de IED el año pasado. En términos de ingresos para el Gobierno Nacional, las rentas asociadas con los hidrocarburos derivadas de los pagos de impuesto de renta y CREE que hacen las empresas del sector, y los dividendos que paga Ecopetrol a la Nación, han representado en promedio el 17% del total de sus ingresos durante los últimos tres años.

En los frentes mencionados arriba y dadas las magnitudes presentadas, una caída permanente de los precios del petróleo genera múltiples efectos: en términos de balanza de pagos, un deterioro temporal del déficit en la cuenta corriente y una reducción temporal en el superávit de la cuenta de capital; en términos de crecimiento, efectos negativos tanto de corto plazo (cíclicos) como de largo plazo (crecimiento potencial), consecuencia de una afectación de la senda

de crecimiento esperado del ingreso nacional; en términos fiscales, un deterioro estructural de los ingresos asociados con el petróleo.

Dicho lo anterior, la economía colombiana cuenta con múltiples herramientas para hacer frente a esta compleja coyuntura. En el frente externo, el régimen de tipo de cambio flexible permite encajar el choque petrolero y amortiguar sus efectos, generando condiciones de mayor competitividad para que sectores como el industrial, el agropecuario y el turismo exporten más, y los productores nacionales puedan competir en condiciones más favorables con las importaciones. En términos de inversión extranjera directa, es importante mencionar dos elementos. El primero es que la base de inversionistas interesados en invertir directamente en Colombia se ha diversificado, en la medida en que el 30,1% de la IED que llegó al sector petrolero en 2014, mencionado arriba, es sustancialmente menor que el 47,9% que representó la IED que llegó al sector en 2010; por otra parte, como consecuencia de la devaluación, los activos denominados en pesos se han abaratado en dólares, mejorando su atractivo para los inversionistas extranjeros. Finalmente, es importante anotar que el país solicitó al FMI la renovación de la línea de crédito contingente (FCL, por sus siglas en inglés), cuyo papel es operar como un seguro en casos de estrés adicional en el frente de balanza de pagos.

Si bien la devaluación se traslada a través de diferentes canales a los precios domésticos y afecta la inflación, la credibilidad de la política monetaria se ha mantenido intacta, en la medida en que las expectativas de inflación del mercado se mantienen ancladas en 3% en el horizonte relevante de política. La solidez del marco dentro del cual actúa el Banco de la República está mostrando una vez más sus virtudes en una coyuntura en la que la inflación ha mostrado incrementos temporales por factores principalmente de oferta.

Otro factor que da un parte de tranquilidad para enfrentar el choque petrolero y sortear la transición de la economía a un crecimiento impulsado por sectores que están encontrando nuevas ventajas para competir internacionalmente es la solidez del sistema financiero. Al igual que durante la turbulencia internacional de 2008 y 2009, en la coyuntura actual el sistema financiero ha dado claras señales de robustez. La cartera vencida se encuentra en niveles bajos, los niveles de provisión son los adecuados, la exposición cambiaria en las hojas de balance de las entidades de crédito no constituye factor de preocupación y la cartera de créditos de los bancos locales a las empresas del sector petrolero es reducida. En ese sentido, es posible afirmar que la capacidad del sistema financiero para continuar apalancando el proceso de desarrollo del país no se ha visto mermada en las actuales circunstancias.

En el frente fiscal es quizá, entonces, donde están los principales retos derivados del cambio, en principio estructural, que han sufrido los precios del petróleo. La pérdida de ingresos fiscales asociados con los hidrocarburos, las necesidades de mantener y profundizar los avances sociales y en materia de infraestructura, y el compromiso de cumplir con las metas estipuladas en la regla fiscal, que durante el horizonte contemplado en este Marco Fiscal de Mediano Plazo convergerán a déficit estructurales no mayores a 1% del PIB, constituyen sin duda una tarea compleja que tomará varios años, pero que es realizable y debe hacerse ordenadamente.

Precisamente para enfrentar eventualidades como las que estamos viviendo es que el país ha construido en los últimos quince años un andamiaje institucional completo, transparente y exigente, pero ante todo lo suficientemente flexible para que la política fiscal sea sostenible pero no juegue un papel inconvenientemente procíclico. Parámetros fundamentales para la elaboración de las proyecciones contenidas en este documento, como la senda futura de crecimiento potencial del PIB y la evolución de los precios de largo plazo del petróleo que deben ser usados en las estimaciones fiscales del Gobierno Nacional y del proyecto de Presupuesto General de la Nación que deberá ser llevado al Congreso antes de terminar el mes de julio, fueron discutidos con, y entregados finalmente por, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal que creó la Ley 1473 de 2011. Como se muestra en este Marco Fiscal de Mediano Plazo, producto del trabajo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público llevó a cabo con el Comité, la regla fiscal

mostrará durante éste y los próximos años las bondades de su diseño, permitiéndole al Gobierno Nacional acomodarse gradualmente a la nueva realidad de precios del petróleo, sin generar ajustes que exacerben la fase descendente del ciclo económico en el que estamos entrando.

Este proceso de ajuste consulta nuestras posibilidades en materia de financiamiento, exige compromisos importantes en materia de control de gastos de funcionamiento e inversión, más allá de los que ya se hicieron a finales de 2014 y para la presentación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, y requerirá de un esfuerzo en materia de ingresos, el cual consta de tres etapas. La primera se llevó a cabo en la reforma tributaria aprobada por el Congreso de la República a finales de 2014, por medio de la cual este año ya se está pudiendo recaudar 0.5% del PIB adicional en ingresos que compensan parcialmente la caída del recaudo proveniente del sector minero-energético. La segunda, que va desde este año hasta 2019, exigirá redoblados esfuerzos en materia de gestión por parte de una DIAN más moderna y eficiente, que además deberá arrojar resultados contundentes en materia de control de la evasión. La tercera, a llevarse a cabo de 2020 en adelante, necesitará de ingresos adicionales, producto de una hoja de ruta que entregará al Gobierno, antes de terminar este año, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria que creó la Ley 1739 de 2014. Dicha hoja de ruta está en construcción, pero la Comisión ya fue clara, en el primer informe que por intermedio del Ministerio de Hacienda entregó a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, que la tributación a las empresas no debe incrementarse.

Finalmente, el Gobierno ha considerado que, respetando cabalmente las restricciones que impone el cumplimiento de las metas de la regla fiscal, es necesario un paquete de medidas para apuntalar el crecimiento, organizadas sectorialmente y presentadas en conjunto, el 28 de mayo pasado, como el Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo - PIPE 2.0, cuyas características se presentan más adelante en este documento. Este plan busca orientar recursos públicos durante éste y los próximos años hacia programas con efecto multiplicador en materia de crecimiento económico y empleo, en frentes como vivienda, educación, industria, comercio y turismo, y minas y energía. No constituye gasto contracíclico en los términos que contempla la regla fiscal, el cual sólo se permite en circunstancias de desaceleración que actualmente no experimenta la economía colombiana, pero se considera necesario para mejorar la calidad y el impacto de la inversión pública.

En suma, la economía colombiana no va a ser una víctima pasiva del impacto de la caída, que se anticipa estructural, en los precios del petróleo. Cuenta con un marco de política económica adecuado y coherente, capaz de encausar al país en una senda de ajuste gradual a la nueva realidad que el entorno externo impone. En particular, la política fiscal ya ha reaccionado con algunas medidas, las cuales serán complementadas por las acciones adicionales que se presentan en este documento.

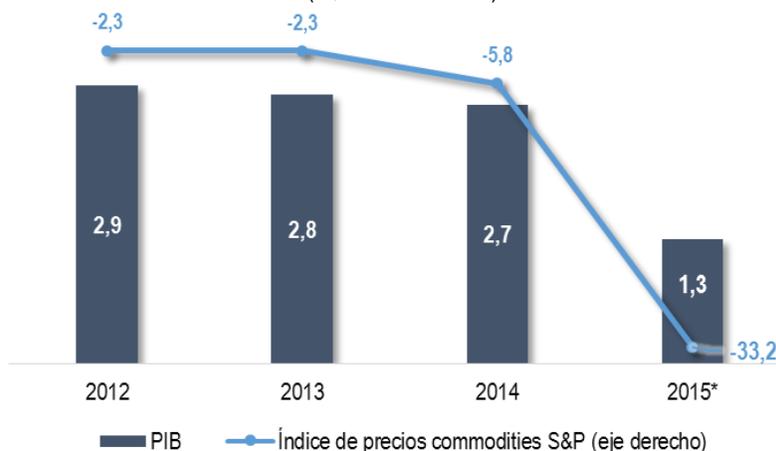
Capítulo I

1 BALANCE MACROECONÓMICO 2014 Y PERSPECTIVAS 2015

1.1 Contexto macroeconómico internacional

En 2014, la economía global creció a una tasa de 3,3%, en línea con lo proyectado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Octubre de 2014, después de haber reducido en 0,3 pp el pronóstico de octubre de 2013 (3,6%). La reducción en el crecimiento obedece al estancamiento en la recuperación económica de la Zona Euro, la desaceleración de la economía China, y al inicio del ciclo negativo de los precios de las materias primas, que afectó directamente a las economías emergentes (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1: PIB América Latina e índice de precios de los commodities S&P
(%, variación anual)



*Proyectado

Fuente: FMI (WEO), Bloomberg

Para 2015, el FMI reajustó su previsión de crecimiento global a 3,5%, 0,3 pp por debajo de la última proyección de 2014, explicada por una revisión a la baja de las proyecciones de crecimiento de China, Rusia, Japón, la zona euro y de los países exportadores de petróleo. Se espera que la economía estadounidense continúe jalando el crecimiento global, teniendo como fuente principal su demanda interna, lo cual se prevé que dará lugar a un incremento de las importaciones.

La desaceleración de China tendrá estar acompañada de una menor dinámica de sus exportaciones, dada la baja demanda global, que llevará a una disminución en el valor de las importaciones de ese país. Los términos de intercambio en la zona euro podrían aumentar levemente, como resultado de políticas monetarias encaminadas a aumentar la liquidez en la zona, dinamizando el consumo y la inversión.

Se anticipa una desaceleración para la economía colombiana, debido a la reducción en el valor de sus exportaciones, dada la fuerte caída en los precios del petróleo observada desde el segundo semestre de 2014. El valor de las importaciones será afectado por la depreciación nominal del peso, lo que se traducirá en una caída en los términos de intercambio (Gráfico 1.2)

Gráfico 1.2: PIB e Índice de Términos de Intercambio
(Variación % anual)



Fuente: FMI (WEO), China General Administration of Customs, Eurostat, US Census Bureau, Banco de la República.

1.1.1 Estados Unidos

Parte del fortalecimiento de la actividad económica mundial en 2014 obedeció a la consolidación del crecimiento de la economía estadounidense (2,4%), que superó la proyección hecha por el FMI en el *World Economic Outlook* (WEO), de 0,25 pp. El crecimiento estuvo acompañado de la finalización del programa de estímulos económicos conocido como QE3 (*Quantitative Easing stage 3*). Esta decisión habría sido tomada, según la información disponible de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), gracias a la generación de 222 mil empleos no agrícolas mensuales y a la reducción la tasa de desempleo desde 6,7% en 2013 a 5,6% al cierre de 2014.

El balance de los hogares en ese país mejoró sustancialmente en 2014, en un contexto de condiciones financieras favorables y la recuperación del mercado inmobiliario, donde la venta de viviendas nuevas creció 4,1% respecto a 2013 y el Índice Case Shiller¹ de precios de vivienda aumentó de 165,6 a 172,9 puntos durante 2014 (crecimiento de 4,4%).

En lo corrido de 2015, a pesar de la caída del PIB trimestral (-0,7%), explicada por las duras condiciones climáticas y la debilidad de la demanda global, el crecimiento anual alcanzó 2,7%. En mayo de 2015, la tasa de desempleo disminuyó 0,2 pp respecto al cierre de 2014, ubicándose en 5,5% (6,3% en mayo de 2014), y el índice de confianza de la Universidad de Michigan² registró máximos de los últimos 7 años en los primeros cinco meses de 2015, con un promedio de 94,6. Adicionalmente, la venta de viviendas nuevas se ha incrementado 17,0% al comparar los cuatro primeros meses de 2015 respecto al mismo periodo de 2014.

¹ El Case-Shiller Home Price Index, es un índice de *Standard & Poor's* que hace seguimiento mensual a los cambios de los precios de la vivienda en Estados Unidos.

² El Índice de Confianza del Consumidor de la Universidad de Michigan (*The Index of Consumer Expectations*) es un indicador construido a partir de encuestas mensuales a 500 consumidores de Estados Unidos, en relación a sus expectativas respecto a tres aspectos: finanzas personales, clima de negocios y planes futuros de compras. El resultado de este indicador ha demostrado ser un buen predictor del desempeño de la economía norteamericana.

Bajo este panorama, y teniendo en cuenta que los bajos niveles de inflación han obedecido en parte, a la reducción marcada de los precios de los combustibles, es probable que la FED continúe con el proceso de normalización monetaria, aumentando la tasa de interés en la medida que la inflación vaya convergiendo a 2%.

1.1.2 Desaceleración económica de China

La desaceleración económica de China, cuyo crecimiento en 2014 (7,4%) fue inferior en 0,3 pp al observado en 2013, estuvo marcada por fuerzas estructurales que reflejan la convergencia natural del crecimiento, y la limitada dinámica económica de sus principales socios comerciales de la Zona Euro.

Para 2015, el FMI redujo en 0,3 pp la proyección de crecimiento de China, (respecto a la proyección de octubre de 2014) llevándola a 6,8%. A pesar de la desaceleración observada en 2014, el bajo crecimiento del primer trimestre de 2015 (1,3%) y la reducción en las expectativas de crecimiento para 2015, se espera que las reformas que se están dando en esa economía conlleven a un crecimiento transicional más lento, pero a su vez más seguro y sostenible, tanto para esa economía, como para el resto del mundo. Dichas reformas tienen la finalidad de reducir la dependencia de la demanda externa de bienes de consumo, incentivando el mercado interno y desarrollando ampliamente el sector de servicios. Se espera que el sector financiero juegue un papel importante, al traducir los grandes ahorros en inversiones más eficientes, liberalizando las tasas de interés de los préstamos, flexibilizando las tasas de los depósitos y promoviendo que los inversionistas del sector privado establezcan instituciones financieras.

1.1.3 Actividad económica en la zona euro

Las economías que conforman la zona del euro presentaron significativas divergencias en términos de crecimiento, siendo Alemania y España las que jalaron la dinámica económica, con una variación anual del PIB en 2014 de 1,5% y 1,4% respectivamente, contrarrestando los bajos crecimientos de economías como Italia (-0,4%) y Francia (0,4%). El resultado para la zona fue un crecimiento de 0,8% en 2014, acompañado de presiones deflacionarias que llevaron al Banco Central Europeo a intervenir el mercado monetario en múltiples ocasiones con reiteradas reducciones de la tasa de interés (pasando de 25 pb a 5 pb durante 2014). Adicionalmente, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) de la zona aumentó tan solo 2,6 puntos entre 2013 y 2014, y a partir del segundo semestre, tanto consumidores como empresarios deterioraron sus expectativas. Las exportaciones crecieron a una tasa anual de 3,7%, mientras que las importaciones lo hicieron a un ritmo de 2,9%. Finalmente, la cuenta corriente cerró con un superávit de 2,3% del PIB en 2014, frente a 2,2% en 2013.

Para 2015, se prevé que el inicio de la implementación del plan de compra de activos (QE) por valor de USD65 billones mensuales en los próximos dos años, sumado a la tasa de política monetaria cercana a cero, logre aumentar la liquidez con el fin de estimular la inversión y la demanda, lo cual ya se ha visto reflejado en el aumento del crecimiento económico anual de 1,0% en el primer trimestre, ubicándose por encima del promedio de los últimos tres años, que vino acompañado de un aumento del ICC, que al mes de mayo se situó en -5,5, (desde -10,9 en diciembre de 2014) alcanzando máximos históricos. Lo anterior va en línea con el aumento del indicador de situación económica actual y permite proyectar un mejoramiento de la situación económica de la zona en el corto y mediano plazo.

1.1.4 América Latina

La zona de América Latina y el Caribe presentó una desaceleración en su crecimiento económico a 1,3% en 2014, frente a lo observado en 2013 (2,9%), explicada por bajos desempeños como el de Venezuela (-4,0%) y Brasil (0,1%), que estuvieron contrarrestados por buenos resultados como el de Colombia (4,6%) y Ecuador (3,6%). El enfriamiento de la región se debió a la ralentización de sus socios comerciales más importantes, que generó una reducción en los precios de las principales materias primas, incrementando su déficit de cuenta corriente, disminuyendo los flujos de

capital y deteriorando el balance fiscal. Esta coyuntura dio lugar a devaluaciones importantes de las monedas, que además derivó en niveles de inflación superiores a 9%, siendo Argentina y Venezuela los principales responsables de los resultados al alza, y generando incrementos en las tasas de interés en algunas de las economías de América Latina.

El Índice de Confianza del Consumidor (ICC Nielsen)³ empeoró en 71% de las economías de América Latina. En el agregado para LATAM, el índice disminuyó seis puntos al pasar de 94 en 2013 a 88 en 2014. Sus tres componentes: perspectivas de trabajo, finanzas personales, e intenciones de gasto se deterioraron 12 pp, 3 pp y 2 pp, respectivamente. En el primer trimestre de 2015, la confianza ha seguido deteriorándose, alcanzando el nivel más bajo desde 2011 (86 pp).

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las exportaciones en América Latina disminuyeron 1,4% en 2014, siendo Brasil el país que más contribuyó a la caída, y Argentina y Perú los que presentaron mayores contracciones. En lo corrido del año a marzo, las exportaciones latinoamericanas han seguido deteriorándose, registrando una caída anual de 9,1% respecto al primer trimestre de 2014.

Se espera que la recuperación de las economías avanzadas (Estados Unidos y Eurozona) incremente la demanda por bienes manufacturados, lo cual contrarrestaría en parte la disminución de la demanda por materias primas, contribuyendo a la corrección de los desbalances externos que muestra América Latina. Por otro lado, se prevé un ajuste en la estructura fiscal de algunos países de la región con el objetivo de soportar su crecimiento y amortiguar el valor de la deuda externa. A pesar de los ajustes financieros y las decisiones de política monetaria que se tomen en Estados Unidos, se anticipa un aumento gradual de los flujos de capital dirigidos al sector productivo de las economías emergentes y mejoras en su competitividad, esto último como resultado de la devaluación de sus monedas.

1.1.5 Petróleo

Los precios internacionales del petróleo disminuyeron más de 50% entre junio y diciembre de 2014, debido al exceso de oferta mundial de crudo. Después de haber alcanzado un máximo de US\$115 (Brent) y US\$107 (WTI) por barril en junio, los precios fueron presionados a la baja por el aumento en la producción de petróleo de esquisto en Estados Unidos, la desaceleración económica en Europa y Asia y la decisión de la OPEP de mantener una cuota de producción de 30 millones de barriles promedio diarios (MBPD) con el fin de proteger su participación en el mercado.

Las cotizaciones del crudo Brent y WTI en lo corrido del año han oscilado alrededor de los US\$47-\$67/barril y US\$44-60/barril, respectivamente, presionando a las empresas productoras de petróleo a reducir los gastos de capital (CAPEX⁴) y a re-direccionar sus proyectos de inversión en busca de la optimización de sus retornos, con el fin de mitigar la caída en las utilidades.

Sin embargo, la reducción de la oferta de petróleo, producto de estas decisiones gerenciales, ha resultado marginal en relación a la oferta mundial de crudo, la cual se ubica alrededor de 93,9 MBPD y continúa superando la demanda, debido a que los inventarios en Estados Unidos han aumentado, las plataformas de perforación son más productivas y la producción de la OPEP (31,4 MBPD) se encuentra por encima de la cuota establecida. Adicionalmente, se han observado caídas en los índices bursátiles debido a la baja expectativa de flujos futuros de estas empresas,

³ *The Nielsen Global Consumer Confidence Index* mide la confianza, las principales preocupaciones y hábitos de gasto de los consumidores por Internet sobre la base de una media anual. El Índice se desarrolla en base a la confianza de los consumidores en el mercado de trabajo, el estado de sus finanzas personales y la disposición a gastar.

⁴ CAPEX, *Capital Expenditures*, es la sigla en inglés para referirse a la inversión de capital que genera utilidades.

repercutiendo significativamente en la estabilidad macroeconómica de los países exportadores de crudo y afectando directamente sus balances fiscales.

Para el resto del año se espera que los bajos precios del crudo generen un aumento en la demanda, principalmente de China y Estados Unidos, y disminuciones en la oferta que logren estabilizar los precios alrededor de los USD55-60/barril y aumentarlos a USD65-70/barril en 2016.

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 2014 y las principales perspectivas para el 2015.

1.2.1 PIB por componentes de la oferta

En 2014 la economía alcanzó un crecimiento de 4,6%, cifra muy similar a la proyectada por el gobierno (4,7%). La diferencia radica en la revisión que llevó a cabo el DANE de la actividad económica en 2013, cuyo crecimiento pasó de ser 4,7% a 4,9%. Una base más alta en 2013 hace que el resultado de 4,6% en 2014 se encuentre en línea con las perspectivas del gobierno.

Los sectores que más dinamizaron la economía fueron el de servicios financieros, actividades sociales y construcción, los cuales contribuyeron conjuntamente con 2,5 pp al crecimiento del PIB total. El sector minero no presentó el comportamiento que se esperaba y cerró el año exhibiendo una contracción de 0,2%. La industria, por su parte, tampoco tuvo la dinámica proyectada inicialmente a razón del cierre de la Refinería de Cartagena (REFICAR) y de un desempeño de la economía global por debajo de las expectativas. El Cuadro 1.1 presenta los principales resultados del PIB por componentes de oferta para 2014.

Cuadro 1.1: PIB por componentes de la oferta, 2014

Componente	I-14	II-14	III-14	IV-14	2014	Particip. (%)	Contrib. (%)
Agropecuaria, caza y pesca	6,2	0,3	1,7	0,9	2,3	6,1	0,1
Explotación de minas y canteras	6,1	-2,2	-1,2	-3,3	-0,2	7,3	0,0
Industrias manufactureras	4,1	-2,0	-0,6	-0,3	0,2	11,1	0,0
Electricidad, gas y agua	4,4	3,7	4,0	3,1	3,8	3,5	0,1
Construcción	14,2	8,4	11,1	5,9	9,9	7,2	0,7
Edificaciones	6,8	1,0	14,1	7,5	7,4	3,2	0,2
Obras civiles	24,8	14,3	7,1	3,8	12,0	4,0	0,4
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	5,5	4,1	4,2	4,5	4,6	12,0	0,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,9	4,3	4,2	3,2	4,2	7,3	0,3
Est. financieros, seguros, inmuebles y otros	5,4	5,5	4,5	4,1	4,9	19,7	1,0
Actividades de servicios sociales	7,6	5,5	4,7	4,2	5,5	15,4	0,8
Impuestos	7,5	8,2	7,4	8,3	7,8	9,9	0,8
Producto Interno Bruto	6,4	4,3	4,2	3,5	4,6		

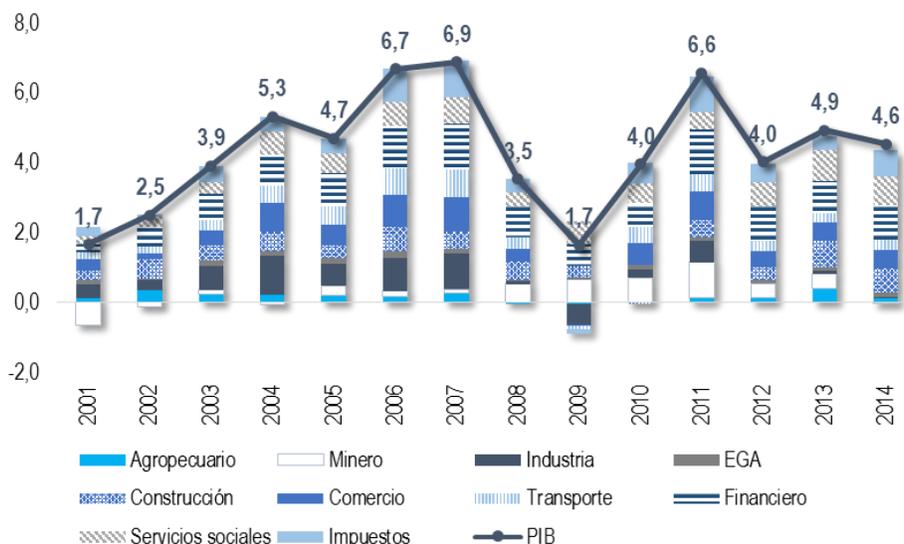
Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP

1.2.1.1 Análisis sectorial

Sector agropecuario, caza y pesca: En 2014, el sector agropecuario registró un crecimiento de 2,3%, inferior en 4,4 pp al presentado en 2013 (6,7%). Esta desaceleración explicó 0,3 pp de la variación del PIB total entre estos dos años (Gráfico 1.3). El menor crecimiento del sector tiene origen en la alta base de 2013, año en el que la variación del sector registró un máximo histórico (6,7%), gracias al extraordinario desempeño del café (que creció a una tasa de 36%) con motivo de los logros alcanzados en materia de productividad por el programa de renovación de cultivos. A pesar de

que en 2014 los productos agrícolas continuaron presentando una buena dinámica, particularmente el café (10%), su contribución al crecimiento del sector se redujo en 1,5 pp, explicando gran parte del menor dinamismo.

Gráfico 1.3: Contribución sectorial al crecimiento anual del PIB real (%)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP

Sector explotación de minas y canteras: En 2014, el sector de minería registró una contracción por primera vez en nueve años. La caída de la producción petrolera y un desempeño del carbón inferior al esperado son la razón de la variación de -0,2% del sector. La fuente del comportamiento negativo de la producción petrolera (-1,4%) fue la difícil situación de orden público, que conllevó a una disminución en la extracción de crudo. El carbón presentó una variación de 3,6%, cuando el año anterior se había ubicado en niveles inferiores a -3%. La lenta recuperación de la producción carbonífera se explica por los paros y bloqueos que volvieron a tener lugar en 2014, que impidieron que los crecimientos de producción alcanzados en el primer trimestre del año (33,9%) se replicaran en los trimestres siguientes y que el carbón apalancara el crecimiento del sector de explotación de minas y canteras, el cual cerró el año contribuyendo en 0,4 pp a la desaceleración del PIB total entre 2013 y 2014 (Gráfico 1.3).

Sector industrias manufactureras: El bajo desempeño de la industria en 2014 (0,2%) se debe, en gran medida, a la fuerte caída que sufrió el renglón de refinación con motivo del cierre temporal de la segunda refinera del país, REFICAR. El subsector, que para 2013 representaba aproximadamente el 13% del PIB industrial (el más alto del sector), presentó una contracción de 8,7%. De no haberse presentado el cierre, el crecimiento de la industria habría estado cercano al 1,4%. Esta cifra, aunque modesta, es superior a la observada en los dos años anteriores.

Es importante anotar que la recuperación económica internacional prevista para el 2014 no tuvo el ritmo que se esperaba y que por tanto, la producción industrial no contó con el impulso que inicialmente se estimaba para la demanda externa. El bajo ritmo de crecimiento de la industria en otros países de la región refleja los efectos del lento dinamismo de la economía global. Perú, Chile y Argentina presentaron variaciones negativas de -3,3%, -0,3% y -1,3%, respectivamente en su PIB industrial⁵.

⁵ Fuente: Institutos de estadística de cada país.

A pesar de la difícil coyuntura internacional presentada en 2014, 68% de los renglones industriales colombianos mostraron un crecimiento positivo, y de éstos, el 24% crecieron por encima del PIB total. Entre los subsectores que mayor contribución positiva tuvieron se encuentran el de sustancias y productos químicos con un crecimiento de 3,3%, elaboración de bebidas (4,5%) y fabricación de otros productos minerales (3,3%).

Sector construcción: En el 2014 el sector de la construcción continuó siendo uno de los principales dinamizadores de la economía al contribuir en 0,7 pp al crecimiento del PIB total, con una variación de 9,9%. Este valor es muy similar al registrado un año atrás. Al igual que en 2013, el renglón que más aportó a la variación fue el de obras civiles y su contribución relativa aumentó en este último año (Gráfico 1.4). A pesar de la desaceleración del subsector de edificaciones, en 2014 continuó consolidando una buena dinámica al presentar un crecimiento de 7,4%. En particular, las edificaciones no residenciales cobraron especial protagonismo, principalmente en el segundo semestre del año. Por su parte, las edificaciones residenciales vieron reducida su participación en el crecimiento del sector debido a la caída en la construcción de viviendas en estratos bajos, la cual experimentó una variación significativamente alta en 2013, con motivo de la entrada en vigencia de Ley de Vivienda de Interés Prioritario que ordenó la construcción de 100.000 viviendas gratis destinadas a personas de bajos recursos (Gráfico 1.4).

La construcción de obras civiles creció 12,1% en 2014. El buen comportamiento del subsector es producto, entre otras cosas, del ciclo político de las regiones que para el 2014 implicaba un buen nivel de ejecución. Los recursos de regalías apropiados por las regiones también fueron importantes dinamizadores de las obras civiles. El renglón que mayor crecimiento presentó fue el de otras obras civiles, que recoge la inversión en estadios, parques y otras instalaciones deportivas para el juego al aire libre; seguido por el de carreteras, calles, caminos, puentes, carreteras y túneles (Gráfico 1.4).

Gráfico 1.4: Contribuciones al crecimiento del PIB de construcción
(Puntos porcentuales)



Fuente: DANE

Comercio, reparación, restaurantes y hoteles: El sector mostró un crecimiento de 4,6% en 2014, replicando el buen desempeño de 2013. En esta ocasión, el subsector de comercio presentó una mayor dinámica que en 2013, al registrar una variación de 5,1%, 1,1 pp por encima del crecimiento observado un año atrás. A diferencia del año anterior, en 2014 ninguna línea de mercancía presentó variación negativa. La venta de vehículos automotores y motocicletas tuvo

un comportamiento destacable, y el 79% de las líneas presentó crecimientos superiores a los de 2013, de acuerdo a información suministrada por la EMCM (Encuesta Mensual de Comercio al por Menor).

Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas: El sector financiero presentó un crecimiento de 4,9%, contribuyendo con 1,0 pp al crecimiento de 2014, el aporte más alto a la dinámica económica de este año. El renglón de intermediación financiera fue el que más aportó al desempeño del sector, al contribuir 2,2 pp al crecimiento del mismo, acelerándose frente a 2013, cuando contribuyó 1,9 pp.

Servicios sociales, comunales y personales: Las actividades de servicios sociales, comunales y personales registraron un crecimiento de 5,5%, contribuyendo con 0,9 pp a la variación del PIB total en 2014. A pesar de que su contribución al crecimiento cayó en 1,0 pp frente a 2013, los servicios sociales y de salud de mercado aumentaron a una mayor tasa que la observada hace un año. El menor crecimiento del sector se explica, principalmente, por una desaceleración en la variación en la subcuenta de actividades de asociaciones de esparcimiento, deportivas y culturales, que pasó de contribuir en 1,0 pp a aportar 0,6 pp al desempeño del sector.

1.2.1.2 Proyección del PIB por componentes de oferta para 2015

El año 2015 se proyecta como uno de transición para la economía colombiana. Ante la difícil coyuntura de la caída de los precios del petróleo, el principal producto de exportación colombiano, la volatilidad de los mercados financieros internacionales y el bajo crecimiento de algunos de los socios comerciales más importantes, el país tiene el reto de incrementar la competitividad de su aparato productivo y diversificar su portafolio de exportaciones.

El 2015 será el año en el que el país empiece a sentir los efectos de la coyuntura internacional, principalmente en materia de ingresos tributarios, dividendos y regalías, pero también será el año en el que inicie una transformación de su potencial exportador, en el que las manufacturas y el sector agropecuario, impulsados inicialmente por un tipo de cambio más competitivo, cobrarán un nuevo protagonismo en un contexto de recuperación de la economía de Estados Unidos y del mundo.

Frente a 2014, la mayoría de los sectores reducirán su contribución al crecimiento. El Cuadro 1.2 presenta las proyecciones del crecimiento del PIB para 2015, según los componentes de la oferta.

Cuadro 1.2: Proyección del PIB 2015 por componentes de la oferta

Componente	Variación anual (%)	Particip. (%)	Contrib. (pp)
Agropecuario, caza y pesca	1,8	6,1	0,1
Explotación de minas y canteras	2,0	7,2	0,1
Industrias manufactureras	4,0	11,2	0,4
Electricidad, gas y agua	3,2	3,5	0,1
Construcción	4,1	7,2	0,3
Edificaciones	3,0	3,2	0,1
Obras civiles	5,0	4,1	0,2
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	3,9	12,1	0,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,6	7,3	0,3
Est. financieros, seguros, inmuebles y otros	4,0	19,9	0,8
Actividades de servicios sociales	4,1	15,6	0,6
Impuestos	4,0	10,0	0,4
Producto Interno Bruto	3,6		

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Como es de esperarse, el sector que resulta directamente afectado por la caída de los precios del petróleo es el de explotación de minas y canteras, en el cual se han suspendido varios proyectos de exploración por haber perdido rentabilidad. Sin embargo, en términos reales, se espera que este sector presente un crecimiento de 1,0% en 2015. El impulso del sector provendrá de la producción de carbón, que de acuerdo con estimaciones de la UPME (Unidad de Planeación Minero-Energética), en 2015 ascenderá a un total de 97,8 millones de toneladas del mineral, lo que representaría un crecimiento de 10,5% respecto a la producción registrada en 2014 (88,5 millones de toneladas).

El menor crecimiento previsto para el sector de servicios sociales se explica por la caída de los ingresos petroleros tanto por parte del gobierno central (a través de menores dividendos de Ecopetrol, menor recaudo del impuesto a la renta y del CREE), como de los regionales (por menores regalías).

El sector de la construcción, particularmente el de obras civiles, también se verá impactado por la reducción de los ingresos petroleros, impacto que será contrarrestado por una mayor ejecución impulsada por la parte alta del ciclo político de las regiones. El subsector de edificaciones no tendrá una dinámica destacable en 2015. En un escenario base, las edificaciones residenciales, considerando la caída que presentaron las iniciaciones de viviendas de estratos bajos y medios en los últimos tres trimestres de 2014, exhibirían un crecimiento inferior o muy cercano a 0%. Introduciendo los efectos de algunos de los programas del Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, esta variación podría ubicarse en niveles cercanos a 1,5%, teniendo en cuenta que el efecto de los mismos se verá materializado especialmente en 2016. Las edificaciones no residenciales podrían impulsar el desempeño del subsector en el primer semestre de 2015, dada la buena dinámica que se viene presentando desde el segundo semestre de 2014.

El sector manufacturero en 2015 contará con el impulso de la entrada en funcionamiento de REFICAR, cerrada desde finales de marzo de 2014 por motivos de remodelación. Es importante destacar que en 2014 la refinación participó con 12% del PIB industrial y se espera que bajo las nuevas condiciones su participación alcance niveles superiores a 14% en 2015. Al sumar al efecto REFICAR el de la recuperación de la economía de Estados Unidos, el crecimiento total de industria se ubicaría en alrededor del 4,0%, del cual cerca 1,4 pp serían aportados por el subsector de la refinación.

1.2.2 PIB por componentes de demanda

La solidez del crecimiento de la economía durante el 2014 se sustenta en la dinámica de la demanda interna. El mayor motor de crecimiento para este año fue la inversión, cuya contribución al crecimiento (3,2 pp.) fue la mayor de todos los componentes, superando incluso al consumo de los hogares (2,8 pp), que creció a una tasa anual de 4,4%. La formación bruta de capital mostró un crecimiento real de 11,7% después de haber registrado una variación anual de 5,6% en 2013. El consumo del gobierno creció 6,2% en 2014, permitiendo que el consumo total presentara una variación de 4,7%, levemente superior al crecimiento agregado para el año, pero desacelerándose con respecto al año anterior (5,0%). De esta manera, la demanda final interna mostró una variación de 6,3%, situándose por encima del crecimiento de los últimos dos años (Cuadro 1.3)

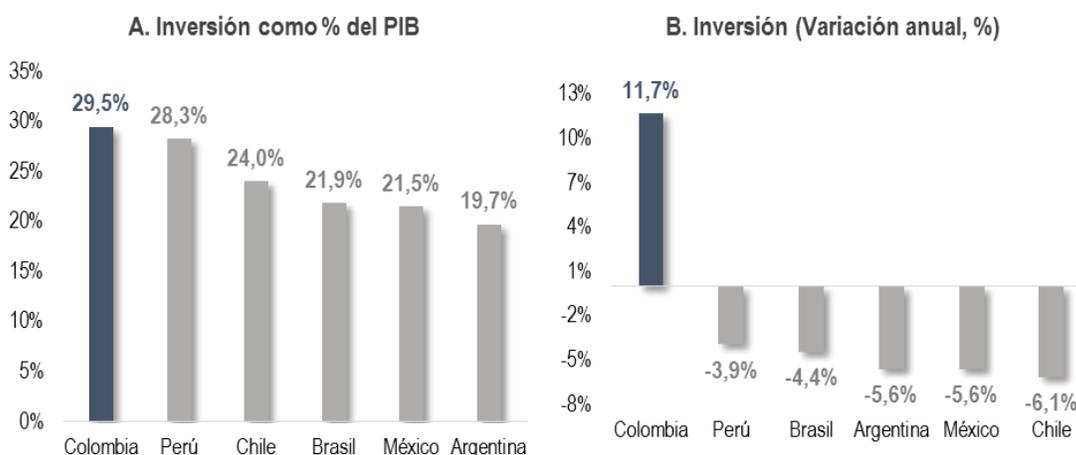
Cuadro 1.3: Crecimiento real del PIB 2014 por componentes de demanda

	Crecimiento anual					2014	Particip. (%)	Contrib. (pp)
	2013	2014-I	2014-II	2014-III	2014-IV			
PIB	4,9	6,4	4,3	4,2	3,5	4,6	100	4,6
Importaciones Totales	6,4	9,2	5,6	8,7	13,0	9,2	29,0	-2,5
Consumo Total	5,0	5,4	4,4	4,3	4,8	4,7	82,2	3,9
Hogares	3,8	4,3	3,8	4,1	5,1	4,4	64,7	2,8
Gobierno	9,2	9,5	6,6	5,1	3,9	6,2	17,4	1,1
Formación bruta de capital	5,6	14,7	13,7	10,1	8,5	11,7	29,5	3,2
Demanda Final Interna	5,1	7,9	6,1	5,8	5,7	6,3	111,4	7,1
Exportaciones Totales	5,3	3,2	-11,5	4,9	-2,0	-1,7	16,2	-0,3

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP y DANE

La tasa de inversión durante el 2014 se situó en 29,5% del PIB, superando el nivel de 2013 y representando un máximo histórico para el país. Frente al comportamiento de la inversión en los países pares de la región (LAC6⁶), Colombia fue el único país que mostró una variación positiva durante el 2014 y registró la tasa de inversión más alta dentro de este grupo (ver Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5: Inversión, comparativo LAC6



Fuente: DANE, Institutos de Estadística de cada país. Cálculos MHCP.

El destacable desempeño de la inversión para este periodo se explica por la dinámica del sector de la construcción. La formación bruta de capital fijo en edificaciones y en obras civiles mostró variaciones anuales de 7,8% y 12,1% respectivamente, contribuyendo con 5,5 pp al incremento (para mayor detalle volver a la Sección 1.2.1).

En cuanto al consumo de los hogares, la variación de 4,4% representa una aceleración en el crecimiento respecto al año anterior (3,8%), sustentado en una mayor confianza de los consumidores y en la reducción de la pobreza y el desempleo observada durante el año, así como en la formalización de los ocupados. Esta mayor dinámica se vio reflejada en un mayor crecimiento en el consumo de bienes no durables y semidurables. Los no durables pasaron de crecer 3,2% en 2013 a 3,8% en 2014 y los semidurables de 2,7% a 4,6%. Finalmente, los servicios, que representan

⁶ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

el 52,5% del consumo privado, mantuvieron una tasa de crecimiento de 4,3%, igual a la del año anterior. En este orden de ideas, el buen desempeño del consumo representa una mejora en el bienestar económico de los hogares durante el 2014.

El consumo público creció a una tasa anual de 6,2%, menor a la registrada en 2013, pero históricamente alta respecto al promedio histórico⁷. Este comportamiento se explica por la buena dinámica en la ejecución del gasto de los gobiernos territoriales correspondiente al tercer año, como parte del ciclo político regional. Con respecto a las entidades del orden nacional, es necesario destacar la mayor ejecución como resultado de los procesos electorales llevados a cabo durante 2014, los cuales se traducen en un incremento de los gastos generales y de funcionamiento por parte de la Registraduría General de la Nación. Adicionalmente, los esfuerzos en el sector judicial por reducir la congestión de los procesos también explican este comportamiento.

La dinámica del comercio exterior contribuyó negativamente al crecimiento agregado. La débil situación de la demanda externa continuó afectando el comportamiento de las exportaciones, las cuales presentaron una contracción real de 1,7%. Las importaciones, por su parte, registraron un crecimiento real de 9,2% sustentado en el impulso de la demanda interna.

1.2.2.1 Proyección del PIB por componentes de demanda para 2015

Para 2015 se proyecta que el consumo privado crezca a una tasa de 4,0%, mostrando leve desaceleración con respecto al resultado de 2014, como consecuencia del enfriamiento de la economía, lo que afectará el ingreso disponible de los hogares. La fuerte reducción de los precios del petróleo no tendrá un efecto positivo importante sobre los consumidores, teniendo en cuenta que este impacto no se traduce en la misma proporción hacia los precios de los combustibles. Cabe destacar que los resultados en materia de reducción de la pobreza, la contracción del desempleo y los avances en formalización laboral alcanzados en los últimos años han contribuido con la consolidación de una nueva clase media que continuará sustentando el consumo de los hogares.

Pese a lo anterior, el choque negativo de precios del petróleo tendrá importantes efectos sobre la economía a través de diversos canales. El consumo y la inversión pública serán los principales afectados, teniendo en cuenta la relevancia de los ingresos fiscales asociados a la producción petrolera, con lo que se proyecta una desaceleración del consumo del Gobierno Nacional como resultado del aplazamiento en los gastos de funcionamiento a partir del 2015. En contraste, a nivel sub-nacional se espera una mayor ejecución debido a que 2015 es el último año del periodo de gobierno a nivel territorial. Así, el mayor impacto será recibido por la formación bruta de capital, la cual, bajo el nuevo contexto de precios de petróleo, estará afectada por el aplazamiento de algunos rubros de inversión por parte del Gobierno que ya han sido anunciados. En el frente privado, es de esperar que el flujo de inversión hacia el sector de hidrocarburos se vea afectado por el choque de precios, como ya ha venido ocurriendo.

Finalmente, es importante llamar la atención sobre el hecho de que las inversiones asociadas al sector de edificaciones, que tuvieron un impacto importante sobre el sector de la construcción en 2013 y 2014, dieron lugar a una base alta de comparación para 2015. Las nuevas fases de los programas de vivienda no verán efectos sobre la actividad económica hasta el segundo semestre de 2015. No obstante, es necesario destacar que el comportamiento de las inversiones públicas a nivel territorial asociadas a los recursos de regalías pendientes de ejecución, y a el nuevo presupuesto bienal aprobado en 2014 aportarán positivamente por cuenta del ciclo político de las regiones en el último año de gobierno.

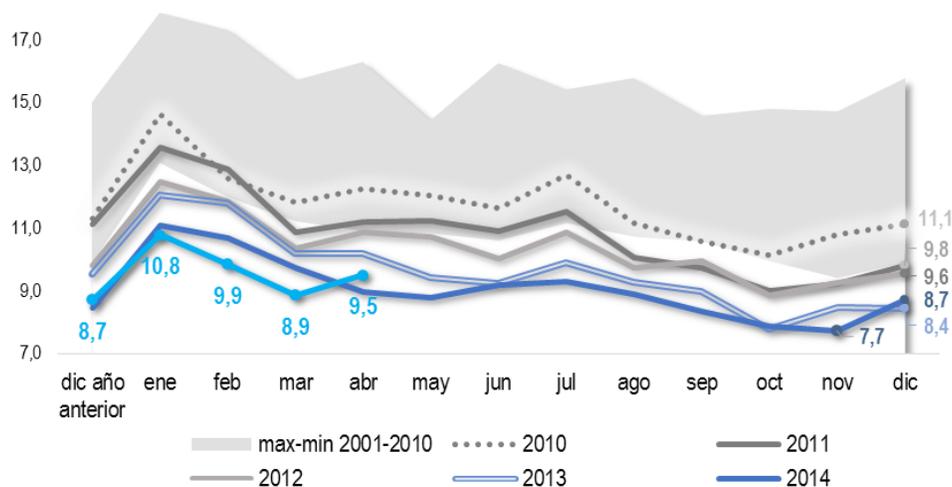
⁷ Para el período comprendido entre 1998 y 2014, el consumo público ha crecido a una tasa anual promedio de 4,0%.

Para el comercio exterior se proyecta una recuperación de las exportaciones, dado el aumento en la competitividad internacional derivado de la fuerte depreciación de la tasa de cambio, lo cual incentivará el comercio de productos no petroleros. Adicionalmente, la recuperación de Estados Unidos comenzará a impulsar la demanda externa, permitiendo que las exportaciones no tradicionales encuentren nuevas oportunidades de mercado en ese país. Por otro lado, la desaceleración de la demanda interna así como la depreciación real sustentarán una menor dinámica de las importaciones, completando así las condiciones para un crecimiento agregado de 3,6% para toda la economía.

1.2.3 Mercado laboral

Los buenos resultados de la economía se han reflejado en el dinamismo que viene presentando el mercado laboral. La tasa de desempleo terminó 2014 en 9,1% en promedio para el total nacional, la más baja desde la publicación de datos mensuales en 2001 e inferior en 0,5 pp a la observada un año atrás, de 9,6%. Este resultado refleja la capacidad de la economía para generar empleo (Gráfico 1.6).

Gráfico 1.6: Tasa de desempleo
Total nacional – mensual



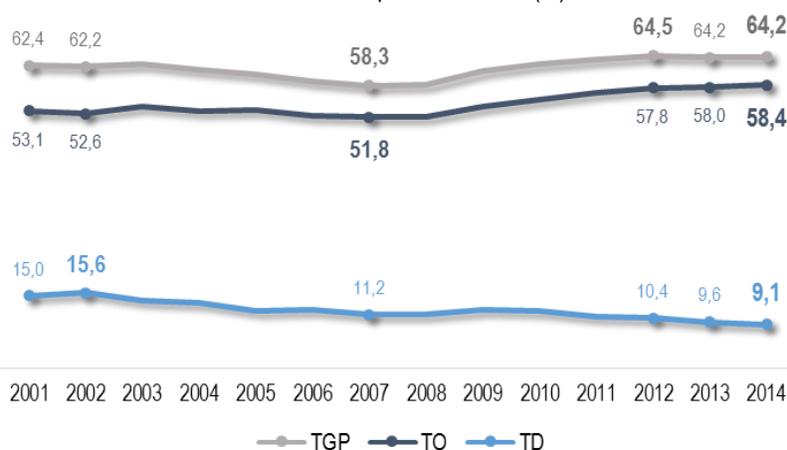
Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP

La tasa de ocupación alcanzó el máximo histórico de 58,4% de la población en edad de trabajar, en un entorno en el que la oferta laboral (medida por la Tasa Global de Participación, TGP) alcanzó su segundo valor más alto desde 2001 (64,2%). En las 13 áreas metropolitanas⁸ ocurrió algo similar: una tasa de desempleo mínima histórica de 9,9%, acompañada de una tasa de ocupación de 61,3% con una TGP de 67,9%, también máxima histórica (Gráfico 1.7).

⁸ Las 13 áreas metropolitanas son: Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio

Gráfico 1.7: Principales indicadores del mercado laboral

Total nacional- promedio anual (%)



Fuente: DANE

En 2014 se dieron importantes avances en materia de desempleo en las áreas urbanas. Respecto a lo observado para 2013, la tasa de desempleo promedio para 2014 se redujo en 20 de las 23 ciudades⁹ que monitorea el DANE (18 de 23 en 2013 respecto a 2012), siendo Quibdó (18,1% en 2013, 14,8% en 2014), Popayán (15,8% en 2013, 13,4% en 2014) y Montería (11,0% en 2013, 9,2% en 2014) las ciudades con la mayor reducción. Adicionalmente, en 2014, ocho de las 23 ciudades registraron tasas de desempleo de un solo dígito, tres ciudades más que en 2013.

En cuanto al empleo sectorial, para el promedio de 2014, el mayor número de ocupados se concentró en el comercio (27,3%), seguido de servicios comunales, sociales y personales (19,9%), agricultura (16,3%) e industria manufacturera (12%). En los seis sectores restantes¹⁰ se emplearon el 24,5% de los ocupados a nivel nacional. Los sectores que más contribuyeron al crecimiento de la ocupación (2,2% en promedio 2014) fueron servicios (0,1 pp), comercio (0,5 pp) y actividades inmobiliarias (0,4 pp). Agricultura y explotación de minas y canteras contribuyeron de manera negativa al crecimiento (-0,4 pp y -0,1 pp, respectivamente)

En las 13 áreas, la distribución del empleo por sectores es similar al total nacional. En 2014, los ocupados se concentraron en comercio (30,7%), servicios comunales, sociales y personales (22,6%), industria manufacturera (16,1%) y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (11,0%). Servicios comunales (0,8 pp), comercio (0,8 pp) y actividades inmobiliarias (0,6 pp) fueron los sectores que más contribuyeron al crecimiento del empleo en las 13 áreas (3,0% para el promedio de 2014).

El dinamismo del mercado laboral se debe en parte a las políticas encaminadas a promover la generación de empleo, y más específicamente, de empleo formal, como la Reforma Tributaria de diciembre de 2012 (Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012) y el PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo), con los cuales se recortaron las cargas parafiscales totales en 13,5 pp, gracias a la eliminación de los aportes destinados a salud (8,5 pp), al ICBF (3 pp) y al SENA (2 pp). Lo anterior redujo sustancialmente el costo salarial de las empresas, creando incentivos para nuevas contrataciones y generando las condiciones que han hecho posible reducir el desempleo mes a mes. Entre abril de 2013 y diciembre de 2014, la tasa de desempleo alcanzó mínimos históricos para el mes correspondiente, tanto para

⁹ Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar, Villavicencio.

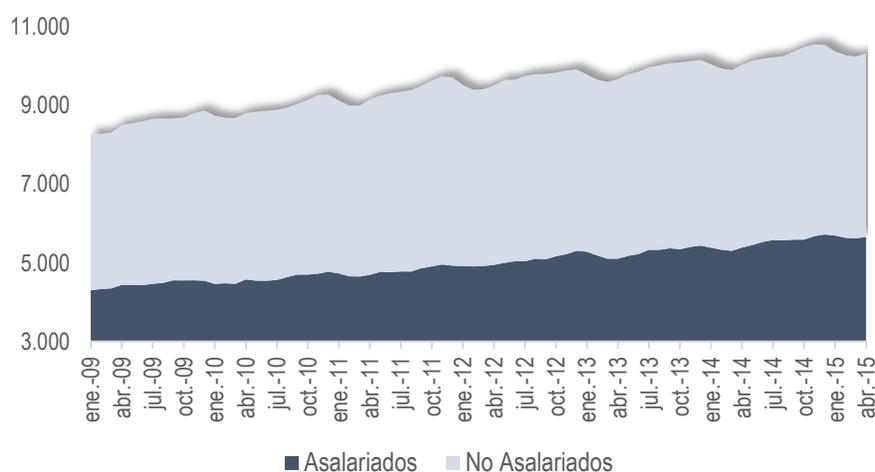
¹⁰ Transporte, almacenamiento y comunicaciones, Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, Construcción, Intermediación financiera, Explotación de Minas y Canteras y Suministro de Electricidad Gas y Agua.

el total nacional como para las 13 áreas (Gráfico 1.6), a excepción del mes de octubre de 2014 para el total nacional y las 13 áreas, y del mes de diciembre de 2014 para el total nacional.

El número de ocupados y la tasa de ocupación alcanzaron niveles máximos históricos para el mes correspondiente¹¹, y ya en octubre de 2014 se registraron máximos globales en el número de ocupados (22,7 millones para el total nacional y 10,9 millones para las 13 áreas), la tasa de ocupación (61,3% para el total nacional y 63,1% para las 13 áreas) y la tasa global de participación (69,1% para las 13 áreas). En noviembre de ese mismo año se logró alcanzar el mínimo histórico en la tasa de desempleo para el total nacional y para las 13 ciudades (7,7% y 8,7%, respectivamente).

Otro aspecto a destacar es que, el aumento del empleo (y la reducción del desempleo), ha venido acompañado de un crecimiento progresivo del empleo asalariado frente al no asalariado¹², especialmente en los principales centros urbanos, que concentran cerca del 50% del empleo total del país (Gráfico 1.8).

Gráfico 1.8: Empleados Asalariados y No Asalariados
13 áreas – miles de personas



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP

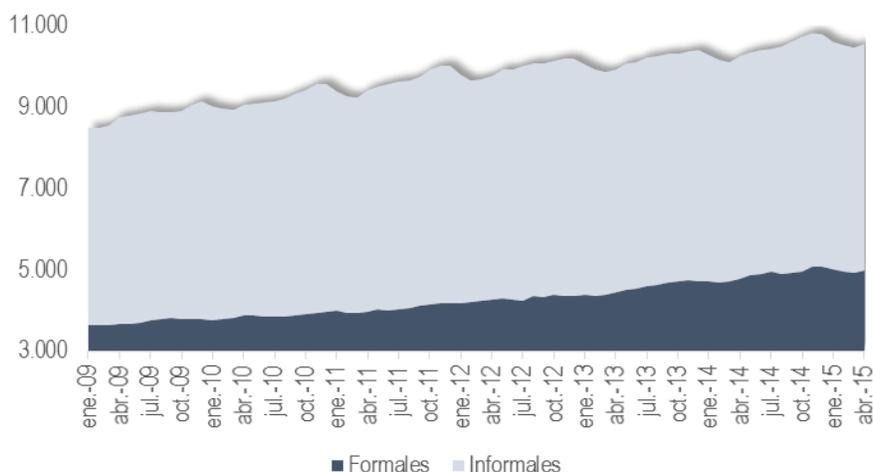
La reducción en el desempleo, el crecimiento del empleo asalariado y el aumento del empleo formal (Gráfico 1.9), han contribuido a la generación de una nueva clase media, con lo cual se ha disminuido de forma significativa la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema¹³ en el país (Gráfico 1.10). Entre 2010 y 2014 salieron de la pobreza 4,4 millones de colombianos, y 2,6 millones salieron de la pobreza extrema.

¹¹ Todos los meses desde abril de 2013 en el caso del número de ocupados y con algunas pocas excepciones en la tasa de ocupación, tanto para el total nacional como para las 13 áreas.

¹² Empleados asalariados: empleados particulares y del gobierno. Empleados no asalariados: empleados domésticos, cuenta propia, patrones o empleadores, trabajadores familiares sin remuneración y jornaleros o peones.

¹³ La incidencia de la pobreza se define como el número de personas cuyo consumo es inferior al de la línea de pobreza, sobre la población total. La incidencia de la pobreza extrema se refiere al número de personas cuyo consumo es inferior al de la línea de pobreza extrema, sobre la población total.

Gráfico 1.9: Empleo formal e informal bajo el criterio de afiliación a la seguridad social
13 áreas- miles de personas



Fuente: DANE

Gráfico 1.10: Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema (%)



Fuente: DANE

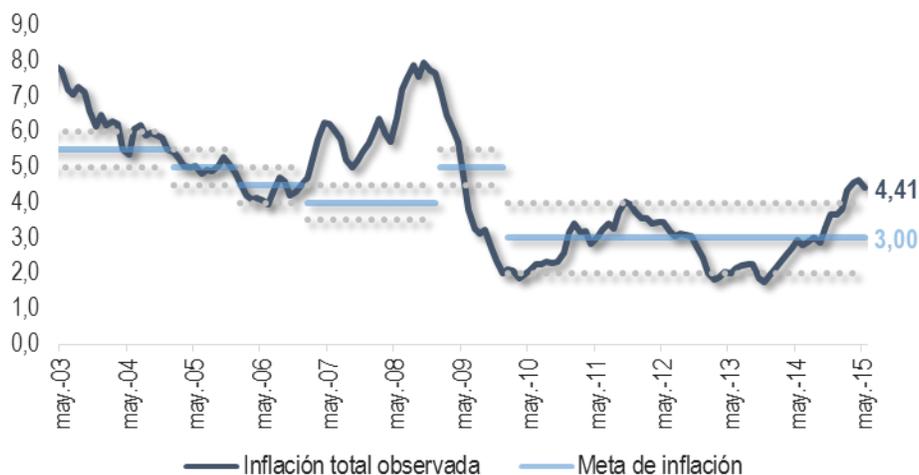
La dinámica del mercado laboral observada en 2014 se ha mantenido en 2015. Con información a abril, tanto a nivel nacional como para las 13 áreas metropolitanas, la TGP (65,5% y 68,3%, respectivamente), la tasa de ocupación (59,3% y 61,2%) y el número de ocupados (22,1 y 10,6 millones) alcanzaron máximos para todos los abril desde 2001, y si bien las tasas de desempleo mensuales (9,5% y 10,5%, respectivamente) no fueron las más bajas para la serie de los meses de abril (Gráfico 1.6), si fueron mínimas para el trimestre móvil febrero-abril, con niveles de 9,4% a nivel nacional y 10,2% para las 13 áreas.

1.2.4 Inflación

En 2014 la inflación aumentó con respecto al año anterior, al pasar de 1,94% a 3,66%. A diferencia de los años anteriores, en que se había observado una caída en la inflación para el último trimestre del año, en esta ocasión el Índice de Precios al Consumidor (IPC) mostró un incremento de 80 pb entre septiembre y diciembre (de 2,86% a 3,66%), impulsado principalmente por aumentos en el nivel de precios en los grupos de alimentos y de regulados.

Pese a lo anterior, la inflación terminó 2014 dentro del rango meta establecido el Banco de la República, entre 2,0% y 4,0%, con una meta puntual de largo plazo de 3,0%, reflejando el proceso de consolidación y estabilización del nivel de precios, que se ha venido observado en el país durante los últimos años (Ver Gráfico 1.11).

Gráfico 1.11: Inflación y meta de inflación (%)



Fuente: Banco de la República

Diferentes circunstancias generaron el aumento de la inflación de 2014 respecto a la de 2013. Por un lado, la Reforma Tributaria llevada a cabo en 2012 tuvo una incidencia directa sobre el comportamiento de la inflación al cierre de 2013, que habría sido de 2,27% en ausencia de la Reforma, según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁴. Este hecho afectó la base estadística con la cual se comparó el nivel de precios en 2014. De otra parte, la depreciación de la tasa de cambio que inició en octubre de 2014, generó presiones inflacionarias sobre el grupo de transables e importados, las cuales tomaron mayor fuerza en el último mes del año.

El incremento registrado en el grupo de alimentos obedece, en gran medida, a la disminución en el área sembrada, la cual fue afectada por las expectativas de los productores de bienes agrícolas respecto a la materialización del Fenómeno del Niño durante el segundo semestre de 2014. La probabilidad de ocurrencia del Niño pronosticada por parte de las agencias especializadas llegó a ser del 70%. A pesar de que finalmente este evento se presentó de forma débil, las decisiones de inversión de los productores ya se habían materializado, generando una disminución importante en la oferta de este tipo de bienes. Como resultado de lo anterior, se observó un incremento en la inflación de alimentos la cual pasó de 0,85% en diciembre de 2013 a 4,69% en el mismo mes de 2014. Estos hechos, sumados al paro de transportadores a comienzos de 2015, han llevado a que al mes mayo del año en curso, se registre una inflación para este grupo de gasto equivalente a 6,16% anual, en donde perecederos ha sido el rubro que más ha afectado dicho comportamiento con un aumento anual de 9,5%, mientras que para procesados éste fue de 5,63% (ver Cuadro 1.4)

¹⁴ Ver Cuadro D.2 del Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2014.

Cuadro 1.4: Inflación al consumidor

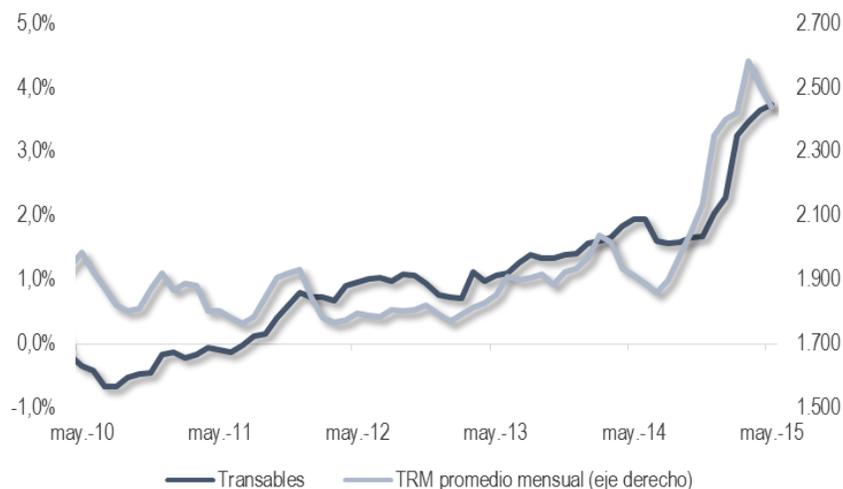
	dic-13	dic-14	may-15
Total	1,94	3,66	4,41
Alimentos	0,85	4,69	6,16
Perecederos	-0,54	16,64	9,5
Procesados	1,05	3,08	5,63
Transables	1,4	2,03	3,74
No transables	3,76	3,38	3,83
Regulados	1,05	4,84	3,45
Combustibles	-3,17	1,78	-6,77
Transporte	2,62	3,96	3,98
Servicios públicos	1,86	6,41	7,08

Fuente: DANE

Como se mencionó anteriormente, la inflación de transables ha sido afectada por la fuerte depreciación que comenzó a experimentar el peso colombiano desde octubre de 2014 (Gráfico 1.12)

Al cierre de 2014 se presentó una variación positiva, superior en 63 puntos básicos, frente a la registrada en diciembre de 2013 (2,03% vs. 1,40%). Al mes de mayo de 2015, la tendencia creciente continúa observándose (3,74%) y es explicada por aumentos en los precios de bienes como vehículos (8,00%) y servicios de telefonía (4,55%)

Gráfico 1.12: Inflación de transables vs. Tasa de cambio



Fuente: DANE y Superintendencia Financiera de Colombia.

La inflación de no transables terminó 2014 en niveles similares a los observados durante 2013. Incluso se registró una caída de 38 pb entre diciembre de 2013 (3,76%) y diciembre de 2014 (3,38%), explicada por una disminución en los costos de arriendo en 57pb (3,53% frente a 2,96%, para las mismas fechas). En 2015 se ha revertido esta tendencia, y a mayo el precio de no transables aumentó a 3,83%, motivada por el alza en los costos educativos como pensiones (5,42%) y matrículas (4,91%).

En el grupo de bienes y servicios regulados se observó un importante incremento de precios en el transcurso de 2014, al cerrar el año con un incremento anual de 4,84% (frente a 1,66% en 2013). Esta variación obedece a los ajustes al alza en servicios públicos (6,41% frente a 1,86%) y en transporte público (3,96% frente a 2,62%), para los mismos

periodos descritos anteriormente. En 2015 se ha presentado una desaceleración en la inflación de este grupo como consecuencia de la caída en los precios de los combustibles, los cuales a mayo mostraron una variación anual de -6,77% (Cuadro 1.4).

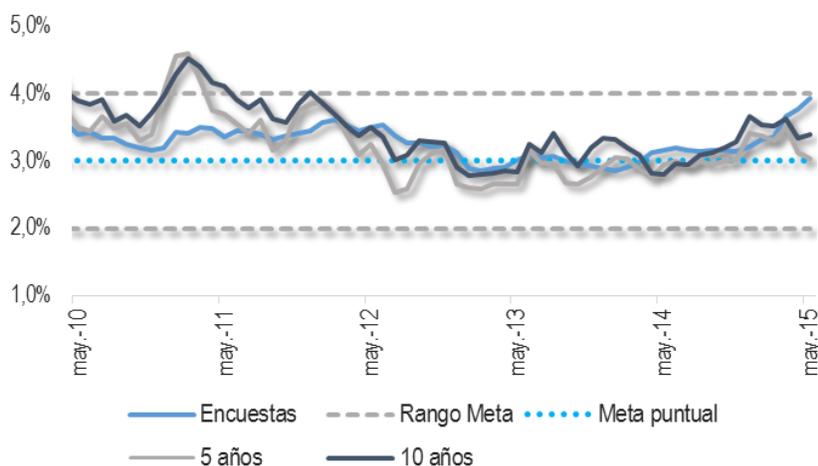
1.2.5 Política monetaria

Durante 2014 la política monetaria en Colombia cambió su postura frente a la de 2013. La tasa de interés de intervención del Banco de la República se incrementó en 125 pb, al pasar de 3,25% a 4,50% entre abril y agosto. El aumento en los precios de la vivienda, el dinamismo constante en las colocaciones de cartera por parte de los establecimientos de crédito y la aceleración en los precios al consumidor, impulsaron al Banco de la República a adoptar una política menos expansiva.

Es importante anotar que las expectativas de inflación, determinadas por agentes informados de la economía, permanecen ancladas, a pesar del reciente repunte que el IPC ha mostrado (Gráfico 1.13). En este sentido, el Banco de la República realiza mensualmente encuestas entre analistas de entidades financieras con el fin de conocer sus estimaciones acerca del comportamiento futuro de la inflación. Se observa que para mayo de 2015 los analistas encuestados esperan una inflación de 3,92% al cierre del presente año, la cual se encuentra dentro del rango meta. Asimismo, la diferencia entre las tasas de interés de la curva TES en pesos y TES en UVR permite calcular el llamado *break-even inflation*, a través del cual se pueden leer las expectativas que el mercado tiene acerca de la inflación. Al igual que como ocurre con las encuestas, este mecanismo también muestra que para mayo, las expectativas de inflación se mantienen ancladas dentro del rango meta para diciembre de 2015.

El Banco de la República completó nueve meses sin modificar las tasas de interés de intervención. En la actualidad, según la minutas de la reunión de la Junta Directiva del Banco de la República del 22 de mayo de 2015, la desaceleración esperada que experimentará la economía durante este año evitará la generación de presiones inflacionarias por exceso de demanda. Asimismo, dado que las expectativas de inflación permanecen ancladas, se prevé que la inflación convergerá a la meta establecida.

Gráfico 1.13: Expectativas de Inflación



Fuente: Banco de la República, Encuesta de expectativas de inflación y tasa de cambio

1.2.6 Sector externo

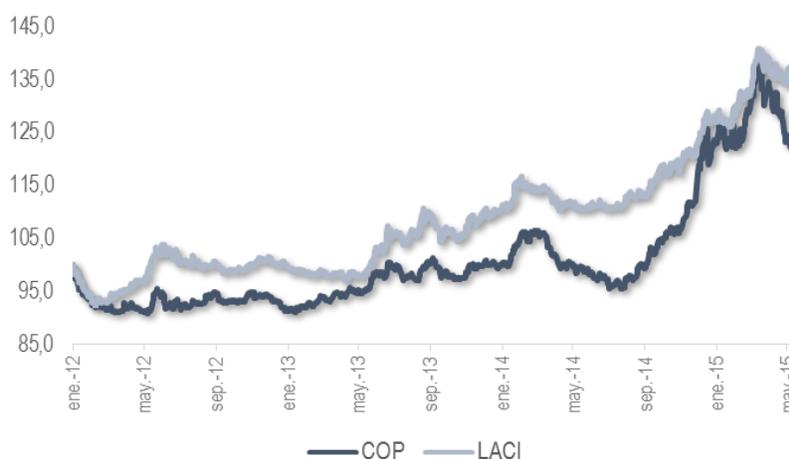
1.2.6.1 Tasa de cambio

Durante 2014, las economías emergentes (EMEs) registraron fuertes volatilidades en sus monedas, consecuencia del aumento en la dinámica económica de Estados Unidos, marcando la senda para la culminación del desmonte del QE3. Adicionalmente, el menor dinamismo en la economía global, dada la débil recuperación de la zona euro y la desaceleración de China, contribuyó con una desaceleración de flujos de capital hacia las economías emergentes, marcando una etapa de depreciación generalizada de sus monedas.

Colombia, por su parte, logró contrarrestar en alguna medida este efecto a partir del segundo trimestre de 2014, debido al aumento en la ponderación de los títulos de deuda pública local en el índice GBI de JP Morgan¹⁵, logrando atraer más de USD12 mil millones en inversión extranjera de portafolio (IEP), lo cual generó una mayor oferta de divisas en el mercado cambiario, presionando la tasa de cambio a la baja.

Con el fin de mitigar los riesgos subyacentes del incremento de la participación de los extranjeros en el total de deuda pública denominada en moneda local, derivado del alto ingreso de divisas por concepto de IEP después del segundo trimestre, el Banco de la Republica incrementó su ritmo de compras para aumentar el *stock* de reservas internacionales en más de USD4 mil millones. Al finalizar el tercer trimestre, dos eventos contuvieron la caída del tipo de cambio: finalizó rebalanceo del índice GBI de JP Morgan e inició el ciclo negativo de los precios del petróleo, generando una depreciación del peso en el último cuarto del año de 19,8%, hecho que llevó la depreciación anual a 24,2%. El Gráfico 1.14 muestra que si bien la tasa de cambio nominal peso/dólar sigue la misma tendencia del Índice LACI¹⁶ y ha permanecido por debajo de éste todo el tiempo, desde el último trimestre de 2014 el peso colombiano ha registrado una importante depreciación que llevó al índice local a niveles cercanos al LACI.

**Gráfico 1.14: Índice de tasa de cambio peso/dólar y LACI
(Enero 2012=100)**



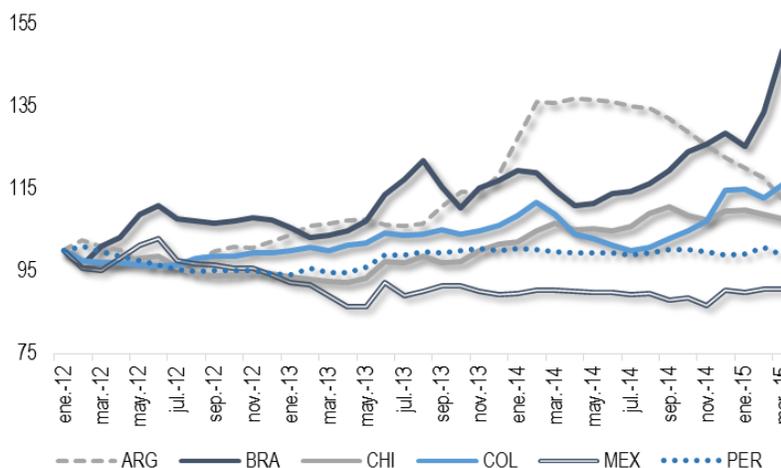
Fuente: Bloomberg y Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos DGMP-MHCP

¹⁵ Índice de bonos de deuda pública de mercados emergentes.

¹⁶ El índice LACI (Latin America Currency Index) sigue el comportamiento del tipo de cambio de las cinco principales monedas latinoamericanas frente al dólar como un todo, usando ponderadores fijos: real brasileño (33 %), el peso mexicano (33 %), el chileno (12 %), el argentino (10 %) y el nuevo sol peruano (5 %). Es calculado diariamente por Bloomberg y JP Morgan.

Con el nivel de depreciación alcanzado al cierre de 2014 en la tasa de cambio real (7,8%), se observa que Colombia avanzó en términos de competitividad, ubicándose por encima de México (1.1%) y Perú (-1.0%). En el primer trimestre de 2015, Colombia continuó avanzando respecto a sus pares latinoamericanos con una depreciación real de 1,2%, superando a México (0,3%), Perú (-0,1%) y Chile (-1,8%) (Gráfico 1.15).

Gráfico 1.15: índice de tasa de cambio real multilateral ITCR)*
(Enero 2012=100)



Fuente: Banco Central de Argentina, Banco Central de Brasil, Banco Central de Chile, Banco de la República de Colombia, Banco Central de México, Banco Central de Perú. *Última información disponible para todas las economías.

En lo corrido de 2015 (a 31 de mayo) el peso colombiano mantiene la tendencia de depreciación observada desde el segundo semestre de 2014, alcanzando una depreciación nominal de 24% frente al promedio de la TRM para 2014 (\$2.000,68). El 18 de marzo del presente año, la presidenta de la FED, Janet Yellen declaró que un alza en la tasa de interés de referencia (que hoy se encuentra cercana a 0%), podría materializarse en los próximos meses, dada la mejora sostenida en los indicadores económicos en Estados Unidos. Ante el anuncio, durante este día, la TRM presentó el máximo nivel de los últimos 5 años al ubicarse en \$2.678, registrando una devaluación de 33,9% frente al promedio de la TRM para 2014. Sin embargo, a partir de ese día el dólar ha presentado una moderación en su valor, ubicándose en \$ 2.549,97 al cierre de mayo, lo cual implica una depreciación de 24,6% frente al cierre de 2014 (Gráfico 1.16).

Entre el 29 de abril y el 15 de mayo de 2015, la tasa de cambio registró niveles inferiores a los \$2.400 manteniéndose en promedio en \$2.383, cifra que significó una apreciación de 4% frente al promedio año corrido al 28 de abril (\$2.481). Lo anterior pudo estar asociado a la entrada de divisas realizada por grandes contribuyentes para el pago del impuesto de renta, a la ligera recuperación de los precios del petróleo y a la expectativa por las decisiones de política monetaria por parte de la FED para junio del presente año.

Posterior al 15 de mayo, la tasa de cambio ha retornado a la senda alcista registrada durante el primer trimestre del año. Las expectativas del mercado por la subida de tasas de interés en Estados Unidos se citan como las principales causas de la reciente depreciación de la tasa de cambio. A pesar del choque petrolero, la depreciación del peso colombiano frente al dólar se ha convertido en un estabilizador automático que hace más competitivas las exportaciones no petroleras y ayuda a aquellos sectores de la economía nacional que compiten con los productos importados.

Gráfico 1.16: Tasa Representativa del Mercado (TRM)
(Pesos por dólar)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos DGPM-MHCP.

De acuerdo con la Encuesta de Expectativas de Inflación y Tasa de Cambio del Banco de la República, el promedio de las expectativas mensuales en 2014 estimó que la tasa de cambio para 2015 alcanzaría un nivel promedio de \$2.067, mientras que para el año corrido 2015 (a mayo), el pronóstico de tasa de cambio para 2015 es de \$2.419, lo que implica una variación del 17% entre las dos estimaciones (Gráfico 1.17).

Gráfico 1.17: Expectativas de tasa de cambio promedio para 2015 (pesos por dólar)



Fuente: Superfinanciera y Encuesta de Expectativas de Inflación y Tasa de Cambio del Banco de la República

1.2.6.2 Resultados de la balanza de pagos 2014 y proyecciones 2015

En 2014, la balanza de pagos registró un déficit en cuenta corriente de USD19.781 millones, tras aumentar USD7.450 millones frente al déficit registrado en 2013 (USD12.330 millones). En términos del PIB, el déficit de la cuenta corriente pasó de 3,2% a 5,2%. La cuenta de capitales y financiera, excluyendo los activos de reservas internacionales, presentó entradas de capital por USD23.949 millones equivalente a 6,3% del PIB y superior en US\$5.167 millones al valor registrado un año atrás (US\$18.782 millones). En 2014 se acumularon USD4.437 millones de activos de reservas internacionales, lo cual representa 1,2% del PIB. Con esta variación, las reservas internacionales alcanzaron USD47.328 millones en 2014.

Cuenta corriente

La balanza comercial fue el componente que mayor incidencia tuvo sobre la cuenta corriente en 2014, registró un déficit de USD4.694 millones (-1,2% del PIB), mientras que para el mismo periodo del año anterior había observado un superávit de USD3.180 millones (0,8% del PIB). Esta caída en la balanza comercial estuvo explicada por la dinámica decreciente de las exportaciones, las cuales registraron una variación anual de -5,5%. Este comportamiento fue consecuencia de las menores ventas externas de petróleo y sus derivados, que por un contexto internacional de bajos precios de petróleo y el cierre de la refinería de Cartagena desde marzo de 2014, presentaron una variación anual de -11,8% en dólares. De igual forma, las importaciones aportaron a la ampliación del déficit de la balanza comercial, al registrar una variación anual de 7,8% explicado por las mayores compras de bienes intermedios y de capital, las cuales contribuyeron con 6pp del total de la variación.

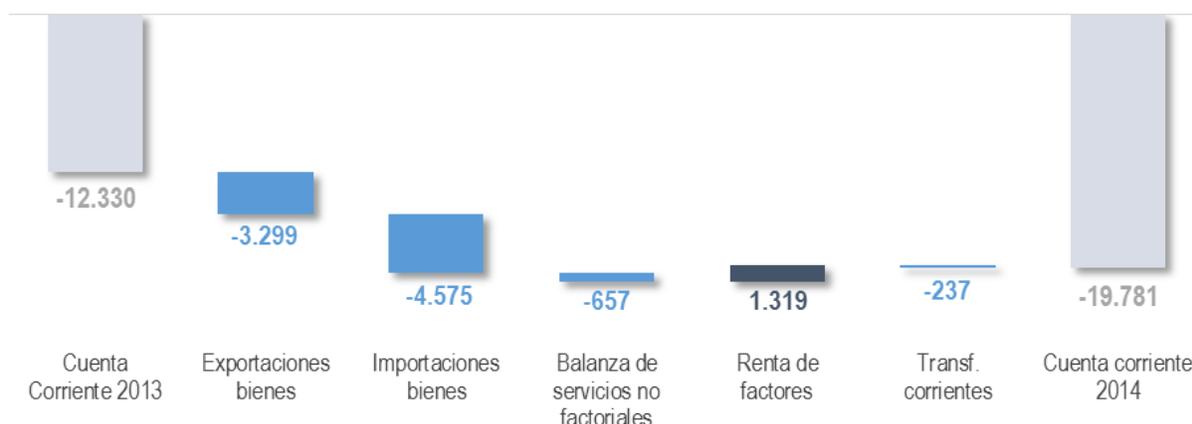
La balanza de servicios no factoriales registró un déficit de USD6.586 millones, superior al registrado un año atrás (USD5.929 millones). Los principales rubros de la cuenta de servicios son Transporte y Viajes que representan el 82% del total de las exportaciones de servicios y el 57% del total de las importaciones de servicios. El aumento del déficit en la cuenta de servicios estuvo explicado por un aumento en los egresos del 5,7% en donde Viajes contribuyó con 5,9pp de la variación total.

En 2014, la renta de factores presentó una disminución en su déficit frente al observado en 2013, al pasar de 3,7% a 3,4% del PIB. Este comportamiento está explicado por una caída en los egresos de renta factorial (-5,0%) y un crecimiento de los ingresos (11,9%). Los flujos de utilidades de empresas con inversión extranjera directa representan el 73% de los egresos totales. Durante 2014, estos flujos registraron una disminución de 10%. Esta caída fue parcialmente compensada con un crecimiento de las utilidades de empresas colombianas con inversión directa en el exterior, que aumentaron 15,5% frente al nivel observado en 2013.

Las transferencias corrientes registraron un superávit de 1,2% del PIB, en donde las remesas explican el 92,5% del balance. Las remesas de trabajadores provenientes del exterior registraron una caída de 7% frente al nivel observado en 2013, esta disminución se explica, principalmente, por las menores remesas recibidas desde Venezuela.

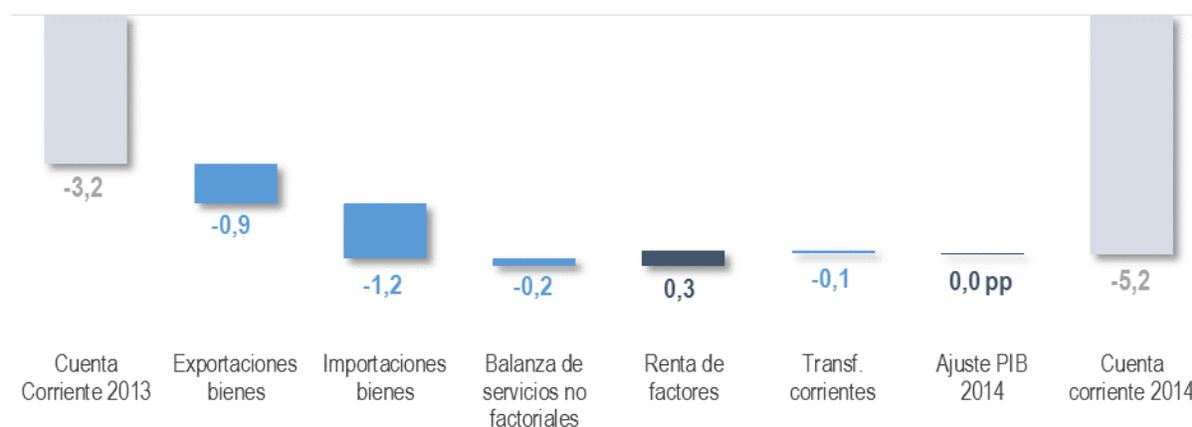
El Gráfico 1.18 muestra un resumen de la evolución del déficit en cuenta corriente de 2013 a 2014. Se observa que el deterioro tuvo lugar en la balanza de bienes y servicios no factoriales, y transferencias corrientes; mientras que la renta de factores compensó parcialmente este resultado. El Gráfico 1.19 presenta la evolución de la cuenta corriente entre 2013 y 2014 como porcentaje del PIB. Queda explícito que el efecto base del PIB no contribuyó al deterioro de la cuenta corriente en 2014.

Gráfico 1.18: Balance en cuenta corriente y sus componentes (millones de dólares)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 1.19: Balance en cuenta corriente y sus componentes (% del PIB)



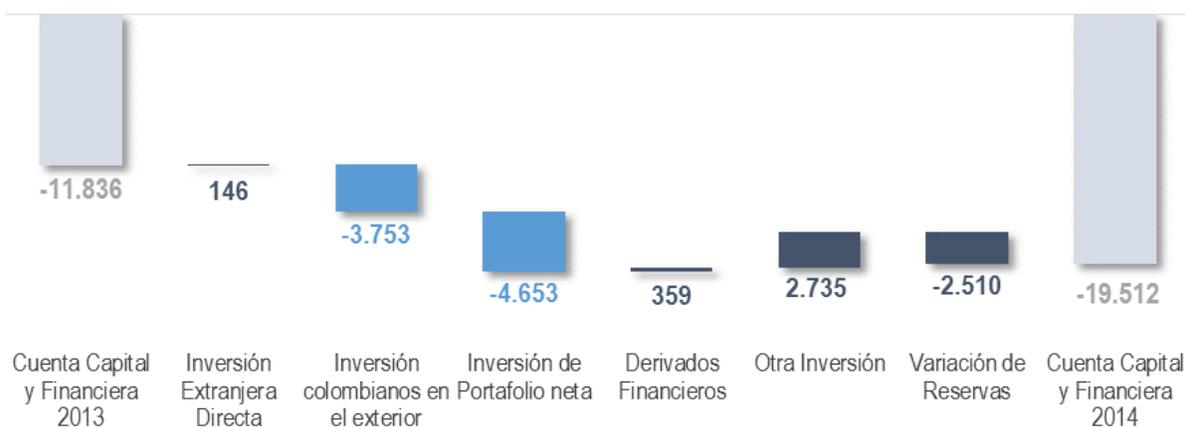
Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Cuenta de capital y financiera

El déficit en la cuenta corriente fue financiado con entradas de capital extranjero de USD23.949 millones menos acumulación de reservas internacionales por USD4.437 millones. Lo anterior dio lugar a un déficit en la cuenta financiera de USD19.512 millones (5,2% del PIB) (Gráfico 1.20) (Gráfico 1.21) La inversión extranjera de portafolio (IEP) fue la principal fuente de financiamiento, al alcanzar niveles equivalentes al 4,9% del PIB (USD18.661 millones) creciendo 69% frente a lo observado el año anterior, en donde, el sector público recibió recursos por USD15.513 millones.

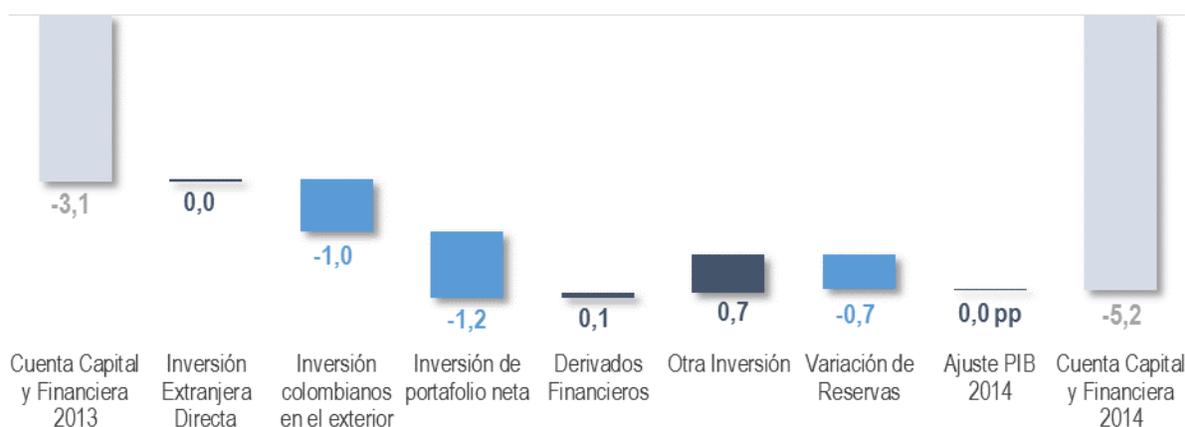
La inversión extranjera directa (IED) fue de USD16.054 millones, de los cuales USD6.420 millones fueron destinados al sector de petróleo y minería y USD9.634 millones se destinaron a otros sectores. Es importante destacar que en 2014 se observó una sustitución en los sectores receptores de los recursos de IED. El sector de petróleo y minería pasó de tener una participación de 50% del total de IED en 2013 a 40% en 2014. Esta diferencia fue absorbida por los demás sectores, en particular el sector de manufacturas (18%), servicios financieros y empresariales (15%), y el sector de transportes, almacenamientos y comunicaciones (12%).

Gráfico 1.20: Balance en cuenta capital y financiera, y sus componentes (millones de dólares)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 1.21: Balance en cuenta capital y financiera, y sus componentes (% del PIB)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Proyecciones balanza de pagos 2015

En 2014, el déficit en la balanza comercial de bienes jugó un papel importante en la determinación del déficit de la cuenta corriente y 2015 no será la excepción. Dado el nuevo contexto económico internacional, enmarcado en la recuperación de la economía de Estados Unidos, una mayor oferta mundial de petróleo y, por ende, una caída persistente en los precios, los pronósticos de las exportaciones tradicionales se ven fuertemente afectados, principalmente por una caída en el valor de las ventas externas de petróleo y sus derivados.

Son dos los canales que permitirán compensar parcialmente la caída en las exportaciones tradicionales y liberar presión de la cuenta corriente: *i)* un aumento en las exportaciones no tradicionales, resultado plausible dada la recuperación de Estados Unidos, principal socio comercial de Colombia, la competitividad ganada por la depreciación real de la tasa de cambio y la implementación de políticas que buscan promover y diversificar las exportaciones no minero-energéticas en el corto y mediano plazo; y *ii)* una disminución en las importaciones totales, dada la depreciación de la tasa de cambio que se espera desestime la demanda por bienes externos y la desaceleración de la demanda interna.

En el primer trimestre del año las exportaciones de petróleo y sus derivados registraron un valor de USD3.889 millones, USD3.963 millones menos que los exportados en el periodo enero-marzo de 2014, justificado en una caída del 53% de los precios implícitos frente al nivel observado en el primer trimestre de 2014. Este resultado es el responsable de la caída en las exportaciones tradicionales, las cuales, para el primer trimestre del presente año se redujeron 37%. Para 2015 se estima una caída en las exportaciones tradicionales de USD13.058 millones, correspondiente al 33,8%.

Las exportaciones no tradicionales presentaron una caída de 13% en el primer trimestre de 2015, al registrar un valor de USD3.318 millones, mientras que para el mismo periodo de 2014 fue de USD3.818 millones. Este comportamiento se explica, en parte, por la caída en las exportaciones de oro no monetario, las cuales registraron una disminución del 46%. Las importaciones, por su parte, registraron una variación anual de -4,4% en el primer trimestre de 2015, explicada principalmente por una caída en las importaciones de materias primas y productos intermedios (-15,5%). El comportamiento de las importaciones de bienes de consumo no ha sido el esperado bajo el contexto de depreciación del tipo de cambio, creciendo 2,3% durante los tres primeros meses del año. Estas compras han estado impulsadas por alimentos, donde las importaciones de arroz han tenido una participación importante, creciendo más de 1.000% en el primer trimestre, como resultado de la reducción de áreas disponibles para la cosecha de este producto. Sin arroz, las importaciones de consumo habrían sumado USD2.975 millones en el primer trimestre de 2015, registrando una variación de 1,0% frente a 2014. Para 2015, se estima un decrecimiento de 10,0% en las importaciones totales, en donde, tanto los bienes de consumo como los intermedios y de capital registran disminuciones.

Gráfico 1.22: Estimación cuenta corriente 2015 (millones de dólares)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

La balanza de servicios no factoriales ha mostrado una relación directa con el crecimiento económico de Estados Unidos y con el de Colombia. El FMI estima un crecimiento real para la economía de Estados Unidos de 3,1% en 2015, frente al 2,4% observado en 2014. Esta variación se espera que se vea reflejada no solo en una mayor demanda de bienes sino también de servicios, impulsando las exportaciones del país. Por otra parte, el crecimiento interno estimado para 2015 es 3,6%, lo que muestra una desaceleración frente al nivel observado en 2014 (4,2%). Bajo este escenario, se espera que la demanda por servicios externos se contraiga disminuyendo las importaciones totales.

Uno de los principales componentes de la renta de factores o ingreso primario son los ingresos netos de la renta de la inversión directa. En la medida que la IED aumente, mayores serán las utilidades a pagar, por lo que el flujo de egresos aumentará. Para 2015 se espera una caída en la inversión extranjera directa gracias al nuevo marco internacional de precios de petróleo, lo que reducirá el nivel de egresos por concepto de pago de utilidades.

Las remesas de los trabajadores en el exterior son el principal rubro de las transferencias corrientes, y su nivel está correlacionado positivamente con el crecimiento de Estados Unidos y la zona euro, y negativamente con el de la economía colombiana. Para 2015 se espera un incremento marginal de los ingresos por concepto de remesas debido a las nuevas perspectivas del desempeño de Estados Unidos y la zona euro.

Teniendo en cuenta lo anterior, para 2015 se estima un déficit en la cuenta corriente en dólares inferior en USD1.582 millones al observado en 2014. Al descontar el efecto que la depreciación de la tasa de cambio tiene sobre el PIB medido en dólares, el déficit de la cuenta corriente para 2015 asciende a 4,8% del PIB, nivel inferior al observado en 2014 (5,2%). Sin embargo, incluyendo el efecto de la depreciación en el PIB, la cuenta corriente observará un déficit de 5,6% del PIB (Gráfico 1.23). El efecto de la depreciación nominal sobre la evolución del déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB no es despreciable: 0,8% del PIB.

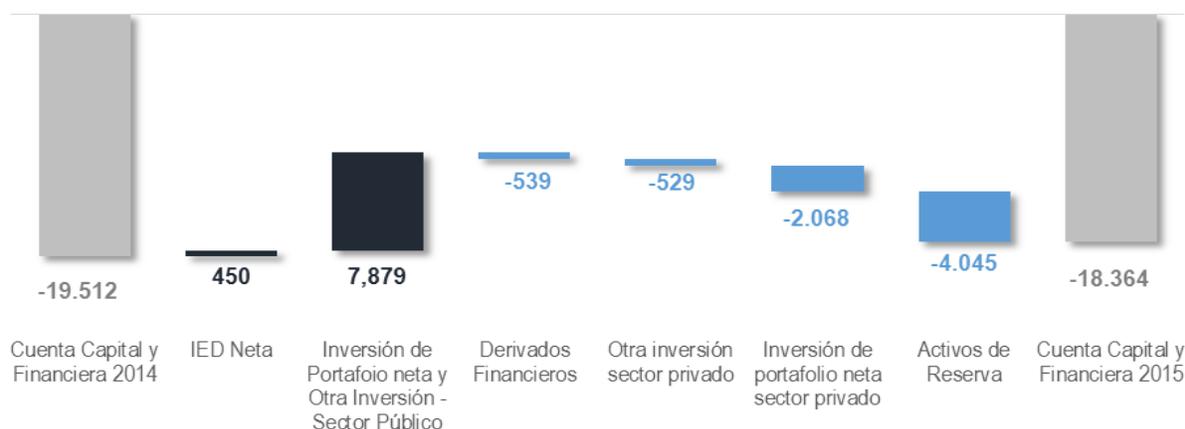
Gráfico 1.23: Estimación cuenta corriente 2015 (%PIB)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Se estima que el déficit de la cuenta corriente proyectado para 2015 va a ser financiado con entradas de capital extranjero (sin incluir activos de reservas) por un valor de USD18.756 millones, monto inferior en USD5.307 millones al registrado en 2014. El Gráfico 1.24 muestra la proyección de la cuenta de capital y financiera para 2015, según sus principales rubros.

Gráfico 1.24: Estimación cuenta capital y financiera 2015 (millones de dólares)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Por concepto de IED, se espera una caída de 15% en los ingresos de capital extranjero frente a lo observado en 2014. Durante lo corrido de 2015, con información de la balanza cambiaria, se ha observado una disminución de la IED cercana al 13% (USD759 millones), con respecto al mismo periodo de 2014. Así, la IED a mayo del presente año acumula USD5.019 millones, equivalente a 1,3% del PIB. Dicho comportamiento se genera como consecuencia de una caída de 18% en la inversión de petróleo y minería, la cual acumula USD3.978 millones a mayo de 2015, mientras que para el mismo periodo del año anterior ascendió a U\$4.829 millones.

Por el lado de los activos se estima que la inversión colombiana directa en el exterior registrará una caída del 44%. Entre enero y mayo de 2015, con datos de la balanza cambiaria, la inversión directa de colombianos en el exterior representa el 0,02% del PIB (USD66 millones), registrando una caída del 36% frente a los niveles registrados en el mismo periodo del año anterior (USD103 millones).

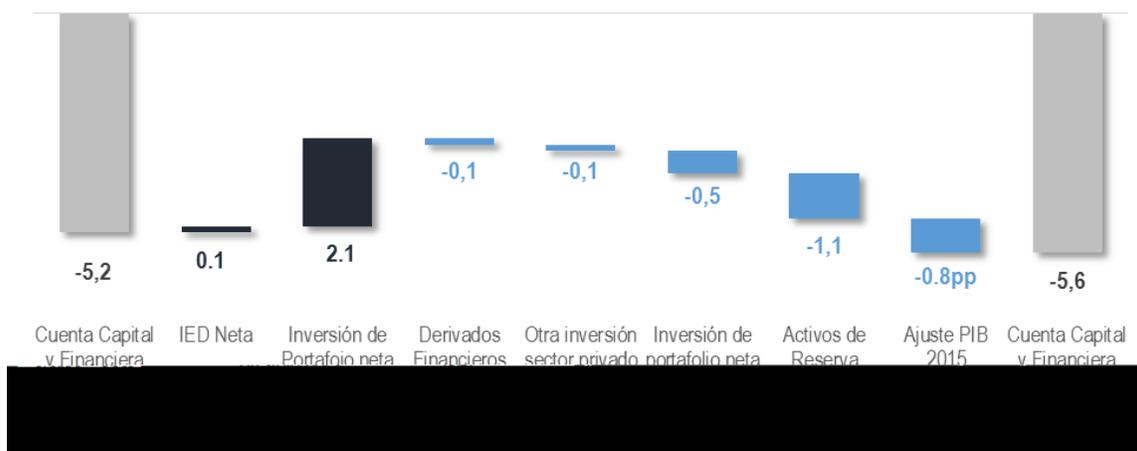
Otra fuente importante de entradas de capital extranjero es la inversión de portafolio. Para el presente año se estima que la inversión de portafolio neta del sector privado caiga 42%. Entre enero y mayo de este año, el ingreso de capitales provenientes de la inversión extranjera de portafolio en Colombia ha registrado una caída de 46% frente al nivel observado durante el mismo periodo de 2014 (datos de la Balanza Cambiaria). Mientras que para 2014 este monto llegó a USD3.592 millones, en el presente año este valor acumula USD1.927 millones. Dicho comportamiento obedece principalmente al rebalanceo efectuado por JP Morgan en su índice GBI, lo cual generó, sólo en marzo de 2014, ingresos de divisas por el orden de USD1.947 millones.

La salida de capitales, por cuenta de la inversión colombiana en el exterior, también ha mostrado una disminución al pasar de US\$1,581 millones a US\$ 844 millones, para los periodos anteriormente descritos. Dicha salida se ha venido acelerando entre abril y mayo como consecuencia de las inversiones que los fondos de pensiones se encuentran realizando en renta variable extranjera.

Finalmente, con relación a otros flujos de capital privado, para el 2015 se estima que el endeudamiento neto en moneda extranjera del sector privado registre una contracción importante. Según la Balanza Cambiaria, entre mayo 2014 y mayo de 2015 se ha presentado una caída en el endeudamiento externo de 25% (US\$1.007 millones a US\$757 millones). Asimismo, los créditos netos otorgados a no residentes pasaron de US\$38 millones a US\$8 millones, evidenciando una disminución del 80%.

Para el sector público se estima una reducción en el endeudamiento tanto por pasivos de inversión de portafolio como por compromisos con multilaterales, dado el pre-financiamiento realizado en 2014 para 2015, por un valor de US\$1.000 millones y la normalización de las compras de TES en el mercado secundario local por parte de inversionistas extranjeros, comportamiento que era previsible dado que el efecto del rebalanceo del índice de JP Morgan fue por una sola vez.

Gráfico 1.25: Estimación cuenta capital y financiera 2015 (% del PIB)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

1.2.7 Balance macroeconómico

El crecimiento de la economía colombiana en 2014 estuvo sustentado en la expansión de la demanda interna, que creció 6,3% anual, por encima del crecimiento alcanzado en 2013 (5,1%) y superior al promedio de los últimos diez años (5,7%). La demanda interna del sector público creció 8,0% respecto a 2013, mientras que la demanda privada se incrementó a una tasa de 6,0% anual.

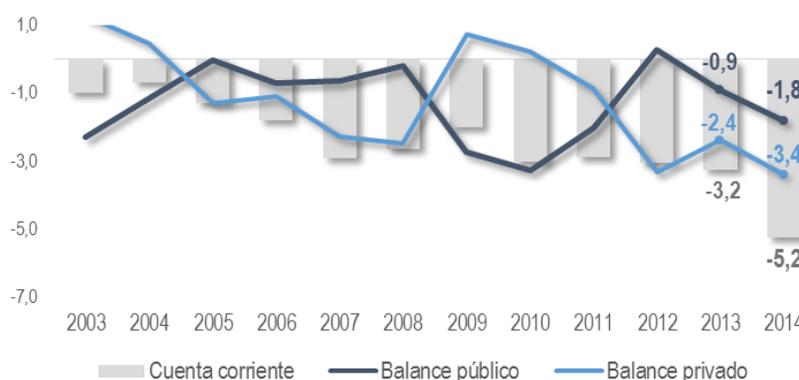
La dinámica de la economía estuvo especialmente estimulada por la inversión, que en 2014 no sólo alcanzó el máximo histórico de 29,5% del PIB, superior en casi 2 pp al registro de 2013, sino que además la tasa de inversión del país fue la más alta de la región, como ya se vio en el Gráfico 1.4. Adicionalmente, en 2014 la inversión aumentó su tasa de crecimiento real a 11,7%, 6 pp por encima del crecimiento de 2013 (5,6%), como resultado de tasas de inversión pública y privada excepcionalmente altas (10,2% y 19,3% del PIB, respectivamente), que han sido incentivadas por los recursos de regalías, la ejecución de las entidades territoriales y de la inversión de las entidades de carácter nacional, a través de mecanismos como las Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) y el PIPE, cuyo objetivo central es promover el desarrollo y la productividad colombiana, a través de mejoras en la infraestructura del país (Gráfico 1.26)

Gráfico 1.27: Tasa de ahorro (% del PIB)



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

Gráfico 1.28: Balance macroeconómico (% del PIB)



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

Para 2015 se prevé una desaceleración del crecimiento del PIB real a 3,6%, explicada por un menor dinamismo de la demanda interna, dada la reducción del consumo y la inversión pública como consecuencia del compromiso del gobierno con la sostenibilidad fiscal, en un entorno de menores ingresos petroleros esperados por el gobierno.

En este contexto, el sector privado liderará el crecimiento de la demanda interna, generando presión sobre su ahorro, desmejorando su balance, y llevando el déficit de la cuenta corriente a 5,6% del PIB. La fuente de financiación seguirá siendo la inversión extranjera directa complementada por la inversión de portafolio. En consecuencia, para 2015 se estima que la inversión permanezca constante, cercana al 30% del PIB.

1.3 Sector financiero

El comportamiento positivo de los mercados financieros se explica por el aumento en la ponderación de Colombia en los índices de bonos de países emergentes de JP Morgan. Los sólidos fundamentales macroeconómicos y la disciplina fiscal enmarcada en el cumplimiento de la regla fiscal contribuyeron a generar un ambiente propicio para las actividades de intermediación y administración de portafolios durante 2014. El Cuadro 1.5 muestra los resultados más importantes de los intermediarios financieros para 2014.

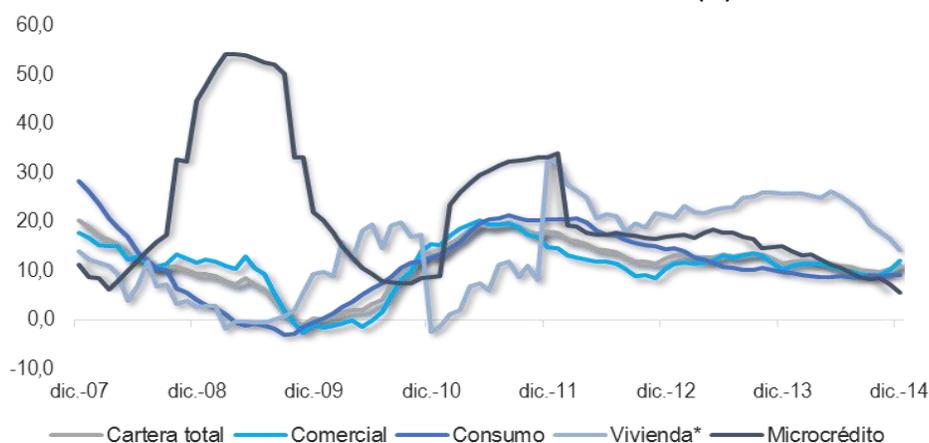
Cuadro 1.5: Portafolio de inversiones de los intermediarios financieros*

	Saldos (billones de 2014)			Crecimiento real anual (%)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Establecimientos de crédito						
Inversiones	76,8	86,9	87,0	10,6	13,2	0,1
Cartera	262,2	292,1	324,8	12,5	11,4	11,2
Comercial	159,6	175,9	197,0	10,4	10,2	12,0
Consumo	74,6	82,0	89,4	14,5	9,8	9,0
Vivienda	20,4	25,6	29,2	21,3	25,7	14,3
Microcrédito	7,5	8,7	9,2	16,9	15,1	5,6
Total establecimientos de crédito	338,9	379,0	411,7	12,0	11,8	8,6
Instituciones financieras no bancarias						
Pensiones obligatorias	129,9	133,4	154,3	17,6	2,8	15,6
Pensiones voluntarias	10,7	10,3	14,2	21,4	-4,1	38,0
Cesantías	8,9	8,7	7,6	12,2	-1,9	-12,9
Seguros generales	7,0	7,4	8,2	9,4	5,3	10,5
Seguros de vida	22,0	25,2	26,5	7,7	14,6	5,3
Sociedades fiduciarias	155,8	162,1	181,9	26,8	4,0	12,2
SCB y SAI*	13,0	11,0	13,0	4,0	-15,4	17,5
Total instituciones financieras no bancarias	347,2	358,1	405,5	20,0	3,1	13,3
Total	686,2	737,1	817,3	15,9	7,4	10,9

*Incluye Leasing. ** SCB y SAI: Sociedades Comisionistas de Bolsa y Sociedades Administradoras de Inversión. Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

Al cierre de 2014, la cartera de los establecimientos de crédito (EC) creció 11,2% en términos reales. Las carteras de vivienda y microcrédito se desaceleraron, mostrando crecimientos de 14,3% y 5,6%, respectivamente, desde 25,7% y 15,1% en 2013 (ver Gráfico 1.29). El saldo total de la cartera se ubicó en \$324,8 billones (42,9% del PIB), aumentando 3,3 pp respecto al cierre de 2013.

Gráfico 1.29: Crecimiento real de la cartera* (%)



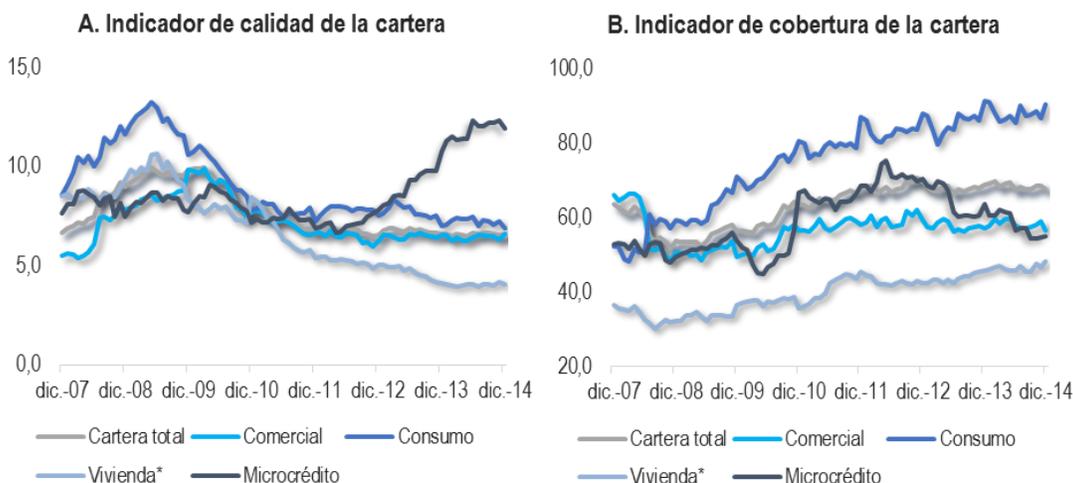
*Incluye leasing excepto en el caso de la cartera de vivienda. Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

El indicador de calidad (IC)¹⁷ para la cartera total y por modalidades de crédito se mantuvo relativamente estable respecto al cierre de 2013. La cartera de microcrédito sufrió un deterioro en el segundo semestre de 2014 y cerró el año en 11,94%, 1,14 pp más frente al valor observado al finalizar 2013 (Gráfico 1.30, panel A).

¹⁷ Cartera vencida/Cartera total

Por su parte, el cubrimiento de la cartera (medido como la razón entre las provisiones y la cartera riesgosa) paso de 69.1% en 2013 a 67.9% al finalizar 2014, como consecuencia de un mayor crecimiento anual en la cartera riesgosa pasando de 14,0% en 2013 a 15,2% en 2014. Vale la pena resaltar, que el indicador de la cartera de microcrédito continua reduciéndose (63.9 Vs 55.3%), a medida que se deteriora su IC (Gráfico 1.30, panel B).

Gráfico 1.30: Indicadores de Calidad y Cubrimiento de cartera riesgosa



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

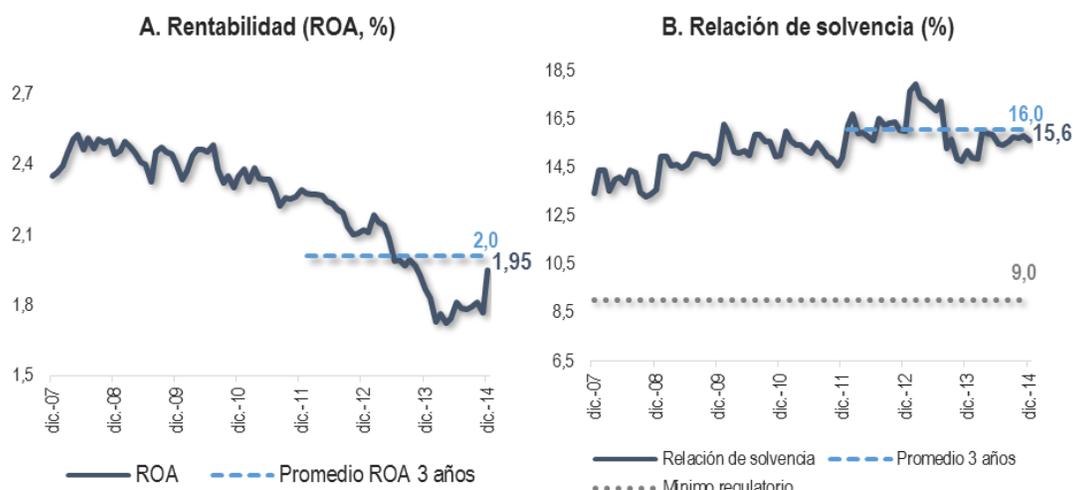
Los fondos administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) presentaron una mayor dinámica durante 2014, como resultado de la valorización de los TES a partir del segundo trimestre de ese año. Esto se dio como resultado de un mayor apetito de los extranjeros por los títulos locales.

Por tipo de fondo, el de pensiones voluntarias (FPV) fue el que presentó el mayor crecimiento (38%) al cierre de 2014, situando el valor del fondo en \$14,2 billones. El fondo de pensiones obligatorias (FPO) alcanzó un valor de \$154,3 billones, lo que en términos reales significa un aumento de 15,6% respecto a 2013. El comportamiento del stock de inversiones de los fondos de cesantías diverge del resto de los fondos al tener un crecimiento negativo de 12,9%, reduciendo su portafolio de \$8,7 a \$7,6 billones. El portafolio de inversiones de las compañías de seguros generales creció a una tasa real anual de 10,5% seguido por las compañías de seguros de vida con un crecimiento de 5,3% (Cuadro 1.5).

Los portafolios administrados por las sociedades fiduciarias también registraron un comportamiento positivo con un crecimiento de 12,2%, lo que situó el valor de los fondos administrados en \$181,9 billones al cierre de 2014. El portafolio de las sociedades comisionistas de bolsa (SCB) y de las sociedades administradoras de inversión (SAI) creció 17,5% en términos anuales, lo que contrasta con el resultado de 2013, año en el que la variación fue de 15,4% (Cuadro 1.5).

En cuanto a la rentabilidad de los establecimientos de crédito (medida por el ROA), el 2014 finalizó con un ROA de 1,95%, acercándose de nuevo al valor promedio de los últimos tres años (2,0%), luego de haber caído a niveles de 1,72% en 2013 (Gráfico 1.31, panel A). El incremento se explica por la valorización de los títulos de deuda pública, tras los anuncios del rebalanceo en los índices de emergentes de JP Morgan. La relación de solvencia para estos establecimientos también mejoró respecto a 2013, cerrando el año en 15,6%, por encima del mínimo regulatorio (9%), pero por debajo del promedio observado en los tres últimos años (16,1%) (Gráfico 1.31, panel B).

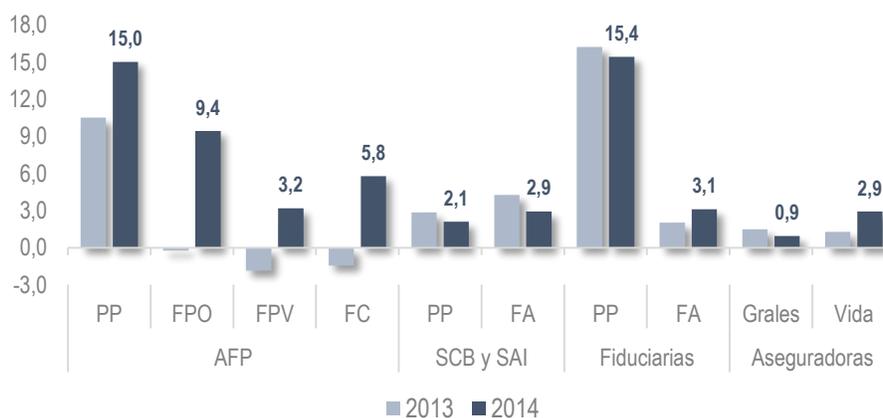
Gráfico 1.31: Rentabilidad y solvencia de los establecimientos de crédito



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

La rentabilidad de las instituciones financieras no bancarias (IFNB) también presentó variaciones positivas, debido a una menor percepción de riesgo y a unas tasas reales de retorno mayores respecto a otras economías emergentes. Las AFP y las Fiduciarias en su posición propia fueron las que experimentaron el mayor aumento en su rentabilidad (15,0% y 15,4%, respectivamente). Por tipo de fondo administrado, los de pensiones obligatorias y de cesantías fueron los que registraron ROA más altos al ubicarse en 9,4% y 5,8%, respectivamente, al finalizar el 2014. Las SCB, las SAI y las compañías de seguros fueron las que registraron los resultados más bajos (ver Gráfico 1.32)

Gráfico 1.32: Rentabilidad de las instituciones financieras no bancarias (%)



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP

Al cierre de 2014, la inversión extranjera de portafolio alcanzó un nivel de USD12.436 millones, marcando máximos históricos con una variación anual de 165%. El mercado de TES se caracterizó por una fuerte demanda extranjera, pasando de una participación del total del stock de este activo de 7% (\$10,4 b) a 19,7% (\$28,4 b), generando un aumento considerable en los precios durante el segundo y tercer trimestre del año.

Capítulo II

2 BALANCE FISCAL 2014 Y PERSPECTIVAS 2015

Este capítulo presenta los principales resultados del cierre de 2014 y el Plan Financiero para 2015. Los resultados observados en 2014 se enmarcan en el compromiso por la sostenibilidad y disciplina fiscal que ha venido observando el Gobierno Nacional Central (GNC) en el manejo de su política fiscal. La recaudación de ingresos tributarios alcanzó un máximo histórico al cerrar en \$108,3 billones, con lo que se consolidó un recaudo total de \$125,9 billones.

El resultado fiscal del GNC mantiene el nivel de déficit total en 2,4% del PIB. Resultado consistente con el cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, la cual estipula una meta puntual de déficit estructural de 2,3% para 2014.

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 0,5% del PIB, consistente con un nivel de deuda de 27,4% del PIB, equivalente a lo observado en 2014, 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 2014

Durante la vigencia 2014¹⁸, el Sector Público Consolidado (SPC) registró un déficit fiscal de \$13.274 mm (1,8% del PIB), frente a uno de \$6.247 mm (0,9% del PIB) observado en 2013 (Cuadro 2.1). Conviene señalar que este resultado es superior a la meta inicialmente establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2014 de -1,6% del PIB.

Cuadro 2.1: Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2014 vs 2013)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2013	2014	2013	2014
1. Sector Público No Financiero	-6.847	-13.264	-1,0	-1,8
Gobierno Nacional Central	-16.645	-18.356	-2,3	-2,4
Sector Descentralizado	9.799	5.092	1,4	0,7
Seguridad Social	1.796	4.002	0,3	0,5
Empresas del nivel nacional	-786	-2.680	-0,1	-0,4
Empresas del nivel local	334	606	0,0	0,1
Regionales y Locales	8.454	3.164	1,2	0,4
Del cual SGR	1.878	3.145	0,3	0,4
Del cual FAE	1.549	1.710	0,2	0,2
2. Balance cuasifiscal del Banrep	-831	-1.129	-0,1	-0,1
3. Balance de Fogafin	732	625	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	756	83	0,1	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO *	-6.247	-13.724	-0,9	-1,8

* El cálculo del balance del SPC incluye el CRF. Para el 2013 y 2014 fue de \$57 mm y \$39 mm, respectivamente.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁸ El detalle del Cierre Fiscal del Sector Público Consolidado para la vigencia 2014 fue publicado como Documento Asesores 004/2015.

El resultado del SPC está compuesto por un déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de \$13.264 mm (1,8% del PIB) y un déficit de \$504 mm del Sector Público Financiero. Por último, la discrepancia estadística fue de \$83 mm (0,0% del PIB).

Como se explica en detalle en el documento Asesores 004/2015, el Gobierno Nacional Central (GNC) registró un déficit total de \$18.356 mm (2,4% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por \$125.904 mm (16,7% del PIB) y gastos por \$144.260 mm (19,1% del PIB). Con este resultado, el Gobierno dio cumplimiento a la meta establecida en el MFMP 2014 (2,4% del PIB). Asimismo, el resultado fiscal obtenido por el GNC permitió el cumplimiento a la meta de regla fiscal establecida mediante la Ley 1473 de 2011, y que para la vigencia 2014 exigía un balance estructural no mayor a 2,3% del PIB.

Por su parte, el sector descentralizado registró un deterioro en su balance al pasar de un superávit de 1,4% del PIB en la vigencia 2013 a 0,7% del PIB en 2014. Este cambio se debió principalmente a los menores resultados obtenidos por el sector de regionales y locales y de las empresas del nivel nacional, que se vieron parcialmente compensados en el balance por el mayor superávit del sector de seguridad social y de las empresas del nivel local.

El sector de Seguridad Social presentó un superávit de 0,5% del PIB, superior en 0,2 pp del PIB al resultado registrado durante la vigencia 2013. Este cambio se debió principalmente a un mayor superávit en el área de pensiones y cesantías, del orden de 0,4% del PIB, explicado por los mayores rendimientos financieros, equivalentes a 0,3% del PIB.

Cabe recordar que durante el segundo semestre de 2013 la expectativa de normalización de la política monetaria en Estados Unidos generó un aumento en la tasa de interés de los TES que, a su vez, trajo consigo la pérdida de valor del portafolio de los fondos públicos de pensiones denominados en dicho instrumento. Por otra parte, el área de salud incrementó su déficit en \$843 mm., como consecuencia de la utilización de portafolio para financiar los gastos del Fosyga y del aumento de las cuentas por pagar, en particular de las correspondientes a la Unidad de Salud de Caprecom.

El superávit del sector de Regionales y Locales fue inferior en \$4.650 mm (0,7% del PIB) al registrado en 2013, lo cual se explica principalmente por un menor balance de las Administraciones Centrales (gobernaciones y alcaldías). Este hecho es consistente con una aceleración de los gastos, propia del tercer año de gobierno de alcaldes y gobernadores, frente a un crecimiento desacelerado de los ingresos corrientes producto de un cambio en las expectativas de precio de petróleo.

Las empresas del nivel nacional presentaron un déficit de 0,4% debido a variaciones generadas en las diferentes empresas que lo componen. En primer lugar, el Sector Público No Modelado (SPNM), compuesto por las entidades que no están incluidas en la muestra a las cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace seguimiento para efectos de medición del balance fiscal “por encima de la línea”, pasó de un superávit fiscal por \$535 mm durante la vigencia 2013 a un déficit de \$1.881 mm en 2014. Si bien, por definición, no es posible hacer un análisis de los ingresos y gastos de estas entidades, sí existe una explicación de este resultado: a finales de 2013 se creó el Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN), un conjunto de procesos de recaudo, traslado, administración y giro de recursos realizados por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Como parte de este Sistema, la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional comenzó a administrar los excedentes de liquidez de varias entidades denominados en TES, que estas venían manejando de manera autónoma. El traslado de portafolio, medido “por debajo de la línea” por el Banco de la República, se traduce en déficit para estas empresas. Es este movimiento la razón principal detrás del cambio en el balance del SPNM.

En lo relacionado con el resto de empresas del nivel nacional, el sector eléctrico presentó un déficit de 0,04% del PIB, debido a un incremento en el gasto de inversión, especialmente en la electricadora Gecelca y en las electricadoras regionales.

Por su parte, la Agencia Nacional de Hidrocarburos presentó un superávit por 0,1% del PIB, ligeramente superior al registrado en 2013 (0,07%), resultado de unos menores gastos originados en una disminución de la inversión y de las transferencias. En relación al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), se observó un déficit por 0,2% del PIB explicado por las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles y el pago de intereses de los créditos que tiene el Fondo con la Tesorería General de la Nación.

Las empresas del Nivel Local registraron un superávit de \$606 mm, mayor en \$272 mm al observado en 2013. El buen desempeño del sector obedece principalmente al resultado superavitario de las Empresas Municipales de Cali (EMCALI), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Empresa de Teléfonos de Bogotá. Las tres obtuvieron un superávit por \$635 mm para la vigencia 2014, del cual el 82% se concentró en el resultado de la EAAB. Por su parte, el Metro de Medellín y las Empresas Públicas de Medellín (EPM) presentaron un déficit por valor de \$25 mm y \$3 mm, respectivamente.

Finalmente, el SPF reportó un balance deficitario de \$504 mm (0,1% de PIB), siendo un balance mayor comparado con el año anterior. El Banco de la República, registró para 2014 un balance deficitario de \$1.129 mm, causado por un aumento en los pagos de intereses de (\$219 mm) y el aumento de \$54 mm en los gastos de personal. Por su parte, Fogafín registró un superávit de \$625 mm, producto de Ingresos totales por \$784 mm (0,1% del PIB), y gastos por \$159 mm.

2.1.1 Balance Primario

Durante la vigencia 2014, el SPNF registró un superávit primario, correspondiente al balance sin incluir el pago de intereses, equivalente a 0,7% del PIB, inferior en 0,7 pp al observado en 2013 (1,4% del PIB). Al igual que el resultado global del SPC, la disminución del balance primario registrada en 2014 está asociada a los menores superávit registrados en el sector de Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR) y empresas del nivel nacional (Gráfico 2.1).

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



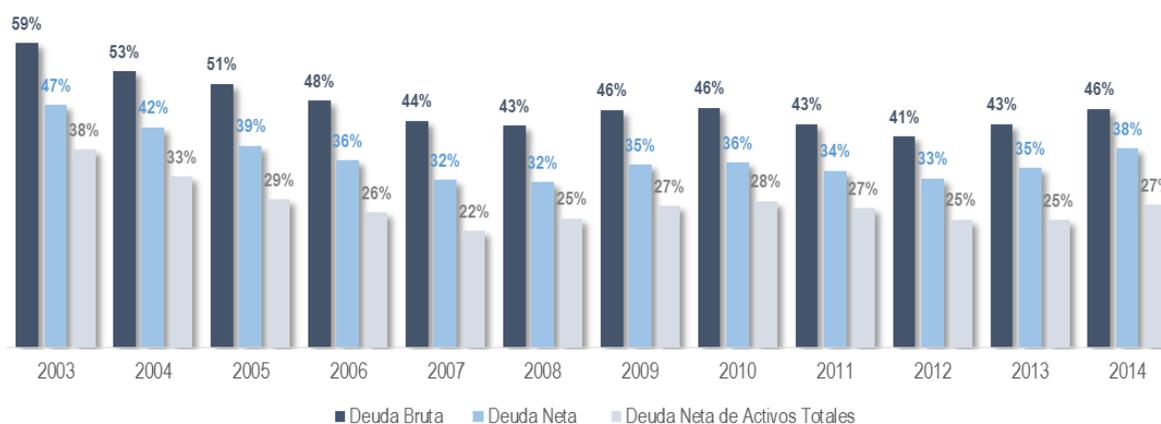
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.1.2 Deuda Pública

La deuda bruta del SPNF pasó de 43,1% a 46,0% del PIB entre 2013 y 2014, mientras que la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 24,6% a 27,4% del PIB (Gráfico 2.2).

Por componente, la deuda interna neta se incrementó de 14,4% a 15,1% del PIB y la deuda externa neta lo hizo en 2,1 pp al pasar de 10,2% a 12,3% del PIB. El crecimiento en la deuda interna neta se explica principalmente por un incremento de 1 pp en la deuda bruta del GNC. Por su parte, el crecimiento en la deuda externa en pesos es resultado de una devaluación de 24,2% en el cierre de 2014. Si al cierre de 2014 se hubiera mantenido la misma tasa de cambio que al cierre de 2013, la deuda externa neta se habría reducido en 0,3 pp.

Gráfico 2.2: Deuda del SPNF (% PIB)¹⁹



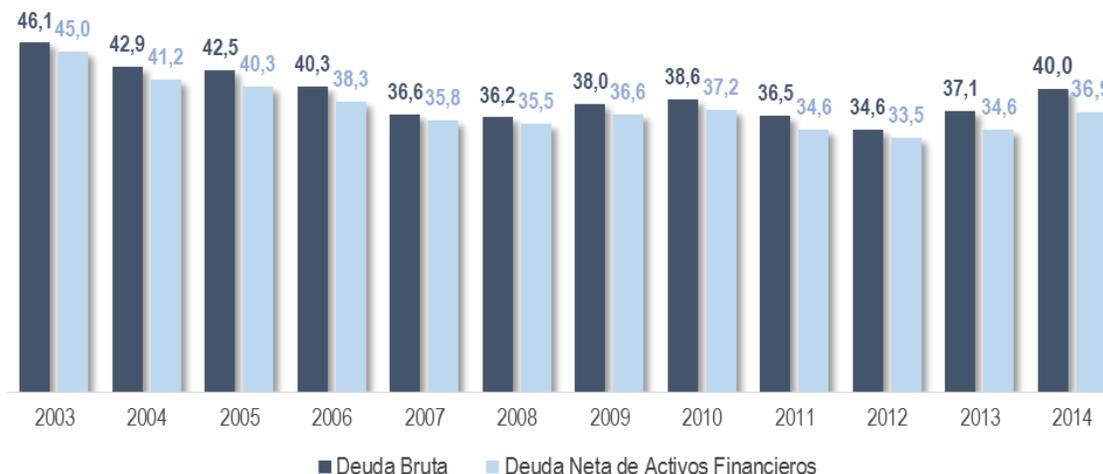
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se observa en el Gráfico 2.3, la deuda bruta del GNC pasó de 37,1% del PIB en 2013 a 40,0% del PIB en 2014 y al descontar todos los activos en poder de la Nación la deuda neta se ubicó en 36,9% del PIB.

Para 2014 la deuda bruta del GNC presenta una composición en la que se favorece la deuda interna sobre la externa, de hecho la primera representó 69% del total. Esta composición reduce el riesgo de tasa de cambio asociado con el endeudamiento externo y favorece la profundización del mercado local de capitales. La composición por fuente de financiamiento sigue muy de cerca la composición del saldo de deuda, en la práctica 66,6% de todos los títulos se emiten como TES con destino al mercado interno, los bonos externos representan 17,9% del total. Las demás fuentes de financiamiento incluyen a las multilaterales y a otras especies de menor participación y uso, como los bonos agrarios, de paz y los pagarés de tesorería entre otras.

¹⁹ 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)²⁰



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2 Revisión Plan Financiero 2015

Para la vigencia 2015, se proyecta en el SPC un déficit de \$19.096 mm, equivalente a 2,4% del PIB (Cuadro 2.2). Igualmente se estima un déficit fiscal del SPNF de 2,3% del PIB, consistente con un superávit primario de 0,5% del PIB y un nivel de deuda neta de 27,4%.

Por su parte, se proyecta un ligero deterioro en el balance del SPF, compuesto por el Banco de la República y Fogafín, como porcentaje del PIB se seguirá manteniendo en equilibrio fiscal (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.2: Balance Fiscal Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2014	2015*	2014	2015*
1. Sector Público No Financiero	-13.264	-18.914	-1,8	-2,3
Gobierno Nacional Central	-18.356	-23.881	-2,4	-3,0
Sector Descentralizado	5.092	4.968	0,7	0,6
Seguridad Social	4.002	3.694	0,5	0,5
Empresas del nivel nacional	-2.680	-187	-0,4	0,0
Empresas del nivel local	606	266	0,1	0,0
Regionales y Locales	3.164	1.195	0,4	0,1
Del cual SGR	3.145	1.121	0,4	0,1
2. Balance cuasifiscal del Banrep	-1.129	-1.057	-0,1	-0,1
3. Balance de Fogafín	625	898	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	83	0	0,0	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO **	-13.724	-19.096	-1,8	-2,4

*Cifras proyectadas.

** El cálculo del balance del SPC incluye el Costo de la Reestructuración Financiera (CRF). En 2014 fue de \$39 mm y en 2015 de \$24 mm.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²⁰ 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.

2.2.1 Sector Público No Financiero (SPNF)

Para 2015 se proyecta un déficit de 2,3% del PIB para el SPNF. Este cambio, en relación con el balance observado en 2013 (-1,8% del PIB), se explica principalmente por: *i.*) una disminución de 0,6% del PIB en el resultado fiscal de GNC, consecuencia de la caída en los precios observados del petróleo en 2015 y del consecuente aumento del ciclo energético negativo; *ii.*) un menor superávit del orden de 0,3% del PIB, por parte del sector de Regionales y Locales, como resultado de la aceleración en la ejecución de los presupuestos, al ser el último año de gobierno de gobernadores y alcaldes, así como de menores ingresos por regalías asociados a la disminución en los precios del petróleo, y *iii.*) un mejor resultado en el resto nacional, donde se asume que el SPNM volverá a un resultado acorde a su promedio histórico luego de que el año pasado registrará un déficit asociado a la entrada en vigencia del SCUN (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2014	2015*	2014	2015*
Seguridad Social	4.002	3.694	0,5	0,5
Empresas del Nivel Nacional	-2.680	-187	-0,4	0,0
FAEP	-615	-290	-0,1	0,0
Eléctrico	-314	-386	0,0	0,0
Resto Nacional	-1.752	488	-0,2	0,1
Empresas del Nivel Local	606	266	0,1	0,0
EPM	-3	-189	0,0	0,0
EMCALI	51	-62	0,0	0,0
Resto Local	559	517	0,1	0,1
Regionales y Locales	3.164	1.195	0,4	0,1
Del cual SGR	3.145	1.121	0,4	0,1
Sector Descentralizado	5.092	4.968	0,7	0,6
Gobierno Nacional Central	-18.356	-23.881	-2,4	-3,0
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	-13.264	-18.914	-1,8	-2,3

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)

La revisión del Plan Financiero 2015 espera un déficit del Gobierno Nacional Central de 3,0% del PIB, superior en 0,6 puntos porcentuales al cierre observado de 2014. El déficit proyectado para el presente año alcanzará un nivel de \$23.881 mm, resultado de la diferencia entre ingresos por \$131.316 mm (16,3% del PIB) y gastos por \$155.197 mm (19,2% del PIB) (Cuadro 2.4). Este deterioro se produce como resultado de la reducción del ingreso petrolero y de la corrección a la baja de la meta de crecimiento para 2015, caídas que son posibles de descontar parcialmente del déficit total para obtener un déficit estructural de 2,2%, meta de regla para el año 2015.

Cuadro 2.4: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	125.904	131.316	16,7	16,3	4,3
Tributarios	108.343	116.846	14,3	14,5	7,8
No Tributarios	616	481	0,1	0,1	-21,9
Fondos Especiales	1.569	2.223	0,2	0,3	41,7
Recursos de Capital	15.377	11.765	2,0	1,5	-23,5
Gastos Totales	144.260	155.197	19,1	19,2	7,6
Intereses	16.979	20.885	2,2	2,6	23,0
Funcionamiento**	104.969	113.574	13,9	14,1	8,2
Inversión**	22.323	20.723	3,0	2,6	-7,2
Préstamo neto	-11	16	0,0	0,0	-
Balance Total	-18.356	-23.881	-2,4	-3,0	-
Balance Cíclico	-950	-5.775	-0,1	-0,7	-
Balance Estructural	-17.406	-18.106	-2,3	-2,2	-

* Cifras proyectadas

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

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos crecen 4,3% entre 2014 y 2015 pasando de \$125.904 mm a \$131.316 mm, incremento que siendo inferior al crecimiento nominal del PIB, ocasiona una reducción de 0,4pp del PIB en la razón ingresos a PIB que pasa de 16,7% en 2014 a 16,3% en 2015. Esto responde a la caída de los ingresos petroleros y a los resultados de la Reforma Tributaria aprobada a finales de 2014. De una parte, se reducen los dividendos que Ecopetrol le transfiere a la Nación y que se computan en los recursos de capital y de otro las rentas tributarias provenientes de las demás empresas del sector. Este efecto se compensa en parte por la reforma tributaria que introdujo el impuesto a la riqueza, que dio continuidad al Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF- y que creó una sobretasa al CREE.

En el gasto se evidencia un crecimiento nominal de 7,6% lo que equivale en niveles a un aumento de \$144.260 mm a \$155.197 mm, permaneciendo prácticamente constante como porcentaje del PIB. El incremento está asociado a un aumento en el pago de intereses de deuda externa por devaluación y a mayores pagos de transferencias debido a un ajuste a la anualidad en el pago de CREE. Esto último se produce por un anticipo de gasto de 2014 efectuado en 2013 lo que reduce la base del funcionamiento en 2014. Finalmente, en respuesta a estos efectos negativos, el Gobierno Nacional efectuó un aplazamiento por 0,7% del PIB, con lo cual se observa una reducción de la inversión de 0.4 pp del PIB.

a. Ingresos

Se proyecta que los ingresos totales del GNC en 2015 asciendan a \$131.316 mm (16,3% del PIB), con un incremento nominal de 4,3% con respecto a la vigencia anterior donde se registraron ingresos por \$125.904 mm (16,7% del PIB). Del total proyectado a 2015, \$116.846 mm (14,5% del PIB) provienen del recaudo tributario y \$11.765 mm (1,5% del PIB) corresponden a recursos de capital. Adicionalmente, se esperan ingresos por \$2.223 mm (0,3% del PIB) por fondos especiales y \$481 mm (0,1% del PIB) por ingresos no tributarios, correspondiente a tasas, multas y contribuciones (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	125.904	131.316	16,7	16,3	4,3
Ingresos Corrientes	108.958	117.327	14,4	14,5	7,7
Ingresos Tributarios	108.343	116.846	14,3	14,5	7,8
Admin. por la DIAN - Internos	91.742	97.602	12,1	12,1	6,4
Admin. por la DIAN - Externos	16.340	18.970	2,2	2,4	16,1
Otros (No admon. DIAN)	261	274	0,0	0,0	5,2
Ingresos No Tributarios	616	481	0,1	0,1	-21,9
Fondos Especiales	1.569	2.223	0,2	0,3	41,7
Recursos de Capital	15.377	11.765	2,0	1,5	-23,5

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, en términos del PIB, el comportamiento de los ingresos entre 2014 y 2015 resulta de la interacción de varios efectos: mayores recursos derivados del recaudo tributario no petrolero, mayores ingresos asociados a recursos de capital no petrolero y una reducción en los ingresos petroleros tanto por el lado de dividendos de Ecopetrol como una caída en el recaudo de Renta y CREE del mismo sector (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4: Evolución de los ingresos del GNC 2014-2015 (% 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 \$116.846 mm (14,5% del PIB) en 2015, tras un incremento nominal del orden de 7,8% y de 0,2 pp del PIB respecto a 2014 (Cuadro 2.6). Este crecimiento responde a dos factores contrapuestos: la entrada en vigor de la Reforma Tributaria aprobada en el congreso a finales de 2014, Ley 1739 de 2014, y la caída de los precios del petróleo a finales de la vigencia pasada. Adicionalmente vale la pena recalcar el buen comportamiento de la economía durante el año 2014 que reportó un crecimiento real de 4,6%, que influye en el recaudo de los impuestos cuya base gravable son las utilidades de la vigencia anterior.

La Reforma, en síntesis, genera, entre otros, los siguientes efectos: i. Fija la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF– en cuatro por mil (4x1000) hasta el año 2019, año en el que inicia una disminución gradual,

pasando a 3x1000, para reducirse luego un punto por año hasta desaparecer en 2022; ii. Crea el impuesto a la Riqueza tanto para personas naturales como jurídicas que tengan un patrimonio neto superior a \$1.000 millones al 1 de enero de 2015 y los obliga a pagarlo durante los próximos cuatro y tres años, respectivamente. Si bien para las personas naturales mantiene la tarifa constante durante los cuatro años, para las personas jurídicas establece una reducción de la misma en 2016 y 2017; iii. Modifica el impuesto sobre la renta para la equidad- CREE- al aumentar la tarifa en un punto porcentual y generar una sobretasa al impuesto cuya tarifa se fija en 5% para el 2015, 6% para 2016, 8% para 2017 y 9% para 2018.

El recaudo por cuotas de renta en 2015 alcanzará un valor de \$9.586 mm (1,2% del PIB), inferior en 19% con respecto a 2014 (\$11.763 mm; 1,6% del PIB). Esta reducción responde a dos efectos opuestos. Por un lado, los ingresos por cuotas de renta petrolera caen en un 66%, al pasar de \$4.247 mm a \$1.436 mm debido a los menores precios del petróleo registrados a finales de 2014 y por ende a unas menores utilidades registradas en este sector. Por otro lado, se espera un crecimiento nominal cercano al 11% en las cuotas recaudadas en los demás sectores lo que responde, en parte, al buen comportamiento de la economía durante la vigencia pasada.

Por su parte, se proyecta que los ingresos provenientes del recaudo por retención de renta sumen \$28.079 mm (3,5% del PIB), lo que representaría un incremento nominal de 9% con respecto al 2014. Este valor prevé una caída en los ingresos provenientes del sector petrolero cercana a \$400 mm de una vigencia a otra.

El recaudo por concepto del impuesto sobre la renta para la equidad- CREE- se espera ascienda a \$12.854 mm (1,6% del PIB) lo que representaría un incremento nominal de 3,2% con respecto a 2014. En materia de cuotas, se presenta una fuerte reducción al pasar de \$5.531 mm a \$1.984 mm, sin embargo es importante aclarar que el valor recaudado en 2014 es excepcionalmente alto debido a que en 2013 se efectuaron retenciones únicamente durante los últimos siete meses del año. De hecho las retenciones pasaron de \$2.940 mm en 2013 a \$6.931 mm en 2014 repercutiendo en las cuotas a recaudar en la correspondiente vigencia posterior. Asimismo, se prevé una caída en el recaudo de cuotas cercana a \$1.000 mm causado por unos menores precios del petróleo a finales de 2014.

El recaudo por retenciones de CREE se espera alcance \$6.986 mm (0,9% del PIB), nivel cercano a lo registrado en la vigencia pasada. Por un lado habrá una reducción cercana a \$200 mm por menor recaudo en el sector petrolero y por otro lado un mayor recaudo proveniente del punto adicional en la tarifa aprobada en la Reforma Tributaria de finales del año pasado. Por último, se espera un recaudo de \$3.884 mm (0,5% del PIB) proveniente de la sobretasa de 5% estipulada en la misma Ley. Vale la pena aclarar que de acuerdo a lo señalado en la Ley 1739 de 2014, la totalidad de la sobretasa será recolectada durante la vigencia corriente mientras que el punto porcentual añadido a la tarifa del impuesto será recaudado en 2016, una vez descontadas las retenciones efectuadas en 2015.

En cuanto al recaudo de IVA se esperan recursos por \$30.142 mm (3,7% del PIB), de los cuales \$26.181 (3,2% del PIB) corresponden a declaraciones y \$3.962 (0,5% del PIB) están asociados a retenciones. En conjunto por este concepto se espera un crecimiento nominal de 14,2%. 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 \$1.857 (0,2% del PIB).

Cuadro 2.6: Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
INGRESOS TRIBUTARIOS	108.343	116.846	14,3	14,5	7,8
Administrados por la DIAN	108.082	116.572	14,3	14,4	7,9
Renta y CREE	50.083	50.519	6,6	6,3	0,9
IVA y Consumo	28.045	31.999	3,7	4,0	14,1
Externos	16.340	18.970	2,2	2,4	16,1
Otros	13.613	15.084	1,8	1,9	10,8
Otros (No admon. DIAN)	261	274	0,0	0,0	5,2

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Reforma Tributaria aprobada a finales de 2014 tuvo dos efectos adicionales importantes. Por un lado la creación del impuesto a la riqueza, cuyo esquema es muy similar al previsto en el impuesto al patrimonio, vigente hasta 2014. Para 2015 se espera un recaudo asociado a este impuesto de \$4.852 mm equivalente a 0,6% del PIB. Por otro lado, la Reforma mantuvo constante la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros permitiendo un ingreso esperado de \$7.080 mm (0,9% del PIB) para la vigencia corriente.

En cuanto al recaudo asociado a la actividad económica externa, se pronostica un incremento nominal en el recaudo de 16,1% al pasar de \$16.340 mm (2,2% del PIB) en 2014 a \$18.970 (2,4% del PIB) en 2015. Del recaudo proyectado en 2015 aproximadamente 76% provendrá de IVA externo mientras que el restante 24% ingresará por la vía de los aranceles. Este comportamiento se explica principalmente por el incremento de la tasa de cambio promedio del año que, según los supuestos adoptados en este documento, debe incrementarse 24%.

Finalmente, es importante mencionar que el crecimiento esperado de los ingresos tributarios en 2015 supone una importante labor de gestión administrativa por parte de la DIAN.

- **Otros ingresos**

Dentro de los otros ingresos de la Nación se encuentran los recursos provenientes de ingresos no tributarios, fondos especiales y recursos de capital. Para la vigencia 2015 se espera que la totalidad de estos ingresos asciendan a \$14.470 mm (1,8% del PIB), lo que representaría una caída nominal de 17,6% respecto a 2014, donde se registró un ingreso de \$17.561 mm (2,3% del PIB).

Se prevé que los ingresos no tributarios, que corresponden a tasas, multas y contribuciones, asciendan a \$481 mm (0,1% del PIB), mientras que los fondos especiales alcancen un total de \$2.223 mm (0,3% del PIB). Este último incluye un incremento cercano a \$650 mm con respecto a la vigencia pasada que se explica, en su mayoría, por los recursos que el GNC comenzará a recibir como garante de las pensiones de CAPRECOM, obligación que se hizo efectiva en la segunda mitad de 2014.

Por otro lado, se espera una reducción de \$3.611 mm en recursos de capital asociada a una multiplicidad de factores. Principalmente se debe a un menor traslado de excedente de empresas durante la vigencia corriente como resultado de una reducción en los dividendos girados por parte de Ecopetrol a la Nación de \$10.770 mm en 2014 a \$4.148 mm en 2015. Durante la vigencia pasada, del total trasladado, \$9.460 mm provinieron de dividendos correspondientes a la utilidad de la vigencia 2013, mientras que los restantes \$1.310 fueron ingresos asociados a dividendos acumulados de vigencias anteriores. Durante la actual vigencia se tiene previsto recibir un total de \$4.148 mm de los \$4.840 mm que le correspondieron a la Nación de las utilidades del 2014; el restante será trasladado en 2016.

Asimismo, se espera un aumento en los ingresos de capital debido al traslado de la reserva actuarial correspondiente al negocio pensional de Positiva Compañía de Seguros S.A., que se tiene previsto realizar en los próximos meses en congruencia con los traslados pensionales realizados el año pasado y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Dichos recursos deberán ser transferidos a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional para soportar las obligaciones pensionales que serán trasladadas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-. Por último, en 2015 se espera recibir un total de \$653 mm (0,1% del PIB) correspondiente a rendimientos financieros del portafolio de fondos propios y administrados por la Nación, monto inferior al de años pasados debido a una menor disponibilidad de caja en la vigencia.

b. Gastos

El gasto del Gobierno Nacional Central ascenderá a \$155.197 mm, 19,2% del PIB de 2015, lo que representa un crecimiento nominal de 7,6% respecto a 2014, cuando se situó en \$144.260 mm (19,1% del PIB). De esta cifra, \$20.885 mm (2,6% del PIB) se destinan al pago de intereses sobre la deuda, \$113.574 mm (14,1% del PIB) a funcionamiento, \$20.723 (2,6% del PIB) a inversión y \$16 mm a préstamo neto (Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7: Gastos totales del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
GASTOS TOTALES	144.260	155.197	19,1	19,2	7,6
Gastos Corrientes	121.948	134.458	16,1	16,7	10,3
Intereses	16.979	20.885	2,2	2,6	23,0
Funcionamiento**	104.969	113.574	13,9	14,1	8,2
Servicios Personales	17.045	19.171	2,3	2,4	12,5
Transferencias	81.514	88.205	10,8	10,9	8,2
SGP	28.634	29.395	3,8	3,6	2,7
Pensiones	28.206	30.921	3,7	3,8	9,6
CREE	7.801	10.642	1,0	1,3	-
Otras transferencias	16.874	17.247	2,2	2,1	2,2
Gastos Generales	6.409	6.197	0,8	0,8	-3,3
Inversión**	22.323	20.723	3,0	2,6	-7,2
Préstamo Neto	-11	16	0,0	0,0	-

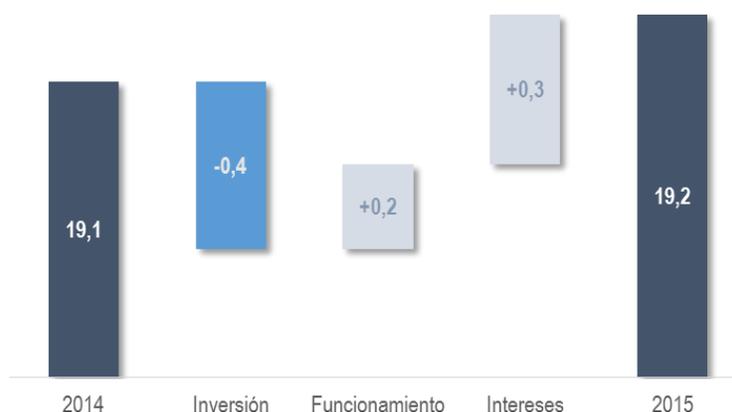
* Cifras proyectadas.

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

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gráfico 2.5 descompone la evolución de los gastos entre las dos vigencias consideradas. De una parte, se produce una reducción de la inversión de 0,4 pp del PIB, asociada primordialmente al aplazamiento que fue preciso efectuar, en respuesta a la caída de los ingresos petroleros, para garantizar el cumplimiento de la meta de Regla Fiscal. Cabe recordar que el presupuesto del 2015 fue construido coherentemente con las expectativas de ingreso que se tenían en junio de 2014, antes de la caída de los precios del petróleo. Justamente este efecto provoca una depreciación del peso frente al dólar que encarece el servicio de la deuda pública emitida en el exterior; tal efecto explica el incremento de 0,3 puntos porcentuales en el gasto de intereses. Finalmente los gastos de funcionamiento se elevan 0,2 pp del PIB como resultante del incremento en las otras transferencias.

Gráfico 2.5: Evolución de los gastos del GNC 2014-2015 (% PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Gastos corrientes**

Los gastos corrientes de la Nación en 2015 se estima crecerán 10,3% con respecto a 2014. Así, este agregado pasa de \$121.948 mm (16,1% del PIB) en 2014 a \$134.458 mm (16,7% del PIB) en 2015. Los gastos asociados con el CREE, los intereses y las otras transferencias experimentarán los mayores incrementos porcentuales con respecto a los niveles observados al cierre de 2014.

En lo relativo al CREE la mayor ejecución de recursos en 2015 se explica porque se anticiparon obligaciones de 2014 en 2013, lo que redujo el gasto efectivo al cierre de ese año. En 2015 la ejecución esperada corresponde a la anualidad completa, el gasto en intereses se eleva por la depreciación del peso y las otras transferencias se incrementaron, principalmente, en respuesta a los costos de la unificación del POS.

- **Inversión**

En lo relacionado con la inversión, en el MFMP se respetan los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que garantiza la permanencia de las líneas de inversión afines con la paz, la equidad y la educación. En ese sentido, los principales programas de inversión pueden seguirse desarrollando a pesar de la contracción observada en los ingresos. El gasto por concepto de préstamo neto ascenderá a \$16 mm. Esta cuenta refleja el estado neto del endeudamiento entre el gobierno nacional y las demás entidades públicas del sector descentralizado. (Cuadro 2.8). El sector de Inclusión Social y Reconciliación es el que recibe la mayoría de la inversión programada, 22% del total, seguido de transporte (15,45%) y del sector agropecuario que recibe 7,74%. En los demás sectores los programas que reciben la mayoría de la apropiación tienen una clara vocación hacia la superación de las brechas regionales y sociales.

- **Préstamo neto²¹**

El gasto por concepto de préstamo neto ascenderá a \$16 mm. Esta cuenta refleja el estado neto del endeudamiento entre el gobierno nacional y las demás entidades públicas del sector descentralizado.

²¹ 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.

Cuadro 2.8: Principales proyectos de inversión – 2015

Sector / Programa	Vigencia (\$ MM)	Participación (%)
AGROPECUARIO	3.241	7,7
Asistencia Técnica, Créditos y Apoyo A Microempresas Rurales	1.222	2,9
Subsidio de Vivienda Rural	555	1,3
COMUNICACIONES	1.215	2,9
Desarrollo y Uso Eficiente de La Infraestructura de Las TIC'S	773	1,9
DEFENSA Y POLICIA	1.353	3,2
Política de Consolidación de La Seguridad Democrática	505	1,2
EDUCACION	2.245	5,4
Alimentación Escolar	821	2,0
Crédito Icetex	664	1,6
HACIENDA	3.299	7,9
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	1.500	3,6
CREE	699	1,7
Sistemas de Transporte Masivo	767	1,8
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9.205	22,0
Asistencia Primera Infancia	3.390	8,1
Familias En Acción	2.412	5,8
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	1.294	3,1
Apoyo a la Niñez y la Familia	791	1,9
JUSTICIA Y DEL DERECHO	653	1,6
MINAS Y ENERGIA	2.684	6,4
Subsidios de Energía y Gas	1.794	4,3
FAZNI, FAER, FOES, PRONE	458	1,1
PLANEACION	625	1,5
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	2.670	6,4
Unificación y Universalización del Régimen Subsidiado	2.291	5,5
TRABAJO	3.026	7,2
Sena - Formación para la Producción y Venta de Servicios	1.465	3,5
Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo	689	1,7
TRANSPORTE	6.464	15,5
Mejoramiento y Mantenimiento Vial, Fluvial, Férreo y Marítimo	973	2,3
Aporte Estatal Concesión Ruta del Sol	1.093	2,6
Construcción, Adquisición, Adecuación, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Aeronáutica y Aeroportuaria	742	1,8
Contratos Plan	609	1,5
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	2.186	5,2
Subsidio Familiar de Vivienda	1.297	3,1
Subsidio de Vivienda Desplazados	515	1,2
OTROS EN TODOS LOS SECTORES	4.260	10,2
TOTAL	41.848	100

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

c. Balance estructural

Según lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se adopta una Regla Fiscal para Colombia, el GNC está obligado a alcanzar un resultado específico en términos de balance estructural, magnitud que corresponde al balance total neto del efecto transitorio proveniente de la actividad minero energética y del ciclo económico.

En consecuencia, la Ley requiere que el gobierno discrimine del déficit total qué fracción se asocia con los efectos cíclicos mencionados. Para el 2015 se proyecta un déficit estructural de \$18.106 mm (2,2% del PIB), resultado que se explica como la diferencia entre el déficit total de \$23.881 mm (3,0% del PIB) y el ciclo negativo de \$5.775 mm (0,7% del PIB), donde el déficit estructural es igual al déficit total neto del balance del ciclo.

El balance estructural se descompone en ingresos estructurales por \$137.091 mm (17,0% del PIB) y gastos estructurales por \$155.197 mm (19,2% del PIB) (Cuadro 2.9). En 2015 se espera un ingreso cíclico negativo explicado por una brecha negativa del PIB (PIB real observado por debajo del potencial) y un ingreso negativo petrolero causado por un diferencial entre el precio promedio observado del petróleo en 2014 y el precio de largo plazo aprobado por el Comité Consultivo de Regla Fiscal.

Vale recordar que el diferencial de precios que explica el ciclo minero energético negativo de 2015 es el observado en 2014; pues las utilidades de las empresas del sector, que son base para la depuración de los impuestos de renta y CREE y para los dividendos de Ecopetrol, se causan en la vigencia anterior.

Cuadro 2.9: Balance Estructural del GNC

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
INGRESOS TOTALES	125.904	131.316	16,7	16,3	4,3
Ingresos Estructurales	126.854	137.091	16,8	17,0	8,1
No Energéticos	111.685	123.548	14,8	15,3	10,6
Energéticos	15.169	13.543	2,0	1,7	-10,7
Ingresos Cíclicos	-950	-5.775	-0,1	-0,7	-
Tributarios sin minería	-950	-1.845	-0,1	-0,2	-
Energéticos	0	-3.930	0,0	-0,5	-
GASTOS TOTALES	144.260	155.197	19,1	19,2	7,6
Gasto Estructural	144.260	155.197	19,1	19,2	7,6
Gasto Contracíclico	0	0	0,0	0,0	-
BALANCE TOTAL	-18.356	-23.881	-2,4	-3,0	-
BALANCE ESTRUCTURAL	-17.406	-18.106	-2,3	-2,2	-
BALANCE CÍCLICO	-950	-5.775	-0,1	-0,7	-

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

d. Financiamiento

El total de necesidades de financiamiento de la Nación para el año 2015 ascienden a un valor de \$51.691 mm, compuesto por \$23.881 mm de déficit a financiar, \$23.200 mm de amortizaciones de deuda de los cuales \$17.244 mm corresponden a deuda interna y \$ 5.955 mm a deuda externa. Además de lo mencionado se requieren \$942 mm para financiar la deuda flotante, \$124 mm para las pérdidas del Banco de la República y \$235 mm para garantizar el pago de sentencias (Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10: Fuentes y Usos del GNC 2015*

FUENTES	MFMP		USOS	MFMP	
	\$ MM	51.691		\$ MM	51.691
Desembolsos		43.149	Déficit a Financiar		23.881
Externos	(US\$ 5.081 mill.)	12.572	De los cuales		
Bonos	(US\$ 2.481 mill.)	6.137	Pago Intereses Internos		15.438
Multilaterales y Otros	(US\$ 2.600 mill.)	6.436	Pago Intereses Externos	(US\$ 2.200 mill.)	5.457
Internos		30.577	Gastos en Dólares	(US\$ 741 mill.)	1.838
TES		30.562	Amortizaciones		23.200
Subastas		22.653	Externas	(US\$ 2.405 mill.)	5.955
Entidades Públicas		7.550	Internas		17.244
Otros TES		359			
Otra deuda interna		15	Deuda Flotante		942
Deuda Flotante		-	Pérdidas Banco República		124
Ajustes por Causación		41	Sentencias		235
Operaciones de Tesorería		2.592	FEPC		-
Disponibilidad inicial		5.909	Disponibilidad Final		3.309
En pesos		3.525	En pesos		2.603
En dólares	(US\$ 1.002 mill.)	2.384	En dólares	(US\$ 285 mill.)	707

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las fuentes de financiamiento que atenderán las necesidades de 2015, el GNC contará con \$43.149 mm de desembolsos, \$12.572 mm provenientes del mercado externo y \$30.577 mm del mercado interno. Las colocaciones internas se reparten entre subastas de TES por \$22.653 mm, operaciones convenidas y forzosas con entidades públicas por \$7.550 mm y otra deuda interna por \$374 mm. Sumado a lo anterior, el Gobierno cuenta con la disponibilidad final de 2014 que corresponde a \$5.909 mm, de los cuales \$3.525 mm en pesos y los restantes \$2.384 mm equivalentes a US\$ 1.002 millones de dólares. Asimismo se espera que los recursos disponibles por operaciones de tesorería asciendan a \$2.592 mm provenientes de un manejo adecuado y eficiente de la Cuenta Única Nacional.

Las operaciones recién descritas resultan en una disponibilidad final para 2015 de \$3.309 mm correspondientes a \$2.603 mm en pesos y \$707 mm equivalentes a US\$ 285 millones. Dicha disponibilidad final es coherente con las necesidades de caja de principios de 2016.

Recuadro 2.A: POLÍTICAS ECONÓMICAS 2014-2015

Durante los últimos cinco años, la economía colombiana registró un balance positivo en términos de crecimiento económico, el cual se ubicó en 4,8% en promedio y estuvo explicado, principalmente, por el buen comportamiento que presentó el consumo de los hogares y la formación bruta de capital. Este resultado ha estado acompañado por un alto compromiso del Gobierno Nacional Central (GNC) con la disciplina fiscal, reflejada en el cumplimiento de los límites establecidos en la regla fiscal. Para 2015 se prevé una desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía como resultado de los efectos que tiene, por una parte, la caída en los precios petróleo sobre el gasto del gobierno, la inversión y el ingreso disponible de la economía, y, por otra, el lento crecimiento de la economía global. Con el fin de mitigar los efectos de estos choques, se han diseñado e implementado tres decisiones de política encaminadas a mantener la responsabilidad fiscal y el crecimiento económico: i) la reforma tributaria de 2014; ii) el aplazamiento de parte del Presupuesto General de la Nación 2015, y; iii) Plan de Impulso a la Prosperidad y el Empleo (PIPE 2.0).

Reforma tributaria 2014 (Ley 1739 de 2014)

Esta medida fue implementada con el objetivo de recaudar \$12,5 billones, necesarios para financiar el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia de 2015. Esta necesidad se originó, esencialmente, por la reducción de los ingresos tributarios como resultado de la caducidad del impuesto al patrimonio (Ley 1370 de 2009) y el inicio del desmonte del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) establecido en la Ley 1694 de 2013.

Para suplir los ingresos necesarios para la financiación del PGN de 2015, se creó el impuesto a la riqueza y la sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad CREE, se realizaron modificaciones al CREE y se amplió la vigencia del GMF.

El impuesto a la riqueza fue diseñado para reemplazar al impuesto al patrimonio. Estará vigente durante el periodo 2015-2018 y aplica tanto para personas naturales como para personas jurídicas que posean un patrimonio líquido superior a \$1.000 millones con corte al 1° de enero de 2015. En el caso de las personas naturales, se estableció una tarifa progresiva en función del valor del patrimonio que oscila entre 0,125% y 1,5%, como se describe en el Cuadro 2.C.1. En relación a las personas jurídicas, el gravamen estará vigente hasta 2017 y se fijaron tarifas variables para cada año. De esta manera, las empresas sujetas a este gravamen deberán pagar una tarifa que varía entre 0,2% y 1,15% para el periodo gravable 2015, 0,15% y 1,0% para 2016, y 0,05% y 0,4% para 2017.

Cuadro 2.C.1: Tarifas marginales impuesto a la riqueza

Base gravable (millones)		Personas naturales	Personas naturales		
Límite inferior	Límite superior	Tarifa marginal	Tarifa marginal 2015	Tarifa marginal 2016	Tarifa marginal 2017
> 0	< 2.000	0,125%	0,20%	0,15%	0,05%
>= 2.000	< 3.000	0,35%	0,35%	0,25%	0,10%
>= 3.000	< 5.000	0,75%	0,75%	0,50%	0,20%
>= 5.000	en adelante	1,50%	1,15%	1,00%	0,40%

Fuente: Bloomberg, cálculos MHCP.

En relación al impuesto sobre la renta para la equidad CREE, se incrementó de forma permanente tarifa del 8% al 9% a partir del período gravable 2015. También se amplió la base gravable de este impuesto para tener en cuenta las rentas brutas y las rentas líquidas especiales, y se autoriza descontar los impuestos pagados en el exterior cuando se hayan percibido ingresos por fuera del país y las empresas hayan pagado impuesto a la renta en el país de origen de los mismos.

Por otra parte, se creó la sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad CREE para el mismo periodo 2015-2018, con una tarifa incremental: 5% para el año gravable 2015, 6% para 2016, 8% para 2017 y 9% para el 2018. Este gravamen se aplicará sobre la misma base gravable del CREE y está a cargo de las empresas con una base superior a \$800 millones.

En relación con el GMF, la reforma aplazó el inicio del desmonte gradual del tributo hasta 2019, cuando se reducirá a 3 por mil, y continuará disminuyendo un punto en los años subsiguientes hasta desaparecer en 2022.

Entre otras medidas adoptadas en la reforma tributaria, se encuentra la disminución de los umbrales para realizar las declaraciones de renta a través del IMAS. Este método de declaración quedó restringido para ser usado por personas naturales, clasificadas como empleados, cuyos ingresos no superen las 2.800 UVT y tengan un patrimonio líquido inferior a 12.000 UVT. Estas modificaciones empiezan a regir a partir del año gravable 2015. Adicionalmente, se introdujo el impuesto complementario de normalización tributaria al impuesto a la riqueza, el cual permite incluir los activos omitidos y los pasivos inexistentes en declaraciones anteriores, sin generar una sanción ni afectar la base

gravable para el impuesto a la riqueza de vigencias tributarias anteriores. Este gravamen fija una tarifa de 10% para el año gravable 2015, 11,5% para 2016 y 13% para 2017.

Aplazamiento de gastos del PGN 2015 (Decreto 0733 de 2015)

La disminución en los precios del petróleo desde mediados de 2014, en conjunto con un menor crecimiento económico que el esperado, tiene un impacto negativo sobre los ingresos tributarios que percibe el GNC para 2015. Con el objetivo de mantener el principio de responsabilidad fiscal y cumplir con la regla fiscal, se realizó un aplazamiento de gastos establecidos en el PGN 2015 por \$5,9 billones, repartidos de la siguiente manera: \$1,7 billones correspondientes a funcionamiento, \$4,0 billones provenientes de inversión y \$200 mm de menor servicio a la deuda. Con estos ajustes fue posible reducir la presión fiscal para la vigencia corriente y, de esta manera, cumplir con las metas fiscales del año.

Plan de Impulso a la Prosperidad y el Empleo (PIPE 2.0)

El Plan de Impulso a la Prosperidad y el Empleo 2.0 fue creado como un programa contra-cíclico, con el fin de dinamizar la economía y la generación de empleo. A través de esta política se busca contribuir a que la economía obtenga un crecimiento superior a 3,5% durante este año y genere más de 300 mil empleos. Para esto, se fortalecerá la inversión en infraestructura, se fomentará el sector minero-energético y se promoverá la competitividad de la industria, el turismo y la agricultura. Se destinarán cerca de \$16,8 billones provenientes de recursos que se encuentran disponibles durante éste y los próximos años, dentro de los límites impuestos por la regla fiscal.

En materia de infraestructura educativa, de las 51.134 aulas que se requieren para poder tener a todos los niños en jornada educativa única, se planea construir 30.680 durante los próximos cuatro años, es decir, 60% de la necesidad total. Se realizará una inversión cercana a los \$5 billones, los cuales provendrán del Presupuesto General de la Nación (\$2 billones), el Sistema General de Regalías (\$1,3 billones), los entes territoriales (\$700 mm) y de Asociaciones Público Privadas (\$1 billón).

Por su parte, se complementará el programa de infraestructura en transporte de cuarta generación (4G) a través de la inversión de \$4 billones en el mejoramiento de la Red Vial Nacional de vías primarias y secundarias. Se intervendrán 800 carreteras ubicadas en 28 departamentos, con lo que se obtendrán avances considerables en conectividad con los principales centros de consumo de producción y con los corredores de comercio exterior.

Con el fin de aprovechar los encadenamientos económicos que se generan en torno a la construcción de vivienda, se destinaron coberturas a la tasa de interés para viviendas No VIS, las cuales serán otorgadas entre 2016 y 2017. Asimismo, se decidió ampliar el programa Mi Casa Ya, con el objetivo de permitir que éste llegue a más regiones del país y así facilitar las condiciones de financiación de viviendas de entre 70 y 135 SMMLV. Adicionalmente, se destinará \$1 billón para la construcción de 24.993 viviendas durante 2015 en áreas rurales con el fin de mejorar la calidad de vida de los agricultores y campesinos del país.

Para fomentar la ejecución de proyectos de importancia regional y local, se implementaron medidas que permiten la utilización de las regalías no ejecutadas durante los últimos tres años, las cuales ascienden a \$4,3 billones. Con el fin de facilitar la ejecución de estos recursos, se establecerán mecanismos de aprobación expeditos.

En el frente de comercio exterior, se prorrogará la política de arancel cero para materias primas y bienes de capital no producidos en el país por lo próximos dos años. Asimismo, se destinará cerca de \$1 billón, a través de créditos otorgados por Bancoldex, para la financiación de inversiones que permitan incrementar el potencial de exportaciones

colombianas y mejorar la competitividad con las importaciones. Estas medidas se implementarán en conjunto con mejoras en trámites aduaneros y un mayor esfuerzo en la lucha anti contrabando.

El turismo se verá beneficiado con un impuesto de renta cero para aquellos hoteles que inicien construcción antes de terminar el 2017. Adicionalmente, se extenderán líneas de crédito a través de Bancoldex con el fin de facilitar la financiación de los proyectos del sector.

Por último, para el sector minero-energético se implementará un paquete de diez medidas dirigidas a fomentar la exploración y mantener la producción. Entre las medidas que se implementarán se encuentran regalías variables para los proyectos que implementen tecnología para mejorar recobros, la ampliación de los plazos para las fases exploratorias para hidrocarburos, la reducción del canon superficiario para la minería, la flexibilización de contratos en áreas de evaluación, los beneficios arancelarios para la importación de bienes de capital y la emisión de licencias ambientales por parte de las autoridades nacionales.

2.2.1.2 Sector Público Descentralizado

2.2.1.2.1 Seguridad Social

Para la vigencia 2015 se proyecta un superávit del sector de seguridad de \$3.694 mm (0,5% del PIB), producto de ingresos por \$74.050 mm (9,2% del PIB) y gastos por \$70.356 mm (8,7% del PIB) (Cuadro 2.11). Si bien este resultado es equivalente en términos del PIB al balance del sector registrado en 2014, su composición por área presenta un cambio importante entre ambas vigencias. En primer lugar, se proyecta un mejor resultado fiscal en el área de la salud que se asocia al agotamiento del portafolio del Fosyga y que, a partir de la vigencia 2015, obliga a que la Nación deba suplir esta fuente de financiamiento con cargo a recursos corrientes. En segundo lugar, se estima una disminución en el balance del área de pensiones debido tanto a los menores rendimientos financieros estimados, como a los mayores gastos que debe realizar el Fonpet por concepto de devolución de saldos a las entidades territoriales.

En lo que concierne a los ingresos totales del sector, se proyecta un aumento del orden de 2,8% (\$2.031 mm). Por orden de magnitud, se estima que los mayores ingresos sean por concepto de aportes del Gobierno Central (\$4.014 mm), ingresos tributarios (\$135 mm) e ingresos por explotación bruta (\$74 mm). Estos incrementos se compensan parcialmente en el balance debido a las disminuciones proyectadas en otros ingresos (\$1.650 mm) y en rendimientos financieros (\$541 mm).

Cuadro 2.11: Balance Fiscal de la Seguridad Social

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	72.019	74.050	9,5	9,2	2,8
Explotación Bruta	2.021	2.095	0,3	0,3	3,7
Aportes del Gobierno Central	35.323	39.337	4,7	4,9	11,4
Funcionamiento	35.323	39.337	4,7	4,9	11,4
Ingresos Tributarios	19.272	19.407	2,5	2,4	0,7
Otros Ingresos	15.403	13.212	2,0	1,6	-14,2
Rendimientos Financieros	4.606	4.065	0,6	0,5	-11,7
Otros	10.797	9.147	1,4	1,1	-15,3
Gastos Totales	68.017	70.356	9,0	8,7	3,4
Pagos Corrientes	67.828	70.316	9,0	8,7	3,7
Funcionamiento	67.828	70.316	9,0	8,7	3,7
Servicios Personales	226	243	0,0	0,0	7,5
Operación Comercial	1.934	2.399	0,3	0,3	24,0
Transferencias	65.516	67.388	8,7	8,4	2,9
Gastos Generales y Otros	152	287	0,0	0,0	89,1
Pagos de Capital	16	40	0,0	0,0	154,6
Formación Bruta de Capital Fijo	16	40	0,0	0,0	154,6
Gastos Causados	173	0	0,0	0,0	-
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	4.002	3.694	0,5	0,5	-7,7

* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El aumento proyectado en los aportes del Gobierno Central se concentra en el área de pensiones y cesantías (\$3.773 mm) y tiene como objetivo 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 su parte, el incremento estimado en los aportes de la Nación al sector salud se concentran en la Unidad de Gestión General del I.S.S, para apoyar el proceso de liquidación, y en la Unidad de Salud del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, para el pago del plan de beneficios de salud de los maestros.

De otra parte, el bajo crecimiento estimado en los ingresos tributarios tiene dos componentes: por un lado, la liquidación prevista de la Unidad de Pensiones de Caprecom y los menores ingresos proyectados en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima –FGPMP²²; por otro, el aumento derivado de mayor ingreso base de cotización y número de cotizantes en las entidades que tienen afiliados y reciben aportes de los mismos. Por último, el incremento proyectado en los ingresos por explotación bruta se concentra en la Unidad de Salud de Caprecom y se explica por el aumento de la Unidad de Pago por Capitación –UPC del régimen subsidiado.

La disminución proyectada de 15,3% en otros ingresos obedece tanto a los menores recursos estimados por concepto de devolución de aportes, correspondiente a los saldos de ahorro pensional de las personas que se trasladan del régimen de ahorro individual al de prima media, como a las menores regalías proyectadas por cuenta de los menores precios del petróleo que afectan los ingresos del Fonpet.

²² Dado que no existe forma de discriminar los componentes del aumento del saldo del FGPMP entre aportes y rendimientos financieros, la totalidad del cambio en el valor de dicho Fondo se contabiliza como ingreso tributario. Sin embargo, en este caso la disminución proyectada en el resultado fiscal se debe a los menores rendimientos financieros proyectados para el período en relación con los observados durante la vigencia 2015.

Finalmente, la disminución estimada de 11,7% en los rendimientos financieros se debe a dos hechos: en primer lugar, a que la utilización de excedentes financieros como fuente de financiación del Fosyga tuvo como consecuencia el agotamiento del portafolio de dicho fondo; y en segundo lugar, a que para la vigencia 2015 se proyecta un crecimiento del PIB menor que el observado en 2014, lo que hace inferir que los rendimientos financieros serán menores.

Por el lado de los gastos, se proyecta un crecimiento de 3,4%, equivalente a \$2.339 mm. Si bien la mayor parte de este incremento se concentra en el rubro de transferencias, conviene señalar que el comportamiento de las mismas tiene una dinámica diferente según el área de la seguridad social que se considere. Por un lado, se estima una disminución de \$1.624 mm en las transferencias destinadas al área de salud, debido a que buena parte de los gastos que venía realizando la Nación para cofinanciar la afiliación del régimen subsidiado a través del Fosyga se harán durante la vigencia 2015, a través del mecanismo de giro directo. Este gasto se reflejará como mayor gasto de GNC y no se verá en las cuentas del sector. Por otro lado, se proyecta un crecimiento de 8,2% (\$3.705 mm) en las transferencias destinadas al área de pensiones y cesantías para el pago de pensiones de vejez e invalidez, así como de asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública.

Por último, conviene señalar que el aumento en los gastos de operación comercial se concentra en la Unidad de Salud de Caprecom para el pago de medicamentos, procedimientos médicos y servicios en salud de sus afiliados, mientras que el incremento en los gastos generales se concentra en la Unidad de Salud del ISS y son consecuencia del proceso de liquidación de la entidad previsto para la vigencia 2015.

Por unidad de negocio, se espera que el área de pensiones y cesantías presente un superávit de \$4.184 mm (0,5% del PIB) y el área de salud un déficit de \$490 mm (0,1% del PIB) (Cuadro 2.12).

Cuadro 2.12: Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social 2014-2015

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Salud	-2.288	-490	-0,3	-0,1	-78,6
Pensiones y Cesantías	6.290	4.184	0,8	0,5	-33,5
TOTAL	4.002	3.694	0,5	0,5	-7,7

* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

a. Salud

En el área de salud se encuentran clasificadas las entidades públicas que prestan servicios de salud como las E.P.S (Entidades Prestadoras de Salud), el Fosyga (Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud) y la Unidad de Gestión General del Instituto de Seguros Sociales²³, 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.

Se proyecta un déficit de \$490 mm (0,1% del PIB), el cual representa una mejora en el resultado fiscal del orden de 0,2% del PIB, en comparación con el registrado durante la vigencia 2013. El balance fiscal proyectado para 2015 es producto de ingresos totales por \$20.030 mm (2,5% del PIB), y gastos totales por \$20.520 mm (2,5% del PIB) (Cuadro 2.13). La mayor parte del cambio en el déficit se debe a que buena parte de los gastos del Fosyga durante la vigencia 2014 se realizaron con cargo a excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores; el agotamiento de dicho

²³ También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, Caprecom, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

portafolio tiene como consecuencia que a partir de 2015 estos gastos deban ser financiados con cargo a ingresos corrientes.

Cuadro 2.13: Balance Fiscal del Área de Salud

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	19.856	20.030	2,6	2,5	0,9
Explotación Bruta	1.997	2.084	0,3	0,3	4,4
Aportes del Gobierno Central	7.170	7.411	0,9	0,9	3,4
Funcionamiento	7.170	7.411	0,9	0,9	3,4
Ingresos Tributarios	7.462	7.760	1,0	1,0	4,0
Otros Ingresos	3.228	2.775	0,4	0,3	-14,0
Rendimientos Financieros	129	79	0,0	0,0	-38,9
Otros	3.098	2.696	0,4	0,3	-13,0
Gastos Totales	22.144	20.520	2,9	2,5	-7,3
Pagos Corrientes	21.968	20.519	2,9	2,5	-6,6
Funcionamiento	21.968	20.519	2,9	2,5	-6,6
Servicios Personales	105	88	0,0	0,0	-16,5
Operación Comercial	1.680	2.010	0,2	0,2	19,6
Transferencias	20.096	18.262	2,7	2,3	-9,1
Gastos Generales y Otros	87	159	0,0	0,0	82,8
Pagos de Capital	2	1	0,0	0,0	-75,4
Formación Bruta de Capital Fijo	2	1	0,0	0,0	-75,4
Gastos Causados	173	0	0,0	0,0	-100,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	-2.288	-490	-0,3	-0,1	-78,6

* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El crecimiento proyectado de los ingresos totales del área es de 0,9% (\$174 mm), consecuencia tanto del incremento en los ingresos tributarios (\$298 mm), aportes del Gobierno Central (\$241 mm) e ingresos por explotación bruta (\$87 mm) como de la disminución de otros ingresos (\$402 mm) y de rendimientos financieros (\$50 mm). Dado que la mayoría de los cambios en ingresos y gastos se concentran en el Fosyga y que se proyecta que durante la vigencia 2015 las transferencias de dicho fondo representen el 93% de las transferencias del área, esta sección se concentrará de manera particular en 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 Solidaridad²⁴, 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.

Al interior de la Subcuenta de Compensación se proyecta un aumento de \$503 mm en las transferencias del Gobierno Central y de \$274 mm en los ingresos tributarios. Los aportes de la Nación corresponden a los recursos recaudados

²⁴ 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.

a través del Impuesto Sobre la Renta para la Equidad –CREE y serán utilizados para la financiación del régimen contributivo. Cabe recordar que, como un mecanismo para incentivar la formalización del mercado laboral mediante la disminución de los costos no salariales, la Ley 1607 de 2012 reemplazó los aportes en salud que hacían los empleadores privados correspondientes a sus empleados con asignaciones salariales inferiores a 10 salarios mínimos (SM) por aportes del Gobierno Central recaudados a través de un impuesto de destinación específica denominado CREE.

Por su parte, el aumento en los ingresos tributarios responde a un mayor recaudo por cuenta de los aportes de seguridad social tanto de los empleadores de los trabajadores públicos y los empleados con asignaciones salariales superiores a 10 SM (que no se encuentran cobijados por las disposiciones contenidas en la Ley 1607 de 2012 como sujetos al reemplazo de sus aportes en salud por cuenta del CREE) como al aporte que deben hacer todos los trabajadores como corresponsables de la financiación del aseguramiento en salud. Este incremento, equivalente al 6,8%, obedece tanto a un mayor ingreso base de cotización de los afiliados como a un crecimiento de los trabajadores formales.

En términos del gasto de la Subcuenta de Compensación, se proyecta un incremento de \$700 mm por cuenta del aseguramiento del régimen contributivo (debido tanto al incremento de la Unidad de Pago por Capitación –UPC como del número de afiliados). Adicionalmente, se estima una disminución en los gastos No POS²⁵ del orden de \$358 mm, así como de \$327 mm correspondientes a saldos no compensados y registros glosados²⁶.

En la Subcuenta de Solidaridad es importante destacar una disminución proyectada de \$541 mm en los aportes de la Nación²⁷, así como la apropiación de \$205 mm correspondientes a excedentes financieros que tienen como fin cofinanciar el aseguramiento del régimen subsidiado. Es la utilización de excedentes financieros la que explica el déficit proyectado del Fosyga y que asciende para 2015 a \$462 mm. Sin embargo, el agotamiento de este portafolio ha generado que dichos recursos se reemplacen con cargo a ingresos corrientes. En particular, estos ingresos están siendo reemplazados por recursos de las entidades territoriales (que deben destinar, a partir de 2015, el 80% de las transferencias correspondientes al SGP-Salud al aseguramiento del régimen subsidiado, frente a 65,5% en la vigencia 2014) y por transferencias de la Nación. En lo referente a los gastos, se proyecta una disminución de \$1.905 mm principalmente para el pago de la afiliación al régimen subsidiado. Si bien esta disminución puede parecer contraintuitiva en un contexto de aumento de afiliados y de la UPC del régimen contributivo, consecuencia de la igualación de planes de beneficios entre ambos regímenes en salud, conviene señalar que tanto los mayores gastos de las entidades territoriales, que lo hacen directamente, como de la Nación, que está privilegiando la utilización del mecanismo de giro directo, se hacen por fuera del Fosyga y en consecuencia no se reflejan sobre las cuentas fiscales del sector de seguridad social.

²⁵ 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.

²⁶ 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

²⁷ 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.

De otra parte, al interior de la Subcuenta de Garantías para el Sector Salud se proyecta una disminución en los gastos del orden de \$449 mm, usados para la compra directa de cartera a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, mientras que en la Subcuenta de Promoción se proyecta un aumento de los gastos por \$38 mm, principalmente para desarrollar programas nacionales de promoción y prevención. Finalmente, en la subcuenta ECAT se tiene previsto desacumular excedentes por valor de \$152 mm y transferir \$1.000 mm a la Subcuenta de Solidaridad 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 \$87 mm en los ingresos por explotación bruta, equivalente al 4,4%, provenientes de los ingresos por UPC de los afiliados al régimen subsidiado de la empresa, así como un incremento de \$329 mm en los gastos de operación comercial, a través de las cuales se pagan los bienes y servicios en salud de sus afiliados.

Por otra parte, la Unidad de Salud del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio presentó en la vigencia 2014 un superávit de \$106 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 \$254 mm y que el mismo esté en equilibrio fiscal. Finalmente, en la Unidad de Gestión General del ISS se proyecta un déficit de \$99 mm que se debe al proceso de liquidación de la entidad, cuya finalización está prevista para la presente vigencia. El aumento en gastos generales del área, del orden de 82,8% (\$72 mm) se explica principalmente por los gastos asociados a este proceso de liquidación, en especial para el pago de servicios administrativos y el fondo de archivos.

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 \$4.184 mm (0,5% del PIB) frente a \$6.290 mm (0,8% del PIB) registrado en 2014. El superávit del área es producto de ingresos totales por \$54.020 mm (6,7% del PIB) y gastos totales por \$49.837 mm (6,2% del PIB) (Cuadro 2.14).

Existen varias razones que explican las diferencias entre el resultado fiscal estimado para 2015 en comparación con el observado en 2014. En primer lugar, se proyecta una disminución en los rendimientos financieros, derivada de una menor dinámica económica esperada para la presente vigencia, así como de otros ingresos, por cuenta de menores traslados de los fondos privados a Colpensiones, aunque este último efecto, de materializarse, implica forzosamente un aumento en las transferencias de la Nación que lo compense. En segundo lugar, se proyecta un aumento importante en los gastos del Fonpet, correspondiente tanto a mayores devoluciones de saldos a las entidades territoriales que han sobrecumplido el fondeo de su pasivo pensional, así como a mayores transferencias al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para cubrir el pago de mesadas pensionales de los maestros.

Cuadro 2.14: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	52.163	54.020	6,9	6,7	3,6
Explotación Bruta	24	10	0,0	0,0	-57,2
Aportes del Gobierno Central	28.153	31.926	3,7	4,0	13,4
Funcionamiento	28.153	31.926	3,7	4,0	13,4
Ingresos Tributarios	11.810	11.647	1,6	1,4	-1,4
Otros Ingresos	12.176	10.437	1,6	1,3	-14,3
Rendimientos Financieros	4.476	3.986	0,6	0,5	-11,0
Otros	7.699	6.451	1,0	0,8	-16,2
Gastos Totales	45.873	49.837	6,1	6,2	8,6
Pagos Corrientes	45.860	49.797	6,1	6,2	8,6
Funcionamiento	45.860	49.797	6,1	6,2	8,6
Servicios Personales	121	155	0,0	0,0	28,4
Operación Comercial	254	389	0,0	0,0	53,4
Transferencias	45.421	49.126	6,0	6,1	8,2
Gastos Generales y Otros	65	128	0,0	0,0	97,6
Pagos de Capital	13	39	0,0	0,0	193,6
Formación Bruta de Capital Fijo	13	39	0,0	0,0	193,6
Gastos Causados	0	0	0,0	0,0	-
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	6.290	4.184	0,8	0,5	-33,5

* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El superávit esperado 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 (\$2.982 mm) y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada (\$1.987 mm), como de un déficit proyectado al interior del Fondo de Solidaridad Pensional (\$590 mm) y de Colpensiones (\$144 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. 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, mientras que el de Colpensiones se debe a que parte del presupuesto de la vigencia 2015 se está financiando con cargo a la disponibilidad inicial, lo cual fiscalmente se contabiliza como déficit pues no implica la entrada de nuevos recursos sino la desacumulación de caja.

En lo relacionado con los ingresos totales del área, el crecimiento proyectado es del orden de 3,6% (\$1.858 mm) y se debe tanto al aumento de 13,4% (\$3.773 mm) como a la disminución estimada de 16,2% (\$1.248 mm) en otros ingresos, de 11,0% (\$491 mm) en rendimientos financieros y de 1,4% (\$163 mm) en los ingresos tributarios. Cabe señalar que la disminución en los ingresos de explotación bruta, del orden de 57,2%, obedece a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom y si bien una variación importante 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 (\$2.051 mm) y en el Fopep (\$1.162 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 2015 se proyecta que la entidad reciba \$12.030 mm (1,5% del PIB) como transferencia del Gobierno Central. Asimismo, el aumento proyectado en el Fopep, además del incremento en la mesada promedio por cuenta del ajuste por inflación, está relacionado con el pago de pensiones que debe asumir el fondo por cuenta de la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom.

La disminución proyectada en otros ingresos se debe a dos efectos contrarios que se compensan parcialmente en el balance: en primer lugar, al menor recaudo estimado al interior de Colpensiones por concepto de devolución de aportes (personas que pasan del régimen de ahorro individual al de prima media), que se estima pase de \$4,5 billones durante la vigencia 2014 a \$2,5 billones en la presente vigencia. Asimismo, se estima que la disminución en los precios del petróleo se traduzca en menores ingresos del Fonpet, del orden de \$342 mm, por concepto de regalías. En segundo lugar, a un aumento en los aportes que realiza el Fonpet, por \$470 mm, para financiar el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por otra parte, la caída estimada en rendimientos financieros obedece a una menor proyección de crecimiento de la economía durante el 2015 en relación con el 2014. Esta disminución en los rendimientos financieros, en particular de los correspondientes al FGPMP explica la mayor parte de la disminución en los ingresos tributarios²⁸. El resto de la disminución en estos ingresos se debe a la liquidación prevista, durante la vigencia 2015, de la Unidad de Pensiones de Caprecom, lo que genera una disminución en las aportes de las empresas del sector de comunicaciones del orden de \$70 mm, al pasar de ingresos por este concepto del orden de \$640 mm en 2014 a \$571 mm en 2015. En adelante, estos recursos serán recaudados por el Gobierno Nacional que pagará estas mesadas pensionales a través del Fopep.

En lo referente a los gastos, el incremento proyectado es del orden de 8,6% (\$3.964 mm) debido principalmente a la variación del rubro transferencias, que se estima aumente 8,2% (\$3.705 mm). Estos mayores pagos se concentran en el Fopep (\$1.162mm), en el Fonpet (\$1.025 mm), en Colpensiones (\$536 mm) y en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (\$455 mm). Los aumentos proyectados se explican por el crecimiento vegetativo de los pensionados y retirados (Cuadro 2.15), el incremento en la mesada promedio y el mayor reconocimiento en el pago de pensiones. Cabe señalar que el aumento estimado en los gastos del Fonpet tiene dos componentes: por un lado, contribuir al financiamiento del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través del cual se realizan los pagos de las mesadas pensionales de los maestros; por otro, a devolver los saldos a las entidades territoriales que hayan sobrecumplido el fondeo de sus pasivos pensionales.

Cuadro 2.15: Número de Pensionados

CONCEPTO	2014	2015*	Cto. (%) 2015*/2014
Colpensiones	1.162.659	1.225.845	5,4
Fopep	257.741	260.070	0,9
Fondo del Magisterio	166.606	185.835	11,5
TOTAL	1.587.006	1.671.750	5,3

Fuente: DGPPN

²⁸ Los ingresos del FGPMP 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. Para la vigencia 2015 se proyecta un superávit del fondo del orden de \$1.987 mm, en comparación con \$2.140 mm registrado en 2014.

2.2.1.2.2 Empresas del nivel nacional

Para 2015, se proyecta que las empresas del nivel nacional registren un superávit equivalente a 0,1% del PIB, lo cual representa una mejora de 0,3 pp en comparación con el resultado observado en la vigencia 2014. La mayor parte de este cambio se debe a los mejores resultados esperados en el FAEP y en el resto de entidades que componen las empresas del nivel nacional. A continuación se presenta el detalle de las entidades que componen el sector (Cuadro 2.16).

Cuadro 2.16: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB	
	2014	2015*	2014	2015*
Empresas del nivel nacional	-2.680	-187	-0,4	0,0
FAEP	-615	-290	-0,1	0,0
Eléctrico	-314	-386	0,0	-0,1
Resto nacional	-1.752	488	-0,2	0,1

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a. FAEP

Al cierre de 2014, el déficit observado para el FAEP ascendió \$631 mm. Este resultado obedeció a desahorros realizados por el Fondo Nacional de Regalías por \$309 mm y a las solicitudes realizadas por las entidades territoriales por \$322 mm según lo establecido en el Decreto 1074 de 2011.

Para 2015, se espera que el FAEP registre un déficit por \$290 mm, el cual corresponde al saldo observado en el fondo a 31 de diciembre de 2014 multiplicado por el factor de liquidación establecido en el Decreto 1849 de 2013. Este decreto establece los porcentajes máximos de desahorro permitidos para cada año hasta la fecha de liquidación del fondo, en 2019.

Asimismo, el citado decreto establece una priorización del desahorro que los entes territoriales realicen. Así, los recursos deben ser destinados en primera medida para el pago de las deudas con las Entidades Promotoras de Salud, y las inversiones en vías según lo establecido en los artículos 275 y 118 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Una vez atendidos los anteriores compromisos, cada entidad territorial podrá destinar libremente el saldo restante. Este proceso dará lugar a la liquidación del FAEP en el 2019, una vez agotados sus recursos.

b. Eléctrico

Se espera que en 2015 el sector eléctrico presente un déficit de \$386 mm, producto de ingresos por \$4.314 mm (0,6% del PIB) y gastos por \$4.699 mm (0,6% del PIB). Esta proyección es inferior en \$72 mm al resultado del balance del 2014. En comparación al cierre de 2014, se espera que los ingresos del sector crezcan 7,8% (\$315 mm), producto de mayores recursos por explotación bruta, por efecto del crecimiento de la demanda de energía.

Por otra parte, los gastos del sector aumentarán \$411 mm (9,6%), debido principalmente a un incremento del 6,8% (\$162 mm) en los gastos de inversión que realizarán las electrificadoras regionales. Por su parte, los mayores gastos de operación comercial de la electrificadora Gecelca estarán enfocados al desarrollo del proyecto Gecelca 3.2. Se estima que esta nueva generadora tendrá una obligación de energía en firme de 1,971 GWh año.

Por último, es importante mencionar que las mejores expectativas de aumento en los niveles de los embalses para 2015, afectará el precio de la energía en bolsa con una tendencia a la baja.

c. Resto 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 la vigencia 2015 se estima un superávit del sector de \$488 mm (0,1% del PIB) (Cuadro 2.17), superior en 0,3% al registrado en 2014 (-\$1.752 mm). Este resultado es producto de dos efectos contrarios que se cancelan parcialmente en el balance. Por un lado, un deterioro en el balance de los establecimientos públicos, por cuenta de los mayores gastos de inversión que pretenden adelantar el SENA e INVIAS, y de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, donde la transferencia de excedentes a la Nación sumada a los menores ingresos proyectados debido a la caída en los precios del petróleo explican el deterioro del balance.

Por otro lado, un mejor resultado fiscal en el FEPC, por un diferencial negativo entre el precio de paridad y el precio interno de combustibles, y en el SPNM, donde se espera que se presente un resultado similar a su promedio histórico luego de que durante la vigencia 2014 presentara un déficit derivado de la entrada en vigencia del SCUN.

Cuadro 2.17: Balance Fiscal Resto de Entidades

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB	
	2014	2015*	2014	2015*
Resto Nacional	-1.752	488	-0,2	0,1
Est. Públicos	712	56	0,1	0,0
ANH	708	-16	0,1	0,0
FEPC	-1.346	28	-0,2	0,0
FNC	55	39	0,0	0,0
SPNM	-1.881	381	-0,2	0,0

* 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. En 2015 se espera que el sector genere un superávit de \$56 mm, del cual corresponden \$21 mm a la ANI, \$38 mm al INVIAS, \$46 mm al SENA, -\$10 mm al INCODER y -\$39 mm al ICBF. Este superávit es menor en \$656 mm (92,1%) al cierre de 2014.

Para el 2015 se estima un aumento de los ingresos totales de \$196 mm (1,3%) frente al cierre de 2014, como resultado del crecimiento de los aportes del Gobierno Central por valor de \$378 mm (3,4%). En 2015 los aportes de funcionamiento aumentarán \$20 mm (5,8%) y los aportes de inversión crecerán en \$358 mm (3,3%). Contrario a la tendencia, se estima una disminución de los ingresos tributarios de \$315 mm (12,0%); sin embargo, esta caída se verá compensada con los recursos de la Nación provenientes del CREE al ICBF y al SENA por valor de \$2.594 mm y \$1.743 mm respectivamente (cifras aprobadas dentro del Presupuesto General de la Nación). Adicionalmente, se calcula un incremento del rubro otros ingresos por valor de \$134 mm (9,4%) (Cuadro 2.18).

Cuadro 2.18: Balance Fiscal Establecimientos Públicos

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	15.195	15.391	2,0	1,9	1,3
Aportes del Gobierno Central	11.137	11.515	1,5	1,4	3,4
Funcionamiento	346	366	0,0	0,0	5,8
Inversión	10.791	11.149	1,4	1,4	3,3
Ingresos Tributarios	2.627	2.312	0,3	0,3	-12,0
Otros Ingresos	1.431	1.565	0,2	0,2	9,4
Gastos Totales	14.483	15.335	1,9	1,9	5,9
Pagos Corrientes	1.297	1.375	0,2	0,2	6,0
Funcionamiento	1.297	1.375	0,2	0,2	6,0
Servicios Personales	343	364	0,0	0,0	5,9
Transferencias	878	933	0,1	0,1	6,2
Gastos Generales y Otros	75	78	0,0	0,0	3,8
Pagos de Capital	13.543	13.961	1,8	1,7	3,1
Formación Bruta de Capital Fijo	13.543	13.961	1,8	1,7	3,1
Deuda Flotante	-357	0	0,0	0,0	-100,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	712	56	0,1	0,0	-92,1

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los gastos totales, en 2015 se proyecta un incremento de \$853 mm (5,9%). Como resultado de mayores gastos de funcionamiento \$78 mm (6,0%) y de inversión \$418 mm (3,1%). En detalle, se estima un crecimiento de los gastos destinados a servicios personales por valor de \$20 mm (5,9%) y un aumento del rubro gastos generales y otros por valor de \$3 mm (3,8%). De igual manera, se calculan mayores gastos por transferencias por valor de \$55 mm (6,2), debido a un incremento en transferencias del ICBF para atender los programas de “Atención integral de los derechos de la niñez y la familia” y de “Protección, acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia”.

Los gastos destinados a la inversión crecerán un 3,1%, para un total de \$13.961 mm, de los cuales corresponden \$2.386 mm a la ANI, \$5.203 mm al INVIAS, \$2.587 mm al SENA, \$384 mm al INCODER y \$3.401 mm al ICBF. Cabe mencionar que el ICBF invertirá cerca de \$1.837 mm para el fortalecimiento del programa “Asistencia a la primera infancia a nivel nacional”; mientras que el SENA aumentará los gastos de inversión para atender los programas “capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas” por valor de \$1.357 mm y “Mejoramiento de la formación profesional y de las condiciones técnicas y tecnológicas de los servicios del SENA a nivel nacional” por valor de \$120 mm.

Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)

En 2015 se espera que la Agencia Nacional de Hidrocarburos presente un balance deficitario por \$16 mm, lo que representa una reducción de \$724 mm con respecto a lo observado en 2014 (\$708 mm). El balance esperado es resultado de unos ingresos por \$5.176 mm (0,64% del PIB) y unos gastos por \$5.193 mm (0,64% del PIB). El déficit se encuentra explicado por una reducción de los ingresos por cerca de \$302 mm provenientes de los contratos otorgados por la ANH. Estos ajustes son originados por los recortes de inversión de las empresas del sector de hidrocarburos, en respuesta a la caída en los precios del petróleo. También contribuye al deterioro del balance, la transferencia de excedentes financieros que realiza la Agencia a la Nación y que para esta vigencia asciende a \$477 mm. Vale la pena resaltar que las regalías tienen un efecto neutro sobre el balance, ya que se contabilizan como un ingreso cuando son recaudadas y como un gasto en el momento en que se giran a los entes territoriales.

Al evaluar la utilidad operacional de la entidad –definida como la resta entre los ingresos operacionales, y los gastos de funcionamiento e inversión– se espera que ésta se sitúe en \$184 mm en 2015 en comparación con \$635 mm observados en 2014. Asimismo, se espera que la Agencia gestione desahorros del FAEP por \$290 mm durante el año en curso.

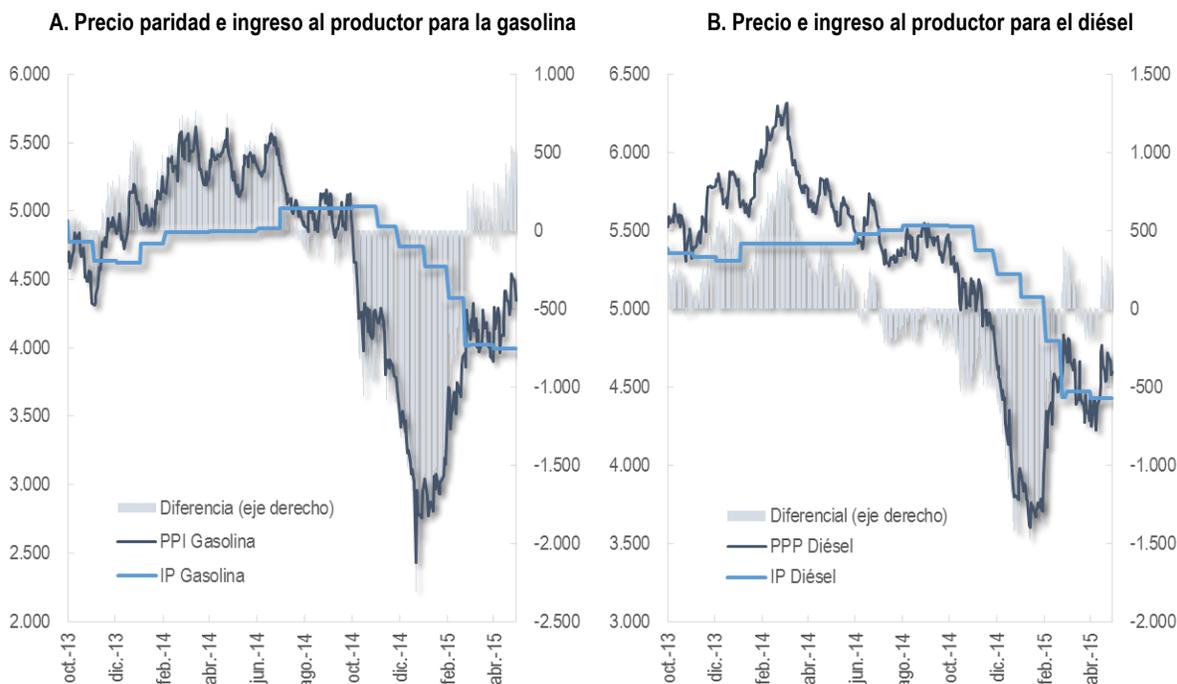
Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

Durante 2014 el FEPC acumuló un déficit por \$1.346 mm, resultado que se encuentra explicado por el pago de intereses por \$246 mm de los créditos que tiene el Fondo con la Tesorería General de la Nación y unas posiciones negativas netas que ascendieron a \$1.100 mm. Las posiciones netas corresponden a la suma del producto entre el diferencial del precio de paridad (PP) y el precio de venta interno de los combustibles (IP) por el volumen de ventas en cada periodo del tiempo (Gráfico 2.6).

Para 2015 se espera un superávit del FEPC de \$27 mm, resultado que se encuentra explicado por un diferencial negativo entre el PP y el IP, tanto de la gasolina como del diésel, originado en la disminución de los primeros en respuesta a los menores precios del petróleo. Asimismo, se espera que el funcionamiento de la fórmula de fijación de los precios de los combustibles, durante lo que resta del año, contribuya a reducir el diferencial entre los precios y que los flujos positivos se compensen con los negativos.

Es importante anotar que el superávit que se espera para este año contribuirá a reducir la deuda que el Fondo ha venido acumulado desde 2010, periodo en el cual se agotaron los recursos acumulados en el FEPC.

Gráfico 2.6: Evolución del ahorro neto del FEPC y del precio del petróleo (pesos)

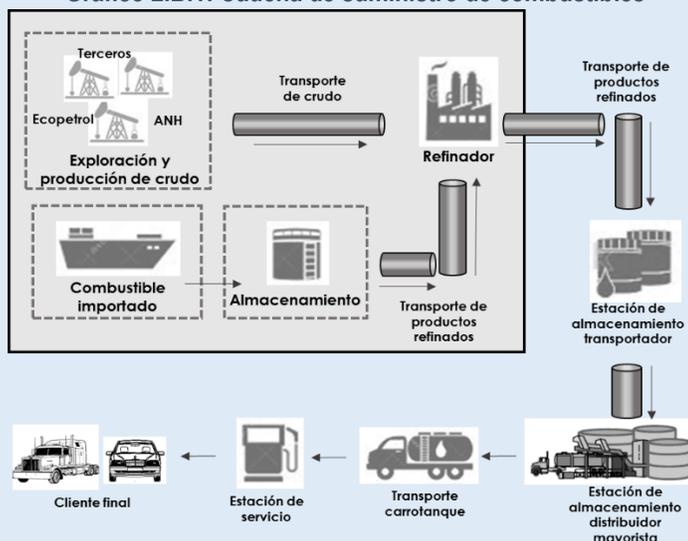


Fechas corresponden al periodo de contabilización fiscal del FEPC.
Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Recuadro 2.B: POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES: HISTORIA, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

La política de precios de los combustibles en Colombia, liderada por el Ministerio de Minas y Energía, define los diferentes componentes y tarifas que conforman el precio final de la gasolina corriente y el diésel, y de garantizar el abastecimiento de los combustibles en el país (Ley 26 de 1989). Los principales agentes que hacen parte de la cadena de producción y distribución de combustibles son el refinador o el importador, el productor de biocombustibles, el almacenador, el transportador, el distribuidor mayorista, el distribuidor minorista, y el consumidor final (ver Gráfico 1). Debido a la heterogeneidad de los agentes, el papel de regulador de los precios que realiza el gobierno se dificulta pues sus intereses no son convergentes, por lo que se han establecido factores técnicos y objetivos que permitan que la toma de decisiones no responda a las presiones de los distintos sectores económicos.

Gráfico 2.B.1: Cadena de suministro de combustibles



Fuente: Ecopetrol, imágenes de www.canstockphoto.es

El documento abordará los fundamentos de la política de combustibles, así como la estructura de precios. Adicionalmente, se explicará cómo funciona el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (en adelante FEPC), y su papel en la estabilización de precios. Finalmente, se analizarán diferentes simulaciones del flujo neto de recursos del FEPC frente a diferentes escenarios posibles de precios internacionales de los derivados del petróleo para 2015.

Objetivos de la política de precios de los combustibles

Los cuatro ejes de la política de precios son eficiencia, equidad, progresividad y estabilidad. Un mercado de productos refinados eficiente permite que el precio refleje la realidad del mercado. Por este motivo, la regulación de los precios determina que a los refinadores se les reconozca el mismo ingreso que habrían recibido si hubieran exportado. Por otra parte, con el fin de garantizar el abastecimiento de diésel en el país (cerca del 60% de la demanda interna de diésel se cubre con importaciones), a los importadores se les reconoce el precio de paridad de importación de los combustibles.

Por otro lado, bajo la premisa de generar una mayor equidad, a partir de 2009 se eliminaron los subsidios explícitos al consumo de combustibles. Entre el año 2000 y 2009 el Gobierno nacional destinó \$31,7 billones (precios de 2008) a subsidiar el consumo nacional de combustibles fósiles. El alto impacto fiscal de esta política, llevó al Gobierno nacional a direccionar estos recursos a programas que generen mayor equidad como subsidios a la educación, y proyectos para mejorar la infraestructura.

Adicionalmente, el Gobierno siempre ha sido proclive a mantener los impuestos a los combustibles porque son progresivos, y amigables con el medio ambiente.

Así mismo, con el fin de aportar a la estabilidad macroeconómica del país, la política de precios impide que la volatilidad de los mercados internacionales se transmita completamente al mercado interno. De esta manera, los hogares mantienen su poder adquisitivo y en periodos de cambios abruptos en los precios internacionales el sector productivo percibe una mayor certeza para planificar sus costos, mientras se minimiza el impacto fiscal de la política de estabilización.

Estructura de los precios de los combustibles

Teniendo en cuenta lo anterior, en la práctica la política de precios se ha reflejado en dos grandes componentes: (i) la construcción de la metodología para determinar la estructura de los precios, y (ii) la creación y puesta en funcionamiento del FEPC para garantizar la estabilidad.

El precio que paga el consumidor final por cada galón combustibles está conformado por cuatro montos principales: (i) las tarifas de transporte interno, (ii) los márgenes de comercialización mayorista y minorista, (iii) la carga impositiva conformada por el impuesto nacional y la sobretasa, y (iv) el ingreso al productor que es la parte del precio al consumidor final destinada a remunerar al refinador o al importador de combustibles fósiles y al productor de biocombustibles.

Para junio de 2015 en Bogotá, las tarifas de transporte, margen de comercialización²⁹, e impuestos³⁰ representan el 46% del precio final de la gasolina y el 36% del precio final del diésel. Por su parte, el ingreso al productor representa la mayor parte del precio final de los combustibles, 54% del precio final de la gasolina y 64% del precio final del diésel. A diferencia de los demás componentes, que varían anualmente, el ingreso al productor varía mensualmente. Su evolución está enmarcada bajo la premisa de reconocer el productor o importador el costo de oportunidad de vender al interior del país sus productos. Este componente a su vez se divide en la remuneración productor de biocombustible y al refinador o al importador del combustible fósil.

Aunque ambos biocombustibles tienen características similares, la fijación de sus precios difiere de manera importante. Mientras el precio del galón de etanol³¹ no puede ser mayor al precio final del mes anterior de la gasolina en Bogotá, en el caso del ingreso al productor de biodiésel³² no existe un precio máximo.

²⁹ En el caso del margen de distribución minorista, la tarifa regulada sólo aplica para aquellos municipios en donde hay riesgo de monopolio natural en la distribución de los combustibles, en las ciudades principales este margen lo determina el mercado bajo el régimen de libertad vigilada.

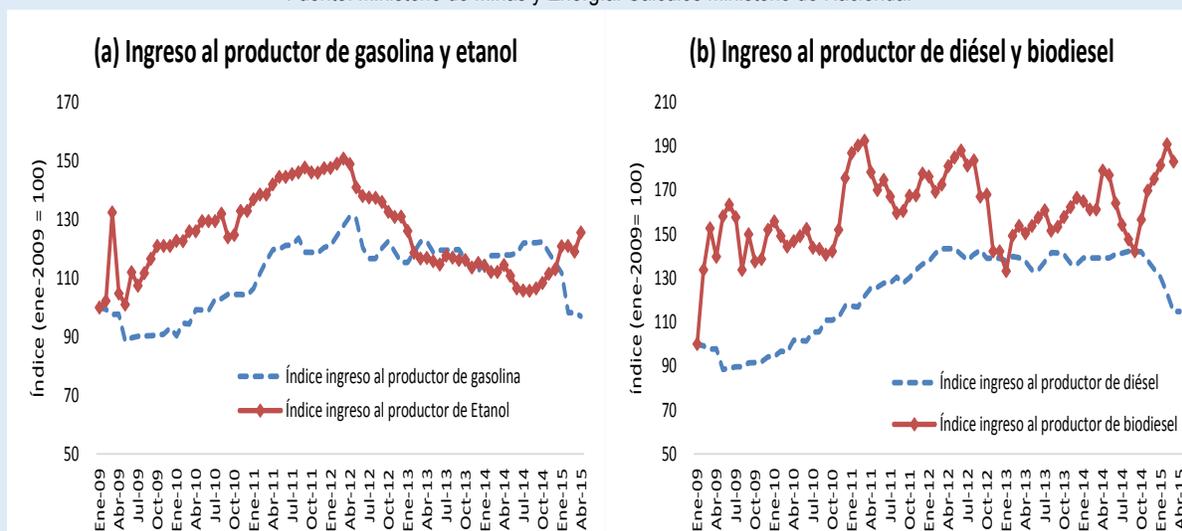
³⁰ Incluye el Impuesto Nacional definido en el artículo 167 de la Ley 1607 de 2012 y la sobretasa cuyas tarifas son diferenciadas entre combustibles: el diésel tiene una tarifa del 6%, que es significativamente inferior a la que se cobra a la gasolina, que a su vez está compuesta por un 6,5% departamental, 18,5% municipal, y 25% en el caso del Distrito Capital. Esta tarifa se aplica sobre un precio base de liquidación, como se señala en el Artículo 1o de la Resolución 90048 de 2013.

³¹ Según resoluciones 181232 de 30 de julio de 2008 y 180643 de 27 de abril de 2012.

³² Según resolución 180134 de 29 de enero de 2009 y sus modificaciones.

Gráfico 2.B.2: Evolución del ingreso al productor de los combustibles fósiles y de los biocombustibles
(Precios corrientes)

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Cálculos Ministerio de Hacienda.



En general, el precio de los biocombustibles ha tenido aumentos considerablemente superiores a los combustibles fósiles respecto a su nivel en enero de 2009 (ver Gráfico 2). Llama la atención que en 2015 a pesar de la importante disminución de los precios internacionales de las materias primas, al interior del país, los biocombustibles han tenido incrementos sostenidos de sus precios y en el caso del biodiésel este ha alcanzado máximos históricos. Los incrementos del biodiésel en 2015 se deben a que en gran parte de este periodo la fórmula de fijación de precios del biodiésel ha estado determinada por el costo de oportunidad del aceite de palma que cuenta con un arancel que se activa cuando los precios internacionales de la materia prima y sus sustitutos cercanos disminuyen.

Es mediante el ingreso al productor que el FEPC actúa para estabilizar los precios de los combustibles. La variación del ingreso al productor de combustible fósil depende del resultado de aplicar la siguiente fórmula:

El primer componente que tiene en cuenta la fórmula del ingreso al productor, es la tendencia mensualizada de los precios internacionales³³. En el caso en que ésta sea creciente, la variación del ingreso al productor va a depender del segundo componente que es el diferencial respecto al precio de paridad de la siguiente forma:

- Si el ingreso al productor es menor que el precio de paridad en el día del cálculo, en este caso el ingreso al productor de mes siguiente aumentará hasta el 3% o 2,8% dependiendo del tipo de combustible.
- Si por el contrario el ingreso al productor es mayor que el precio de paridad, el ingreso al productor permanecerá constante el siguiente mes.

Por el contrario, la tendencia de los precios internacionales es negativa, el ingreso al productor del mes siguiente:

- Disminuirá hasta el 3% o 2,8% dependiendo del tipo de combustible, en el caso en que el ingreso al productor sea mayor al precio de paridad en el día del cálculo.
- Permanece constante, en el caso en que el ingreso al productor sea menor al precio de paridad en el día del cálculo.

Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

La Ley 1151 de 2007 (Plan de Desarrollo 2006-2010) creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), dicha ley determinó que su principal función es generar una mayor estabilidad de los precios nacionales de los

³³ La metodología para el cálculo de los componentes de la fórmula del ingreso al productor, entre ellos la tendencia mensualizada de los precios internacionales se encuentra en las resoluciones 481491 de 2012, y 181602 de 2011 del Ministerio de Minas.

combustibles, de la mano de una minimización del impacto fiscal de esta política. Para la constitución del FEPC, el Gobierno nacional destinó por una única vez el 10% de los recursos ahorrados por Ecopetrol S.A en el FAEP³⁴, así mismo, la Ley 1450 de 2011 en el artículo 101 estableció como sus fuentes de financiación créditos de tesorería, y los recursos derivados del diferencial de participación.

La herramienta que permite minimizar el costo para el gobierno de esta política es la fórmula que fija el ingreso al productor que se explicó en la sección anterior. El funcionamiento de la fórmula permite que el ingreso al productor siga la tendencia de los precios internacionales pero con una menor volatilidad, esto significa que se generan periodos en los que el precio de paridad es mayor al ingreso al productor, en los cuales los consumidores pagarán un menor precio por el combustible, y la diferencia será financiada por el Fondo. En caso contrario, cuando el precio de paridad es inferior al ingreso al productor, esta diferencia es denominada diferencial de participación, y debe ser cubierta por el consumidor final, quien de esta manera está devolviendo al FEPC la financiación previa o futura de los diferenciales de compensación generados en periodos de precios internacionales altos.

El FEPC fue diseñado para que en el mediano plazo sea financieramente sostenible. Sin embargo, debido al aumento importante de los precios internacionales entre 2011 y 2014, con resultados de la fórmula de incrementos de los precios internos de manera consecutiva, y a que en algunos casos no se pudieron llevar a cabo estos aumentos debido a las protestas de los consumidores de combustibles, el Fondo a partir de 2010 inició una acumulación de deuda, debido a que los periodos de diferenciales de participación fueron mayores a los de compensación.

Entre 2009-2010 el FEPC recibió recursos por el diferencial de participación por \$660.987 millones (ver Cuadro 1). Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia C-621 de septiembre de 2013 declaró que el diferencial de participación era una contribución parafiscal y por tanto su estructura debía ser definida por ley. Por este motivo en el texto de la Reforma Tributaria de 2014 se cumplió con el mandato de la Corte Constitucional de definir el diferencial de participación del FEPC en una ley.

Cuadro 2.B.1: Balance del FEPC acumulado 2009-2014

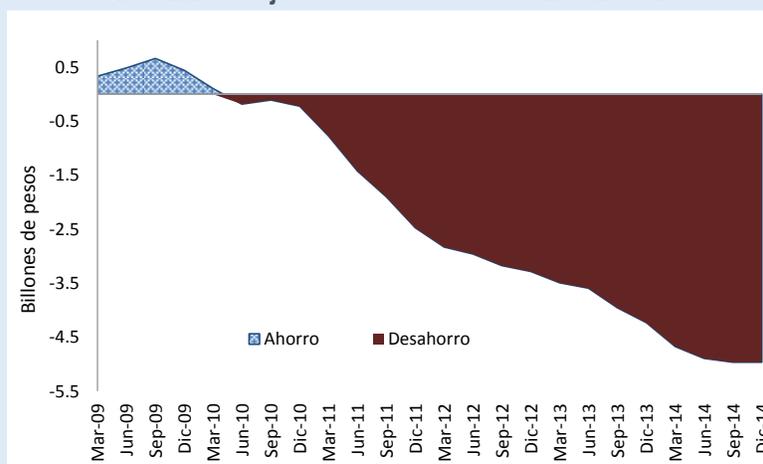
BALANCE DEL FEPC (millones de pesos)	
I. INGRESOS CORRIENTES	660.987
Diferencial de Participación	660.987
II. GASTOS CORRIENTES	(5.985.305)
Diferencial de Compensación	(5.985.305)
III. BALANCE CORREINTE (I+II)	(5.324.318)
IV. Otros Ingresos	497.604
Aportes FAEP	361.481
Rendimientos Financieros	20.162
Aportes del PGN	115.960
V. Otros Gastos	(247.776)
Costo de Oportunidad	(1.641)
Intereses por créditos del Tesoro	(246.135)
VI. BALANCE TOTAL (III+IV+V)	(5.074.490)

Fuente: Ministerio de Hacienda

En la práctica, el FEPC acumuló recursos por diferencial de participación entre los dos primeros trimestres de 2009 y el tercer trimestre de 2010. Sin embargo, dichos recursos se agotaron en 2010, año a partir del cual se inició un periodo de acumulación de diferenciales de compensación de manera sostenida. A 31 de diciembre de 2014, la deuda del FEPC asciende a \$5,1 billones (ver Gráfico 3), de los cuales \$3,2 billones se cubrieron con emisión de TES, \$0,8 billones con créditos de tesorería, y \$1,1 billones aún se deben a los refinadores.

³⁴ Al que hace referencia el artículo 131 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 3238 de 2007.

Gráfico 2.B.3. Flujo neto de recursos del FEPC 2009-2014



Fuente: Ministerio de Minas y Energía

Hasta el momento se ha hablado del costo de la política de estabilización de precios, sin embargo, dentro de la acumulación de déficit del FEPC están incluidos de manera implícita los subsidios a los combustibles en zonas de frontera.

Zonas de Frontera

Las zonas de frontera cuentan con dos incentivos al precio de los combustibles: (i) la exención del impuesto nacional a los combustibles y al pago de la sobretasa a la gasolina, y (ii) el subsidio al ingreso al productor.

La exención de impuestos cubre a 171 municipios de 12 departamentos³⁵ declarados zonas de frontera entre 1995 y 2010. Estas zonas cuentan con un cupo asignado de consumo por 329,8 millones de galones anuales. En 2014, el Gobierno nacional producto de la venta de combustible dejó de recibir \$400 mil millones.

Adicional a la exención de impuestos, 8 de los 12³⁶ departamentos cuentan con un subsidio al ingreso al productor que se resta al resultado del FEPC. Este subsidio consiste en un cobro del ingreso al productor 32% inferior al ingreso al productor nacional para diésel, y 25% inferior para gasolina corriente. El cupo total asignado de consumo es de 198,7 millones de galones al año, y el impacto fiscal que generó en 2014 fue un mayor déficit adicional del FEPC por \$270 mil millones. El costo de estos subsidios está incluido dentro de la deuda del FEPC.

Perspectivas del FEPC para 2015

El resultado del ejercicio de simulación del flujo neto de recursos del FEPC para 2015 arroja que frente a un escenario bajo de precios el FEPC podrá llegar a recaudar hasta \$1,6 billones, y ante un escenario bajo de precios podrá subsidiar el consumo de combustibles hasta por \$1,2 billones (ver Cuadro 2), éstos resultados incluyen los subsidios proyectados

³⁵ Departamentos de Amazonas, Arauca, Boyacá (Municipio de Cubará), Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vichada, Vaupés.

³⁶ No cuentan con el subsidio al ingreso al productor los departamentos de Cesar, Chocó, La Guajira y Vaupés.

para consumo de combustibles en zonas de frontera. Para llegar a este resultado se tomaron los escenarios de precios bajos, medios y altos del crudo Brent (53, 60 y 66 dólares por barril promedio, respectivamente)³⁷.

Cuadro 2.B.2: Simulación del resultado fiscal del FEPC en 2015 incluyendo subsidio a zonas de frontera (miles de millones de pesos)

	Esc. Precios bajos	Esc. Precios medios	Esc. Precios altos
Política de estabilización	1.892	167	-976
Subsidios en Zonas de Frontera	-266	-261	-261
Flujo del FEPC	1.625	-94	-1.237

Fondo Nacional del Café (FNC)

En 2015, se espera un superávit de \$39 mm, producto de ingresos por \$2.814 mm (0,3% del PIB) y gastos por \$2.775 mm (0,3% del PIB). Este resultado es levemente inferior al resultado de 2014 que se observó en \$55 mm. Para este año, se prevé un aumento cercano al 1,2% en los ingresos y en los gastos de 1,8%, consistente con una expectativa de disminución general de las exportaciones de 0,3%.

2.2.1.2.3 Empresas del nivel local

Para 2015 se calcula que el sector empresas del nivel local (compuesto por: Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresas Municipales de Cali (EMCALI), Metro de Medellín, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)), genere un superávit de \$266 mm, balance inferior en \$340 mm al cierre de 2014, como consecuencia de un deterioro en el balance de la EPM y de la EAAB (Cuadro 2.19).

Cuadro 2.19: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB	
	2014	2015*	2014	2015*
Empresas del nivel Local	606	266	0,1	0,0
EPM	-3	-189	0,0	0,0
EMCALI	51	-62	0,0	0,0
Resto Local	559	517	0,1	0,1
Metro	-25	38	0,0	0,0
EAB	525	465	0,1	0,1
ETB	59	15	0,0	0,0

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³⁷ Para calcular la tendencia de los precios internacionales, como no se cuenta con una proyección diaria para mensualizar su tendencia diaria, se utilizará la variación del logaritmo de los precios mensuales internacionales llevados a pesos con la curva de forwards de peso/dólar, así mismo el diferencial utilizado para aplicar la fórmula es el diferencial promedio mensual

Empresas Públicas de Medellín (EPM)

Para la vigencia 2015 se proyecta un déficit de \$186 mm, como resultado de ingresos por \$7.624 mm y gastos por \$7.813 mm. Se calcula un incremento de los ingresos totales por valor de \$424 mm (5,8%) gracias al crecimiento de los ingresos por explotación bruta por unidad estratégica de negocio (6,7%). Para el negocio de generación de energía, se estima que las ventas en bolsa crecerán 6% (14% de las ventas de GWh) y que las ventas a grandes clientes aumentarán 17% (40% de las ventas de GWh), lo cual aumentaría la demanda de energía en un 3,9%. De igual forma, se estima un crecimiento del 4.6% en el negocio de aguas debido a mayores ingresos por cargo fijo y consumo, donde el 46% corresponden a Provisión Aguas y el 54% a Saneamiento.

Por otro lado, se calcula que los gastos de operación ascenderán a \$1.845 mm, debido a las erogaciones por uso de redes y a los costos de transporte y distribución de energía y agua. Adicionalmente, se espera un aumento del 35% en los gastos de inversión. Dentro de las inversiones del negocio de energía se destaca el Proyecto Hidroeléctrico Ituango, el más grande en su género en el país, con el que se busca aumentar en 2.400 MW la oferta de energía en Colombia a partir de 2018. En cuanto al negocio de Gas natural, se adelantarán trabajos para la expansión mediante la tecnología de gas natural comprimido en los distintos municipios de Antioquia. Por su parte, el negocio de aguas realizará obras de expansión, mantenimiento y mejora del acueducto para garantizar la continuidad y calidad del servicio.

Empresas Municipales de Cali (EMCALI)

Para EMCALI se proyecta en 2015 un déficit de \$62 mm, menor en \$113 mm comparado con el cierre de 2014. Se calcula que los ingresos aumenten 8,1%, explicados principalmente por mayores ingresos por venta de energía y la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado. En el caso de los gastos, crecerán 14,4%, debido a un mayor gasto de operación comercial. Adicionalmente, se esperan mayores pagos de inversión en los negocios de energía y de comunicaciones. Los programas más importantes para el 2015 son “programa normalización de redes de energía PRONE” dentro del negocio de energía y “plataforma telemedica para servicios y contenidos interactivos” dentro del negocio de telecomunicaciones. En dichos programas se invertirán cerca de \$69 mm.

Metro de Medellín

Para 2015 se proyecta un superávit de \$38 mm, \$63 mm por encima de lo observado en 2014. Dicho superávit surge como resultado de un incremento de los ingresos (6,1%) frente a la disminución de los gastos totales (8,6%). El incremento de los ingresos obedece a mayores ventas por 6,7%, debido al aumento de la demanda del sistema.

Por su parte, pese a la reducción de los gastos totales, se estima un aumento de los gastos por operación comercial de \$4 mm, los cuales serán destinados al mantenimiento de todas las líneas de transporte. En cuanto a los programas de inversión se destaca la puesta en marcha del Tranvía Ayacucho y sus cables alimentadores; este proyecto beneficiará a 350 mil personas de la zona Centro Oriental de Medellín.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)

Para la EAAB, se proyecta un superávit de \$465 mm, resultado inferior en \$60 mm frente a la proyección de 2014. El balance de 2015 es producto de un crecimiento en los ingresos de \$78 mm, gracias a mayores transferencias de la Nación por concepto de regalías y a la venta de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, para lo cual se calcula un crecimiento del 4,0%.

Por el lado del gasto, las erogaciones totales crecerán 9,6% frente a lo observado en 2014. En detalle, los gastos de funcionamiento aumentarán 6,0% y los gastos de inversión pasarán de \$379 mm a \$455 mm. En inversión se destacan

los programas “Acciones para el saneamiento del río Bogotá” y “Construcción del sistema troncal, secundario y local de alcantarillado sanitario”, los cuales tienen un costo de \$ 160 mm.

Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)

Para 2015 se estima que la ETB presente un superávit de \$15 mm, resultado inferior en \$45 mm frente al cierre de 2014. La empresa espera recibir mayores ingresos como consecuencia de las inversiones realizadas en los últimos años y que incluyen la ampliación de sus servicios telefonía fija y móvil, banda ancha y televisión por suscripción en Bogotá y sus alrededores (se estima un incremento del 10% de la explotación bruta). Por el lado del gasto, este año sería el cuarto de los cinco años programados para ejecutar un plan de inversiones por USD \$1.000 millones, enfocado a la modernización de la infraestructura y la expansión de la fibra óptica, con lo cual se explica el deterioro del balance.

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 licorerías), el Fondo Nacional de Regalías FNR (en liquidación) y los recursos del Sistema General de Regalías (SGR)

Se estima que en 2015 el sector registre un superávit por \$1.195 mm, del cual \$1.121 mm (0,1% del PIB) corresponden al balance esperado en el SGR. Frente al resultado de 2014, se observa un deterioro equivalente a 0,3% del PIB originado por una mayor dinámica de los gastos en comparación con los ingresos, registrando variaciones de 1,3% y 5,9% respectivamente (Cuadro 2.20).

El incremento en los ingresos estaría explicado por mayores transferencias del Gobierno Nacional por \$1.670 mm y \$820 mm en los ingresos tributarios, que compensarían la reducción en los ingresos de caja por regalías. De esta manera, los ingresos por estos conceptos en 2015, serán equivalentes a 3,5%, 2,9% y 0,8% del PIB, respectivamente.

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

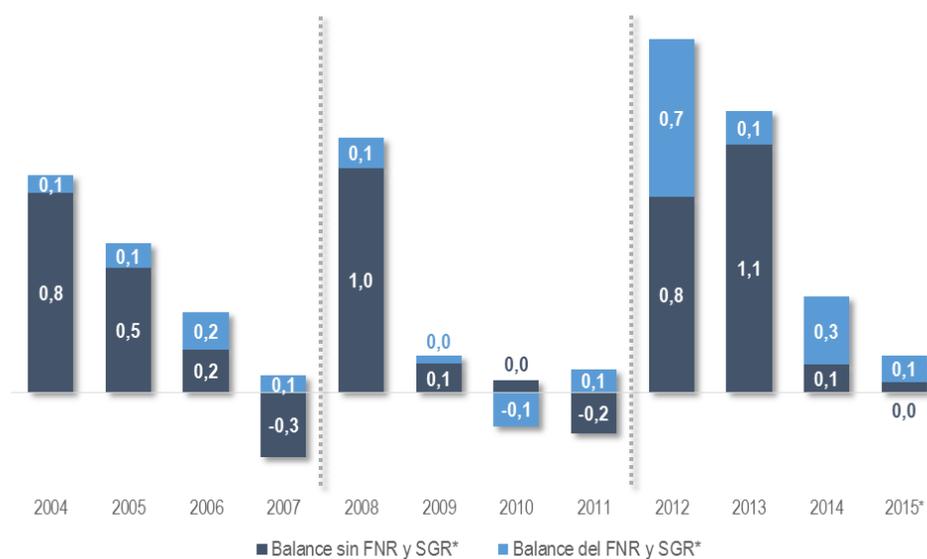
CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	15.195	15.391	2,0	1,9	1,3
Gastos Totales	14.483	15.335	1,9	1,9	5,9
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT *	3.081	1.195	0,4	0,1	-61,2
Deuda Flotante FNR	83	0	0,0	0,0	-
DÉFICIT / (SUPERÁVIT) *	3.164	1.195	0,4	0,1	-62,2
<i>Del cual SGR</i>	3.145	1.121	0,4	0,1	-64,4

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al gasto, la mayor dinámica estará asociada con el ciclo político presupuestal, teniendo en cuenta que 2015 es el cuarto año de gobierno de alcaldes y gobernadores y se prevén mayores gastos de inversión (Gráfico 2.7).

Gráfico 2.7: Balance fiscal del Sector Regionales y Locales. Ciclo Político de Presupuesto (% del PIB)



Fuente: Banco de la República.

En el Cuadro 2.21 se presenta el balance de operaciones efectivas de caja del SGR proyectado para 2014 y 2015, en el cual se observa una disminución de 34% en los ingresos totales producto de una menor expectativa de regalías por hidrocarburos dado el nivel de los precios de los mismos. De igual forma, se proyecta una reducción de los gastos del 20%.

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

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos totales	10.012	6.603	1,3	0,8	-34,0
Hidrocarburos	8.300	5.007	1,1	0,6	-39,7
Minería	1.642	1.596	0,2	0,2	-2,8
Rendimientos	70	72	0,0	0,0	3,0
Gastos totales	6.867	5.482	0,9	0,7	-20,2
Funcionamiento y otros¹	388	297	0,1	0,0	-23,4
Inversión	5.655	4.555	0,7	0,6	-19,5
Asignaciones Directas	1.555	838	0,2	0,1	-46,1
Fondo de Desarrollo Regional	1.140	1.073	0,2	0,1	-5,8
Fondo de Compensación Reg.	2.137	2.012	0,3	0,2	-5,8
Fondo de Ciencia Tecnología	824	631	0,1	0,1	-23,4
Transferencia a FONPET	824	631	0,1	0,1	-23,4
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	3.145	1.121	0,4	0,1	-64,4
<i>Del cual FAE</i>	1.710	852	0,2	0,1	-50,2

*Cifras proyectadas.

¹Incluye los recursos destinados al río Magdalena.

Fuente: DNP –Departamento Nacional de Planeación. DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con base en las proyecciones de las operaciones de caja del SGR en 2015, los menores ingresos por regalías se traducirán en menores asignaciones directas por \$631 mm (0,1% del PIB) y también recursos dirigidos al Fondo de

Compensación Regional, al fondo de Ciencia y Tecnología y al FONPET. Finalmente, se espera que en 2015 el ahorro generado bajo el nuevo esquema de distribución de las regalías, depositado en el FAE, sea de \$852 mm (0,1% del PIB).

2.2.2 Sector Público Financiero (SPF)

Para el año 2015 se proyecta un balance positivo del Sector Público Financiero (SPF) (\$319 mm), lo cual representa una mejora de \$823 mm en el resultado del sector frente al cierre de 2014. Este balance es resultado del superávit por \$898 mm de Fogafín y un déficit de \$579 mm del Banco de la República (Cuadro 2.22).

Cuadro 2.22: Balance Sector Público Financiero

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB	
	2014	2015*	2014	2015*
Banco de la República	-1.129	-1.057	-0,1	-0,1
Fogafín	625	898	0,1	0,1
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	-504	-159	-0,1	0,0

*Cifras proyectadas

Fuente: Banco de la República y Fogafín.

2.2.2.1 Banco de la República

El déficit de caja que se proyecta para el Banco de la República en 2015 (-\$1.057 mm), es resultado de ingresos por \$290 mm y gastos por -\$1.347 mm (-0,2% del PIB). De esta forma, el balance presentaría una disminución de \$72 mm en comparación con el resultado del balance de 2014 (Cuadro 2.23). 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 superior a 2014.

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

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos totales	358	290	0,0	0,0	-19,0
Intereses recibidos	223	147	0,0	0,0	-33,9
Reservas internacionales	36	-246	0,0	0,0	-
TES Expansión monetaria	46	55	0,0	0,0	19,6
Operaciones de liquidez	136	334	0,0	0,0	146,1
Otros	6	4	0,0	0,0	-
Comisiones recibidas y pagadas	135	143	0,0	0,0	5,6
Gastos totales	1.488	-1.347	0,2	-0,2	-190,5
Intereses pagados	872	-838	0,1	-0,1	-196,1
Depósitos en DGCPN	423	-556	0,1	-0,1	-231,6
Operaciones de Contracción	436	-25	0,1	0,0	-105,7
Depósitos Remunerados de Control Monetario (DRCM)	14	-257	0,0	0,0	-1.961,0
Otros	0	0	0,0	0,0	-
Gastos de personal y funcionamiento	413	-447	0,1	-0,1	-208,3
Gastos de personal	278	-318	0,0	0,0	-214,6
Gastos de funcionamiento	135	-129	0,0	0,0	-195,5
Gastos de pensionados netos	203	-62	0,0	0,0	-130,5
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	-1.129	-1.057	-0,1	0,0	-

*Cifras proyectadas

Fuente: Banco de la República.

En cuanto a los gastos, se supone una disminución en la remuneración a los depósitos del Gobierno, debido a menor tasa de interés y a que los depósitos se mantienen constantes en términos reales.

Los gastos de personal y de funcionamiento crecen, al pasar de \$413 mm a \$447 mm. Finalmente, los gastos de pensionados netos, que corresponde a los ingresos obtenidos por los rendimientos del portafolio, constituido con recursos del pasivo pensional, menos los gastos correspondientes a las mesadas pensionales, aportes a la seguridad social y otros, pasan de \$203 mm a -\$62 mm.

2.2.2.2 Fogafin

Para el año 2015 se proyecta un superávit de caja de \$898 mm, superior en \$273 mm al de 2014. Este balance es resultado de ingresos por \$1.264 mm (0,2% del PIB) y gastos por \$366 mm. Se prevé que el balance de la entidad no presentará cambios significativos entre 2014 y 2015, al mantenerse en 0,1% del PIB. (Cuadro 2.24).

Los ingresos crecerán 61,3%, en respuesta, principalmente, a un aumento en el recaudo de \$215 mm del seguro de depósito, que pasaría de \$584 mm a \$799 mm, y se mantienen como proporción del PIB. En particular, las reservas del Seguro de Depósitos se sostienen 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 un aumento de 130,4%, que en términos nominales asciende a \$366 mm. Este aumento se explica principalmente por los gastos de funcionamiento que pasan de \$18 mm a \$142 mm.

Cuadro 2.24: Flujo de Caja Fogafin

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	784	1.264	0,1	0,2	61,3
Ingresos Corrientes	662	1.001	0,1	0,1	51,3
Recaudo Seguro de Depósito	584	799	0,1	0,1	36,9
Otros Ingresos Corrientes	78	202	0,0	0,0	159,6
Ingresos de Capital	122	263	0,0	0,0	115,3
Otros Ingresos de Capital	122	263	0,0	0,0	115,3
Gastos Totales	159	366	0,0	0,0	130,4
Pagos Corrientes	159	311	0,0	0,0	95,8
Funcionamiento y Administración	18	142	0,0	0,0	711,1
Devolución Prima Seguro de Depósito	141	0	0,0	0,0	-100,0
Transferencias	0	55	0,0	0,0	-
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	625	898	0,1	0,1	43,7

*Cifras proyectadas

Fuente: Fogafin y cálculos MHCP

Recuadro 2.C: LA POLÍTICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS: UNA APUESTA DE RECONCILIACIÓN SIN PRECEDENTES

Con la aprobación de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), el Estado puso en marcha la política de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado interno del país. Según la Universidad de Harvard³⁸, esta política es uno de los mayores esfuerzos globales para atender víctimas de conflictos armados desde las guerras mundiales del Siglo XX, y es, además, una de las políticas más amplias e integrales que se han implementado en el mundo en términos de tipos de daño, elegibilidad y formas de reparación.

Adicionalmente, este informe asegura que ningún otro programa de reparación y atención en el mundo se acerca en cuanto al tamaño del grupo que se pretende atender. De hecho, con corte de Mayo de 2015, el número de personas registradas oficialmente en el Registro Único de Víctimas (RUV) estaba en 7.4 millones, de las cuales 5.9 millones son objeto de atención y/o reparación. Es decir, al día de hoy, el 15% de la población colombiana ha sido objeto de algún hecho victimizante y el 12% requiere alguna medida de asistencia y/o reparación.

Esta política pública está diseñada para que las víctimas transiten una ruta de atención y reparación que, según sus necesidades respectivas y bajo un principio de progresividad, comienza con las medidas de asistencia y atención para culminar en la etapa de reparación. Una vez finalizada esta ruta, se repara a la víctima por las consecuencias que el conflicto armado interno le produjo, además de garantizar su estabilidad psicológica, social y económica.

La ruta de atención y reparación está construida sobre 98 diferentes programas implementados por 41 entidades de orden nacional, adicionales a los programas que ofrece cada entidad territorial, las cuales se encargan de prestar los servicios de salud en régimen subsidiado y educación pública.

Dado el alcance de la Ley de Víctimas y el tamaño creciente de la población víctima en el país, el desafío presupuestal cada vez es más importante. El Gobierno, entendiendo la importancia de garantizar los recursos para poder ejecutar esta política, ha incrementado las apropiaciones presupuestales que aseguran la sostenibilidad de la misma. Para 2015, el Presupuesto General de la Nación tiene proyectado ejecutar \$ 9.5 billones de pesos exclusivamente en la población víctima. Como porcentaje del PIB, este monto equivale a 1.2%, lo cual es el doble de lo apropiado en 2010 (0.6% del PIB) y seis veces lo apropiado en 2002 (0.2% del PIB).

Para este año, uno de los hechos más notables es que a pesar de las difíciles condiciones fiscales por la que atraviesa el país y por las cuales se ha decidido reducir el gasto en todos los sectores el presupuesto de víctimas crece en un 4.3% a precios constantes de 2015 en comparación a los recursos ejecutados en 2014.

Por otro lado, no solo ha aumentado el presupuesto para atender a la población víctima sino que también se ha incrementado la focalización del gasto hacia este grupo vulnerable. Este año, el 7.0% del gasto del GNC, excluyendo el pago de intereses, se dirige a la población víctima mientras que en 2010 este porcentaje sólo llegaba a 4.0%.

También cabe resaltar que el incremento en el presupuesto apropiado para la ejecución de la Ley de Víctimas no solo se explica por el crecimiento en el número de víctimas registradas sino también por un mayor esfuerzo presupuestal en

³⁸ "Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos: Evaluación Comparativa y Global" Universidad de Harvard, 2014. Evaluación Integral de la Ley 1448 de 2011 contratada por la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas - UARIV

la creación de programas adicionales para favorecer y apoyar a este grupo vulnerable. En pesos constantes de 2015, el indicador del gasto por víctima pasó de 1 millón a 1.4 millones entre 2010 y 2015³⁹.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se han programado y ejecutado \$34 billones de pesos a precios constantes de 2015 en el marco de esta política. En promedio, cada año desde 2012, el 39% del presupuesto anual apropiado para la población víctima han sido recursos de inversión, el 25% y el 21% se han dirigido a financiar los componentes del Sistema General de Participaciones en Educación y los aportes del PGN al Régimen Subsidiado de Salud respectivamente, a su vez el Fondo de Reparación con el cual se hace el gasto en indemnizaciones administrativas representa el 9%, mientras que el gasto en funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (SNARIV) participa en promedio con el 6%.

Por componentes de la política, los que más se destacan por su participación en el total del presupuesto son educación y salud en la etapa de Asistencia, que es el inicio de la ruta de de la política víctimas. En la etapa de Atención, se encuentra el programa de Atención Humanitaria que busca estabilizar económicamente a las víctimas luego de la ocurrencia del hecho victimizante por lo que por sus condiciones de vulnerabilidad el Gobierno central subsidia la alimentación y la vivienda. Cabe mencionar que uno de los efectos del crecimiento de Víctimas que requieren Atención Humanitaria se debe a que gran parte de estas no han logrado su estabilización socioeconómica, por lo que no han logrado superar la etapa de Atención, y, por ende, su presupuesto se ha incrementado a lo largo de los años de ejecución de la política. En la etapa de reparación, los recursos se concentran en los programas pilares: Indemnización, Vivienda y Generación de Ingresos. Los componentes más importantes de las tres etapas mencionados anteriormente representan el 87.4% del presupuesto apropiado para la política de víctimas en 2015. A medida que las víctimas van transitando exitosamente en la ruta de reparación, un menor número de víctimas se encontrará en las etapas de Asistencia y Atención, por lo que la distribución del presupuesto debe comenzar a variar pasando de estas etapas a concentrarse en los programas de reparación integral.

Por último, en cuanto a la sostenibilidad fiscal de la política, el Plan de Financiamiento de la Ley de Víctimas (CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012) proyectó que serían necesarios 60 billones de pesos de 2015 para atender y reparar a todas las víctimas entre 2012 y 2021. Este cálculo se basó en una población víctima de 4.2 millones de personas. Por lo tanto, una vez puesta en funcionamiento la Ley y por cuenta del crecimiento del número de personas a atender, el Estado Colombiano se ha visto en la necesidad de ampliar año a año lo dispuesto en el CONPES 3712 de 2011, lo que a la fecha supone una ampliación del presupuesto original de 5.1 billones.

Ahora, el espacio fiscal del 2015 será el valor mínimo sobre el cual se presupuestará la política para los próximos años. Lo anterior implica que al menos \$ 9.5 billones de pesos se ejecutarán en cada vigencia por lo que resta de la ley de víctimas. El resultado es que, si las condiciones políticas e institucionales permanecen como hasta 2015, el Estado Colombiano programará y ejecutará, al menos, cerca de 90 billones de pesos para reparar a todas las víctimas del conflicto armado interno, lo cual representa un incremento del 50% de lo que se proyectó en el Plan de Financiación inicial.

³⁹ Este es un indicador presupuestal (presupuesto total dividido número de víctimas actuales) y no se debe interpretar como la cantidad de dinero que recibe cada víctima al año por parte del Gobierno. El beneficio que recibe cada víctima depende de su situación de vulnerabilidad, del acceso a la oferta estatal de programas y de su ubicación en la ruta de atención y reparación, por lo que difiere entre víctimas.

Cuadro 2.C.1: Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2015

Miles de Millones de pesos de 2015

Medidas y Componentes de la Ley 1448 de 2011		2012	2013	2014	2015	2012-2015
Asistencia	Asistencia Judicial	38	31	32	38	139
	Identificación	3	3	4	5	15
	Salud-RSS	1.577	1.897	2.295	2.364	8.134
	SGP-Educación	1.680	1.965	2.490	2.498	8.633
	TOTAL	3.298	3.896	4.822	4.905	16.920
Atención	Atención Humanitaria	1.446	1.487	1.610	1.939	6.482
	Centros Regionales de Reparación	11	29	30	23	92
	Retornos	21	120	112	138	390
	TOTAL	1.478	1.635	1.751	2.100	6.964
Reparación	Educación Superior	-	36	29	15	80
	Garantías de no repetición	3	27	26	29	85
	Generación de Ingresos	370	270	243	243	1.127
	Indemnización	1.041	699	648	643	3.030
	Medidas de Satisfacción	21	46	43	40	150
	Reparaciones Colectivas	-	48	23	30	101
	Restitución de Tierras	22	144	113	157	436
	Vivienda	500	619	597	666	2.382
	TOTAL	1.956	1.890	1.723	1.823	7.392
Otros	Coordinación Nación - Territorio	-	32	19	18	69
	Enfoque diferencial	33	33	63	126	255
	Fortalecimiento Institucional	438	566	780	584	2.367
	TOTAL	470	631	862	728	2.691
Total general		7.202	8.052	9.157	9.556	33.967

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2015. Los datos de IPC antes de 2014 tienen fuente DANE y 2015 Banco de la República.

Gráfico 2.C.2: Presupuesto actual y futuro de la política de víctimas en comparación con el CONPES 3712 de 2011

Miles de Millones de Pesos de 2015



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2015-CONPES 3712. Los datos de IPC antes de 2014 tienen fuente DANE y 2015 Banco de la República

La implementación de la Ley 1148 de 2011 ha estado acompañada de un importante esfuerzo presupuestal por parte del Gobierno Nacional, lo que ha llevado a que el gasto de la política de víctimas se ubique por encima de lo contemplado en el Plan de Financiación de 2011 (CONPES 3712 de 2011). Mientras que el número de víctimas vaya aumentando y los beneficios que se les entreguen sean mayores, seguirá aumentando la presión de la política sobre los recursos fiscales. En este sentido, la sostenibilidad fiscal de la política depende de que las entidades del SNARIV logren que la transición de las víctimas en la ruta de atención y reparación sea lo más expedita y eficiente posible. Para lo anterior, es necesario trabajar en esquemas que faciliten el flujo de la información, en fortalecer la coordinación entre las entidades de orden nacional y de orden territorial, y en procurar que las víctimas y las entidades ejecutoras perciban la Ley de víctimas como una política de reparación relacionada directamente con el daño del conflicto armado interno más que como una política asistencialista del Estado. A medida que una víctima sea reparada integralmente, esa misma víctima es una menor presión presupuestal.

Capítulo III

3 PLAN FINANCIERO 2016

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 2016 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 2016

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.

Para la vigencia 2016 se proyecta un déficit de 2,4% del PIB, que aunque es equivalente al proyectado para la vigencia 2015 (Cuadro 3.1), presenta diferencias importantes por cada nivel de gobierno. En particular, se proyecta que el déficit total del GNC se deteriore en 0,6 pp, consecuencia de un ciclo energético negativo. Esta disminución se ve compensada por un mayor superávit, del orden de 0,5% del PIB, por parte del Sector Descentralizado y de una disminución de 0,1% del PIB del déficit proyectado para el Banco de la República (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1: Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2015*	2016*	2015*	2016*
1. Sector Público No Financiero	-18.914	-21.119	-2,3	-2,4
Gobierno Nacional Central	-23.881	-30.995	-3,0	-3,6
Sector Descentralizado	4.968	9.877	0,6	1,1
Seguridad Social	3.694	5.796	0,5	0,7
Empresas del Nivel Nacional	-187	-277	0,0	0,0
Empresas del Nivel Local	266	414	0,0	0,0
Regionales y Locales	1.195	3.943	0,1	0,5
Del cual SGR	1.121	857	0,1	0,1
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	-1.057	-74	-0,1	0,0
3. Balance de Fogafin	898	723	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	0	0	0,0	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO**	-19.096	-20.493	-2,4	-2,4

* Cifras proyectadas

** Los balances de 2015 y 2016 incluyen el Costo de la Reestructuración Financiera por \$24 mm.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En lo relativo al SPNF, se proyecta un déficit de 2,4% del PIB, superior en 0,1pp al resultado esperado para 2015 (Cuadro 3.2). El deterioro en el resultado fiscal se explica principalmente por el mayor déficit esperado para el GNC, que es compensado en parte por el incremento estimado en el superávit del sector descentralizado. La meta de déficit fiscal del SPNF es consistente con un superávit primario de 0,6% del PIB, lo que permite reducir la deuda neta de activos financieros en términos del PIB de 27,4% en 2015 a 26,9% en 2016.

Cuadro 3.2: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

SECTORES	(\$ MM)		(% PIB)	
	2015*	2016*	2015*	2016*
Seguridad Social	3.694	5.796	0,5	0,7
Empresas del Nivel Nacional	-187	-277	0,0	0,0
FAEP	-290	-284	0,0	0,0
Eléctrico	-386	-251	0,0	0,0
Resto Nacional	488	258	0,1	0,0
Empresas del Nivel Local	266	414	0,0	0,0
EPM	-189	-161	0,0	0,0
EMCALI	-62	9	0,0	0,0
Resto Local	517	566	0,1	0,1
Regionales y Locales	1.195	3.943	0,1	0,5
Del cual SGR	1.121	857	0,1	0,1
Sector Descentralizado	4.968	9.877	0,6	1,1
Gobierno Nacional Central	-23.881	-30.995	-3,0	-3,6
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	-18.914	-21.119	-2,3	-2,4

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, se proyecta que el Sector Descentralizado registre en la vigencia 2016 un superávit del orden de 1,1% del PIB, superior en 0,5% del PIB al proyectado en 2015. El cambio en el resultado fiscal proyectado se concentra en los sectores de Regionales y Locales, donde se estima un aumento en el superávit de 0,4% del PIB, y de Seguridad Social, donde el mejor resultado estimado es de 0,2% del PIB.

El aumento en el superávit del sector de Regionales y Locales se explica por un mayor dinamismo de los ingresos frente a los gastos, entendiendo que 2016 es el inicio del ciclo político en los entes territoriales y todavía los gobiernos regionales no han hecho los planes correspondientes.

Finalmente, el cambio estimado en el sector de Seguridad Social se debe, por un lado, a la liquidación de la Unidad de Gestión General del ISS y al agotamiento de los excedentes financieros del Fosyga y, por otro, a los menores gastos proyectados por parte del Fonpet, correspondientes a la devolución de saldos a las entidades territoriales que han sobrecumplido el fondeo de sus pasivos pensionales.

3.2 Sector Público No Financiero (SPNF)

3.2.1 Gobierno Nacional Central (GNC)

El Plan Financiero de 2016 se construye sobre la base de un resultado fiscal responsable pero consistente con las circunstancias actuales de la economía colombiana e internacional. La caída de los precios del petróleo de finales de 2014 llevó a una reducción sostenida en los ingresos percibidos por la Nación por concepto de rentas petroleras y de ingresos tributarios por el ejercicio de las empresas pertenecientes a dicho sector. Si bien en 2015 se evidenció un impacto ocasionado por esta reducción, el mayor impacto se dará en 2016 debido a un rezago existente en el traslado de recursos a la Nación.

Dicho rezago responde a dos circunstancias. Por un lado, los dividendos que recibe la Nación en razón a su participación accionaria en la empresa colombiana de petróleo, ECOPETROL, son el resultado del ejercicio de la empresa en la vigencia anterior. De esta manera los dividendos a recibir en 2016 responden a un balance de 2015 cuyo precio promedio de petróleo se espera estar cerca de \$39 USD por debajo del precio promedio de 2014, lo que indefectiblemente lleva a una menor transferencia de recursos.

Asimismo se presenta rezago por el lado del pago de impuestos debido a una lógica similar a la anterior: el impuesto a cargo tanto de Renta como de CREE se calcula sobre la base de utilidades devengadas en el período inmediatamente anterior. Esto lleva a que el impuesto a cargo de las empresas petroleras para 2016 sea menor al de 2015.

La institucionalidad de la Regla Fiscal contempla lo anterior y establece un mecanismo anti-cíclico de ajuste que le permite al Gobierno Nacional un mayor endeudamiento temporal que evita profundizar los impactos externos. El Comité Consultivo de Regla Fiscal, órgano rector independiente, se encarga de establecer una senda de precios de petróleo de largo plazo congruente con una estimación de los precios spot esperados para cada año. El diferencial entre el precio spot esperado y la senda de largo plazo estipulada será el espacio adicional de endeudamiento que se le permitirá al Gobierno Nacional en la siguiente vigencia y se denomina ciclo petrolero. Dicho espacio se generó con la caída imprevista del precio a finales de 2014 y decrece a partir de 2016 hasta cerrarse por completo en 2019. Así las cosas, en 2015 se da un diferencial entre el precio spot y el precio de largo plazo de \$26 USD lo que repercute en un ciclo petrolero de 1,1% del PIB para el 2016.

Por otro lado, la Regla Fiscal plantea la posibilidad de que se genere un ciclo económico que resulta del diferencial entre el PIB potencial y el real. El Comité Consultivo, con colaboración del Grupo Técnico de PIB Potencial, estableció una brecha del producto de 2,27% para 2016 que resulta en un ciclo económico de 0,33% del PIB para el mismo año. Dentro de las estimaciones se espera que esta brecha se cierre a partir de 2023.

Lo anterior deviene en un ciclo total de 1,4% del PIB para 2016, lo que sumado a un déficit estructural fijado por Ley de 2,1%, resulta en un déficit total de 3,6% del PIB para dicha vigencia. El balance fiscal total para 2016 es producto de la diferencia entre ingresos de \$134 billones equivalentes a 15,6% del PIB y gastos de \$165 billones, equivalentes a 19,1% del PIB lo que deriva en un déficit total de \$31 billones, equivalente al 3,6% del PIB (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2015-2016

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	131.316	134.171	16,3	15,6	2,2
Tributarios	116.846	126.229	14,5	14,6	8,0
No Tributarios	481	514	0,1	0,1	6,9
Fondos Especiales	2.223	2.377	0,3	0,3	6,9
Recursos de Capital	11.765	5.050	1,5	0,6	-57,1
Gastos Totales	155.197	165.166	19,2	19,1	6,4
Intereses	20.885	24.455	2,6	2,8	17,1
Funcionamiento e Inversión**	134.297	140.695	16,6	16,3	4,8
BALANCE TOTAL	-23.881	-30.995	-3,0	-3,6	-
Ciclo Económico	-1.845	-2.824	-0,2	-0,3	-
Ciclo Energético	-3.930	-9.667	-0,5	-1,1	-
Ciclo Total	-5.775	-12.491	-0,7	-1,4	-
BALANCE ESTRUCTURAL	-18.106	-18.504	-2,2	-2,1	2,2

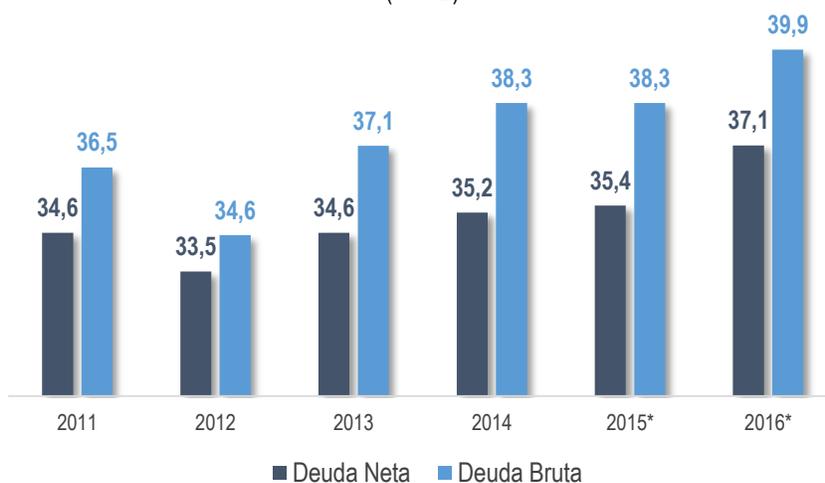
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*Cifras Proyectadas

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

Si bien la caída del petróleo tendrá el mayor impacto sobre los años 2015 y 2016, el marco institucional colombiano permite seguir con el proceso sostenido de fortalecimiento de las finanzas públicas. De esta manera, el déficit total del GNC se desviará de su tendencia decreciente de los últimos tres años, y la deuda neta y bruta del Gobierno subirán levemente frente a los años anteriores. Dicho resultado presentado en el Gráfico 3.1 es consistente con la estrategia fiscal del Gobierno Nacional detallada en el Capítulo IV.

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

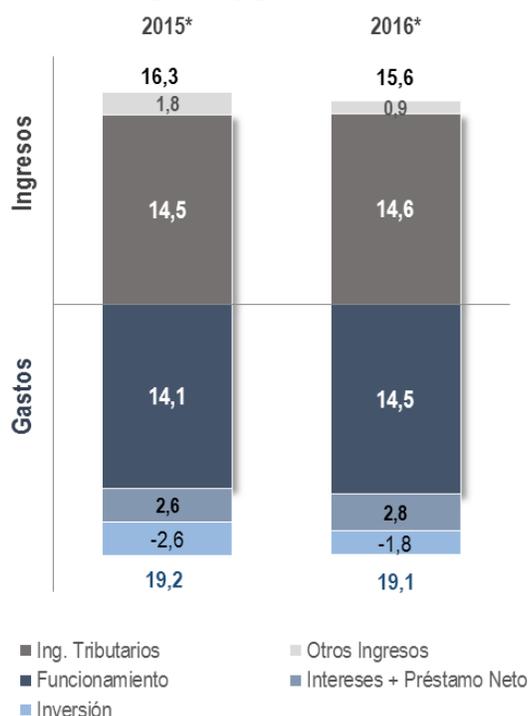


Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Nota: a partir de 2014 no incluye deuda flotante

Al comparar el monto de ingresos y gastos entre 2015 y 2016 se evidencia un decrecimiento en los ingresos, como porcentaje del PIB. Dicho efecto es de 0,7 puntos porcentuales que se debe en gran medida a un menor ingreso petrolero. Por su parte, los gastos reflejan una reacomodación de sus rubros al aumentar las transferencias, a la vez que la inversión se ve reducida. De esta manera los ingresos para 2016 ascienden a un total de 15,6% del PIB mientras los gastos se mantienen en 19,1% del PIB (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 base de proyección sobre el balance total del GNC. Así, un incremento de \$10 en la Tasa Representativa del Mercado (TRM) beneficia al Gobierno en \$98 mil millones al aumentar los ingresos minero-energéticos en \$121 mm a la vez que los ingresos tributarios no mineros se reducen cerca de \$3 mm y se genera un aumento en el pago de intereses cercano a los \$20 mm. Los ingresos tributarios muestran una reducción debido a que se estima que para una tasa de cambio cercana a \$2500, un aumento de la misma genera una mayor reducción en los niveles de importación que un mayor pago de arancel e IVA externo.

Por otro lado, una disminución de la inflación de 1 punto porcentual acarrea efectos positivos, pues genera ahorros en el servicio de deuda pública indexada y en los costos de funcionamiento que se estiman en \$1.400 mm. 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 \$530 mm y \$167 mm, respectivamente.

Cuadro 3.4: Sensibilidad del Balance Total GNC 2016

\$MM	Mayor tasa de cambio (\$10)	Menor inflación (1%)	Mayor precio crudo (WTI) (USD 1)	Mayor prod. crudo (10 KBPD)
Ingresos	118	0	529,6	166,9
Tributarios sin Minero	-3	0	0	0
Sector Minero	121	0	529,6	166,9
Gastos	20	1.400	0,0	0,0
Intereses	20	400	0	0
Funcionamiento	0	1.000	0,0	0,0
Efecto neto sobre el balance	98	-1.400	530	167

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2.1.1 Ingresos

Se proyecta que los ingresos totales del GNC asciendan a \$134,2 billones (15,6% del PIB) lo que representa un incremento nominal de 2,2% respecto a la vigencia anterior. Del total proyectado \$126,2 billones provienen de ingresos tributarios, en su mayoría de los impuestos administrados por la DIAN. Aparte de los ingresos tributarios, que representan el 94% del total, se prevén ingresos por fondos especiales de \$2,4 billones que se complementan con \$5,1 billones de ingresos de capital, de los cuales \$2,4 billones provienen de los dividendos transferidos por Ecopetrol a la Nación (Cuadro 3.5).

El cambio más abrupto en 2016 se presenta en los ingresos de capital donde se espera una caída cercana al 50% debida por un lado, a unas menores utilidades de Ecopetrol en 2015 y por otro, a pagos registrados en 2015 correspondientes a recursos de capital, que al ser de único pago, no se evidencian en 2016.

Cuadro 3.5: Ingresos del Gobierno Nacional Central 2015-2016

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	131.316	134.171	16,3	15,6	2,2
Ingresos Corrientes	117.327	126.743	14,5	14,7	8,0
Ingresos Tributarios	116.846	126.229	14,5	14,6	8,0
DIAN	116.572	125.936	14,4	14,6	8,0
Resto tributarios	274	293	0,0	0,0	0,0
Ingresos No Tributarios	481	514	0,1	0,1	6,9
Fondos Especiales	2.223	2.377	0,3	0,3	6,9
Ingresos de Capital	11.765	5.050	1,5	0,6	-57,1
Excedentes Financieros	5.757	3.639	0,7	0,4	-36,8
De los cuales, Ecopetrol	4.148	2.397	0,5	0,3	-42,2
Rendimientos Financieros y Otros	6.009	1.411	0,7	0,2	-76,5

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Ingresos tributarios**

Los recursos esperados por concepto de recaudo tributario, una vez descontados los pagos con papeles y las devoluciones en efectivo, alcanzarán un valor de \$126,2 billones (14,6% del PIB) en 2016, tras un incremento nominal del 8,0% respecto a lo esperado para 2015. Los ingresos por concepto de Impuesto a la Renta y el Impuesto sobre la renta para la equidad –CREE– se mantienen constantes, lo que en términos del PIB representa un decrecimiento de

0,4 puntos porcentuales. Esto se debe en gran medida a un menor recaudo esperado del sector petrolero resultado de un menor impuesto a cargo en 2016 y a mayores anticipos efectuados durante la vigencia 2015 que aquellos esperados en 2016. Lo anterior se compensa con un mayor recaudo por parte del sector no petrolero que responde al incremento de un punto porcentual en la tarifa de la sobretasa del CREE fijado por la reforma tributaria de finales de 2014.

Por su parte los ingresos por concepto de IVA e impuesto al consumo se espera se mantengan constantes como porcentaje del PIB. Asimismo se espera un crecimiento de 0,2 puntos porcentuales del PIB en los ingresos tributarios relacionados con la actividad externa. Este incremento responde en parte a un aumento esperado de la tasa de cambio nominal en la vigencia 2016. Por último, el rubro de otros ingresos tributarios administrados por la DIAN aumenta en 0,3 puntos porcentuales del PIB como reflejo de un compromiso de gestión por parte de la DIAN en recaudo y anti evasión (Cuadro 3.6)

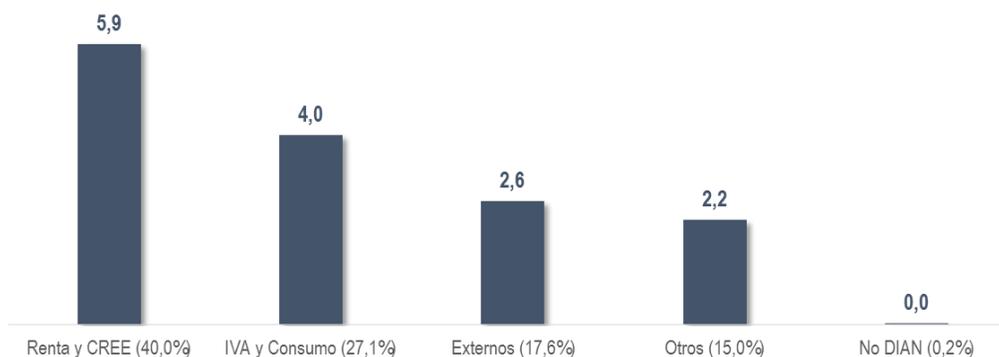
Cuadro 3.6: Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
INGRESOS TRIBUTARIOS	116.846	126.229	14,5	14,6	8,0
Administrados por la DIAN	116.572	125.936	14,4	14,6	8,0
Renta y CREE	50.519	50.546	6,3	5,9	0,1
IVA y Consumo	31.999	34.212	4,0	4,0	6,9
Externos	18.970	22.273	2,4	2,6	17,4
Otros	15.084	18.904	1,9	2,2	25,3
Otros (No admon. DIAN)	274	293	0,0	0,0	6,9

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La canasta tributaria del GNC para 2016 se compone por los impuestos de Renta y Cree que aportan el 40,0% del total, a la vez que el IVA y el Impuesto al Consumo incorporan el 27,1% del recaudo. El monto restante, equivalente al 32,8% del total del ingreso tributario, resulta de la suma de los impuestos externos y los demás impuestos nacionales (Gráfico 3.3).

Gráfico 3.3: Composición de los ingresos tributarios del GNC – 2016*
(% del PIB - Participación)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Otros ingresos**

Los otros ingresos se computan de la suma de los ingresos no tributarios, los fondos especiales y de los recursos de capital que a su vez se discriminan entre excedentes financieros, rendimientos financieros y otros. En lo referente a

los ingresos no tributarios y los fondos especiales se espera que mantengan una proporción constante del PIB, pues se proyecta un crecimiento equivalente al del resto de la economía.

En lo relacionado con los ingresos de capital se espera el mayor decrecimiento de los ingresos de la Nación debido, como se mencionó anteriormente, a unas menores utilidades reportadas por Ecopetrol durante la vigencia 2015 y a pagos registrados en 2015 correspondientes a recursos de capital, que al ser de único pago generan un aumento en la base de comparación. El primer efecto responde a un menor precio promedio de la canasta colombiana para la vigencia 2015 respecto al registrado en 2014 lo que lleva indefectiblemente a un menor balance en el año posterior y por ende menores dividendos a repartir en 2016. En 2015 se espera el traslado de \$4,1 billones de pesos que se reduce a \$2,4 billones en 2016. Sin embargo esta diferencia sería mayor de no haberse pactado el compromiso de postergar el traslado de 10 puntos porcentuales de los dividendos correspondientes a la Nación del año 2015 al 2016.

El segundo efecto se refiere al traslado del negocio pensional de Positiva Compañía de Seguros S.A. que se espera se lleve a cabo en la segunda mitad del 2015, en congruencia con los traslados efectuados en 2014 y de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. El traslado de la reserva actuarial que soporta el negocio pensional engrosa la base 2015 lo que refleja un mayor decrecimiento en este rubro.

3.2.1.2 Gastos

Los gastos ascienden a \$165.166 miles de millones, equivalentes a 19,1% del PIB de 2016, proporción prácticamente equivalente a la proyectada en 2015 (19,2% del PIB). Este resultado incorpora \$125.026 miles de millones para funcionamiento, \$20.536 miles de millones para servicio de la deuda y \$15.669 miles de millones destinados al 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

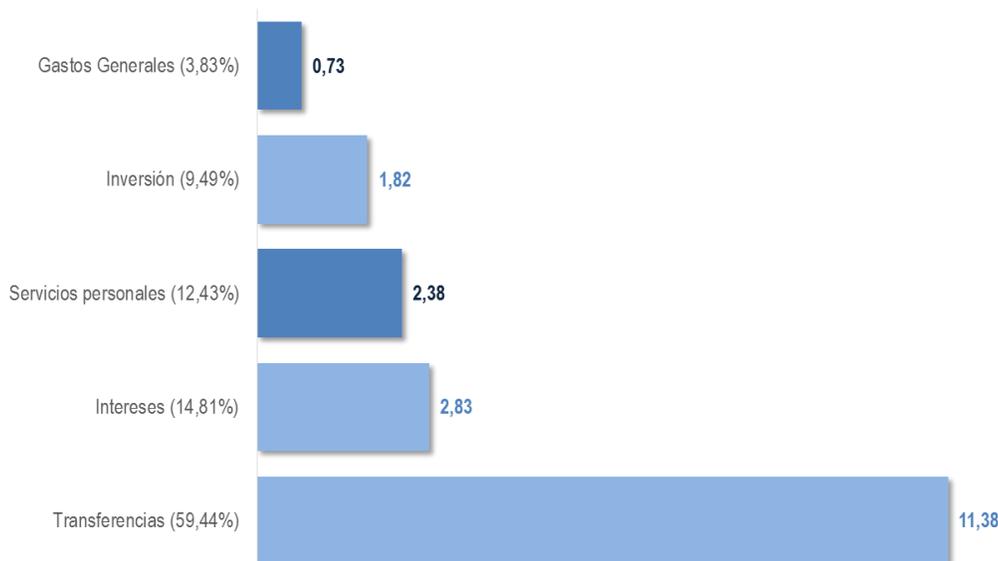
CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
GASTOS TOTALES	155.197	165.166	19,2	19,1	6,4
Gastos Corrientes	134.458	149.481	16,7	17,3	11,2
Intereses	20.885	24.455	2,6	2,8	17,1
Funcionamiento*	113.574	125.026	14,1	14,5	10,1
Servicios Personales	19.171	20.536	2,4	2,4	7,1
Transferencias	88.205	98.170	10,9	11,4	11,3
Gastos Generales	6.197	6.321	0,8	0,7	2,0
Inversión**	20.723	15.669	2,6	1,8	-24,4
Préstamo Neto	16	16	0,0	0,0	3,0

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la dinámica, puede apreciarse como el pago de intereses aumenta a consecuencia de la devaluación del peso lo que incide en el costo de la deuda externa. Por su parte, los servicios personales, las transferencias y los gastos generales aumentan en conjunto en 0,4 puntos porcentuales del PIB. La inversión debe ajustarse para mantener el límite de gasto consistente con el déficit total permitido por la Regla Fiscal. Se hace necesario un recorte de un cuarto de la inversión descendiendo de 2,6% del PIB a 1,8% del PIB en 2016.

Las transferencias aumentan cinco décimas de PIB entre 2015 y 2016, lo que representa una variación de 11,3% entre los niveles de cada año. Este comportamiento es el resultado de las variaciones entre los rubros que las integran: CREE, pensiones, SGP, entre otras. En términos de la composición, la mayoría del gasto se destina a transferencias (59,44%), el monto restante se distribuye entre intereses (14,81%), inversión (9,49%) y servicios personales (12,43%) (Gráfico 3.4).

Gráfico 3.4: Composición del Gasto Total GNC 2016*
(% del PIB – Participación)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Servicio de la deuda**

La composición del servicio de la deuda muestra un incremento pronunciado de los intereses externos de una décima del PIB, equivalente a \$3.570 miles de millones, resultado que se asocia con la depreciación del peso. Este incremento se contrarresta en parte con una reducción del costo de las indexaciones. Por su parte el aumento del servicio de la deuda externa se asocia con efectos contemporáneos de la financiación del ciclo energético negativo (Cuadro 3.8)

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

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Pago de Intereses	20.885	24.455	2,6	2,8	17,1
Intereses Deuda Externa	5.479	6.969	0,7	0,8	27,2
Intereses Deuda Interna	13.330	15.911	1,7	1,8	19,4
Indexación TES B	2.076	1.575	0,3	0,2	-24,1

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.2.1.3 Financiamiento

Las necesidades de financiamiento de la Nación para 2016 ascienden a \$57.3 billones para atender un déficit cercano a los \$31 billones y unas amortizaciones de \$20,3 billones. Sumado a lo anterior se encuentra la necesidad de

financiar los recursos para honrar el pago de sentencias y las pérdidas del Banco de la República de la vigencia anterior; el primero por \$0,4 billones y el segundo por un monto cercano a \$0,7 billones (Cuadro 3.9).

Cuadro 3.9: Fuentes y Usos del GNC 2016*

FUENTES	\$ MM	MFMP 57.323	USOS	\$ MM	MFMP 57.323
Desembolsos		46.069	Déficit a Financiar		30.995
Externos	(US\$ 6.000 mill.)	15.010	De los cuales		
Bonos	(US\$ 3.000 mill.)	7.505	Pago Intereses Internos		18.020
Multilaterales y Otros	(US\$ 3.000 mill.)	7.505	Pago Intereses Externos	(US\$ 2.586 mill.)	6.469
Internos		31.060	Gastos en Dólares	(US\$ 679 mill.)	1.700
TES		31.042			
Subastas		26.496	Amortizaciones		20.343
Entidades Públicas		3.499	Externas	(US\$ 1.164 mill.)	2.913
Otros TES		1.047	Internas		17.430
Otra Deuda Interna		17			
Deuda Flotante		2.767	Pérdidas Banco República		662
Ajustes por Causación		968	Sentencias		385
Operaciones de Tesorería		4.209	Disponibilidad Final		4.937
Disponibilidad inicial		3.309	En pesos		1.922
En pesos		2.603	En dólares	(US\$ 1.205 mill.)	3.015
En dólares	(US\$ 285 mill.)	707			

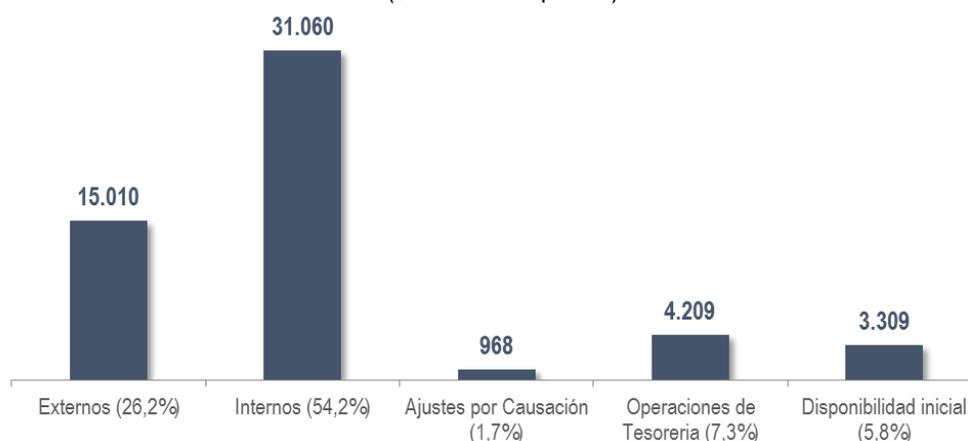
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El financiamiento que permite honrar las obligaciones del año 2016 proviene de cinco fuentes diferentes. La primera y más significativa se constituye por los desembolsos que totalizan \$46,1 billones, de los cuales \$31,1 billones corresponden a deuda interna mientras que los restantes \$15 billones, equivalentes a US\$ 6.000 millones, provienen de deuda externa. El endeudamiento interno, a su vez, se divide en subastas (\$26,5 billones), operaciones convenidas y forzosas con entidades públicas (\$3,5 billones), otros TES (\$1 billón) y otra deuda interna (\$0,017 billones).

A los desembolsos se suma lo que recibe la Nación por vía de ajustes por causación (\$1 billón), deuda flotante, que corresponde al cambio en las cuentas por pagar (\$2,8 billones), y las operaciones de tesorería que ascienden a \$4,2 billones. Este último responde en su mayoría a la implementación de la Cuenta Única Nacional. Con esta programación y teniendo en cuenta una disponibilidad inicial de \$3,3 billones se proyecta una disponibilidad final de caja de \$4,9 billones.

Según lo discutido, las fuentes del crédito aportan el 80,4% 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 \$46,1 billones (5,3% del PIB) en una sola vigencia fiscal (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5: Composición de las fuentes de financiamiento del GNC – 2016*
(\$mm – Participación)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

RECUADRO 3.A: PETRÓLEO: EXPECTATIVAS DE PRECIOS Y PRODUCCIÓN

Desde comienzos de julio de 2014, los precios del crudo empezaron a registrar una tendencia decreciente, la cual se extendió durante los primeros meses de 2015. Este comportamiento puede ser explicado por factores coyunturales, que afectaron tanto la oferta como la demanda; así como por condiciones estructurales del mercado de petróleo. Lo anterior significa que, aunque los factores coyunturales se pueden suavizar en el corto o mediano plazo, el mercado petrolero se dirige hacia un nuevo equilibrio que se caracteriza por menores precios a los observados en años anteriores.

En relación a la oferta, se registró un aumento en la disponibilidad de crudo como resultado de una mayor producción de los Estados Unidos y las decisiones de producción tomadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Con respecto a la primera, se registró un incremento en la producción de alrededor 1.236 Kilo Barriles por Día (KBPD) entre junio de 2013 y el mismo mes de 2014, lo que la llevo de 7.220 KBPD a 8.456 KBPD en este periodo de tiempo. Durante el segundo semestre de 2014, el ritmo de extracción continuó presentando una tendencia positiva y se ubicó en 9.126 KBPD al cierre del año. Por su parte, la OPEP decidió mantener inalterada su producción en 30.000 KBPD con el fin de mantener su cuota de mercado. De hecho, esta cuota fue superada en alrededor de 732 KBPD, situando la oferta promedio diaria de crudo de esta organización en 30.732 KBPD en 2014.

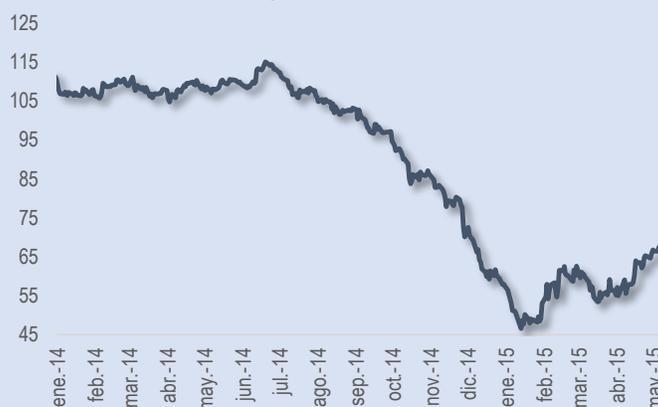
Por el lado de la demanda, el menor ritmo de crecimiento de la China y de algunas economías emergentes, en conjunto con el aún bajo crecimiento de Europa, ha resultado en una disminución de la demanda por crudo. Por su parte, el mayor ritmo de producción en los Estados Unidos ha reducido su demanda externa de petróleo, lo que ha llevado a exportadores como Arabia Saudita y Nigeria a vender su crudo a descuento en el mercado asiático. De acuerdo con el *Monthly Oil Market Report* de la OPEP, estos factores derivaron en una sobreoferta de crudo de cerca de 1.060 KBPD durante 2014, lo que se tradujo en presiones a la baja en los precios del crudo (Gráfico 3.A.1).

En términos estructurales, las empresas del sector han experimentado una reducción en los costos marginales de producción como resultado de la innovación en tecnología, lo que ha incrementado la eficiencia en proyectos, especialmente los de alto costo, traduciéndose en menores costos de producción. De acuerdo con estimativos de analistas internacionales como Goldman Sachs, la mayor eficiencia explica cerca del 40% de la reducción en los precios del crudo.

Con el fin de incorporar los cambios que se han presentado en este mercado y los efectos que ha tenido la reducción en los precios sobre los planes de inversión de las empresas del sector, en esta edición del Marco Fiscal de Mediano Plazo se realizó una revisión de las sendas de precios de crudo y de producción, utilizadas para realizar las proyecciones de los ingresos fiscales provenientes del sector petrolero.

Tomando los insumos proporcionados por el Grupo Técnico Minero Energético e información proveniente del mercado de futuros, se ajustaron las proyecciones de precios con el fin de que reflejen las nuevas condiciones estructurales del mercado de crudo. De esta manera, se pasó de una senda para la canasta de crudo colombiana que partía de un nivel de USD 97/bbl para 2014 y que presentaba un crecimiento de 1% anual en los años subsiguientes (MFMP 14), a una que inicia en USD 48/bbl para 2015 y tiene una tendencia creciente hasta el año 2020, cuando alcanza su nivel de largo plazo (MFMP 15) (Gráfico 3.A.2).

Gráfico 3:A.1. Evolución del precio de referencia del crudo Brent (USD)



Fuente: Bloomberg, cálculos MHCP.

Gráfico 3.A.2: Comparativo de las sendas de precios canasta colombiana (USD/bbl)

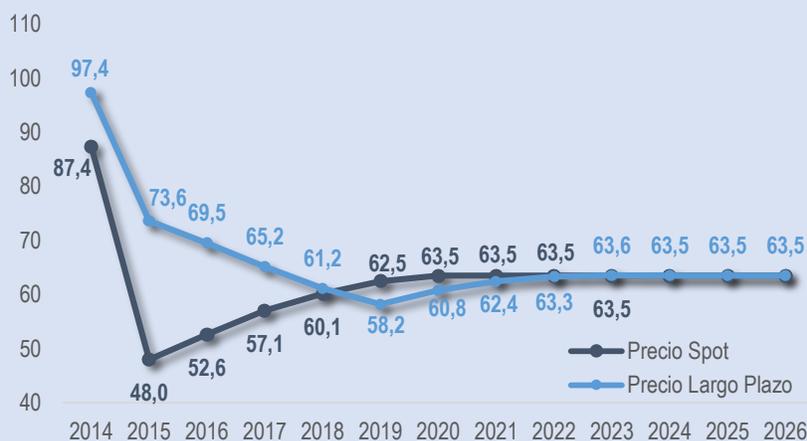


Fuente: Grupo Técnico Minero Energético y Bloomberg; cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La trayectoria hacia el largo plazo tiene en consideración las presiones al alza originadas por un menor crecimiento de la oferta de crudo resultado de la disminución en la inversión debido a la inviabilidad de ciertos proyectos a los precios corrientes del crudo y los efectos que tiene la menor inversión en el mediano plazo; así como las presiones a la baja provenientes de una menor demanda de crudo resultado de las reducciones en las expectativas de crecimiento de la economía mundial. Por su parte, el nivel de largo plazo registra un precio alrededor de USD 30/bbl menor a lo establecido en el MFMP de 2014 como consecuencia de los efectos de largo plazo que tiene la mejora en eficiencia. Adicionalmente, se tiene en consideración el *break-even* fiscal requerido por países productores de crudo como indicativo del nivel que podrían alcanzar los precios en el largo plazo.

Para determinar el precio de largo plazo, se utilizó la metodología avalada por el Comité Consultivo de Regla Fiscal, la cual consiste en tomar los precios suministrados por el Grupo Técnico Minero Energético y aplicar un promedio móvil centrado de orden nueve. De esta manera, se estima un ciclo petrolero negativo entre 2015 y 2019, lo que permitirá al Gobierno ajustar su balance de acuerdo con los nuevos niveles de precios de largo plazo esperados.

Gráfico 3.A.3: Proyecciones de los precios spot y de largo plazo (USD)

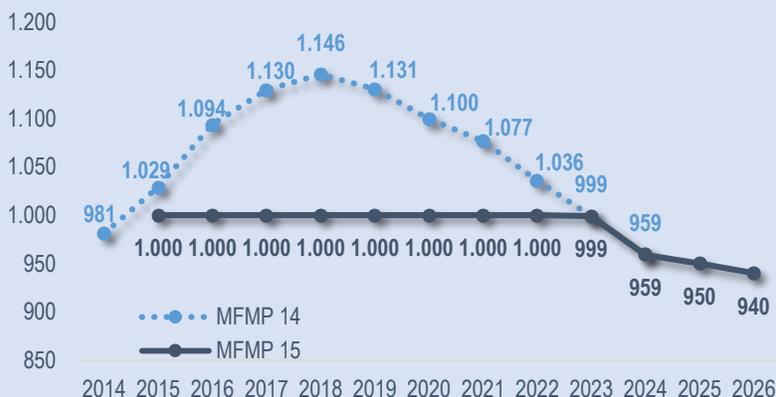


Fuente: Comité Consultivo de Regla Fiscal y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación a la producción, para esta edición del Marco Fiscal de Mediano Plazo se fijó una meta de 1.000 KBPD entre 2015 y 2022, momento a partir del cual empieza a reducirse hasta alcanzar 940 KBPD en 2026. Esta meta tiene en cuenta la producción que es factible cuando se toman en consideración las proyecciones de las reservas probadas y probables, el incremento esperado en los factores de recobro originados en la implementación de nuevas tecnologías

que mejoran el recobro de los pozos existentes y las expectativas de nuevos descubrimientos por exploración (Gráfico 3.A. 4).

Gráfico 3.A.4: Comparativo de las sendas de producción (KBPD)

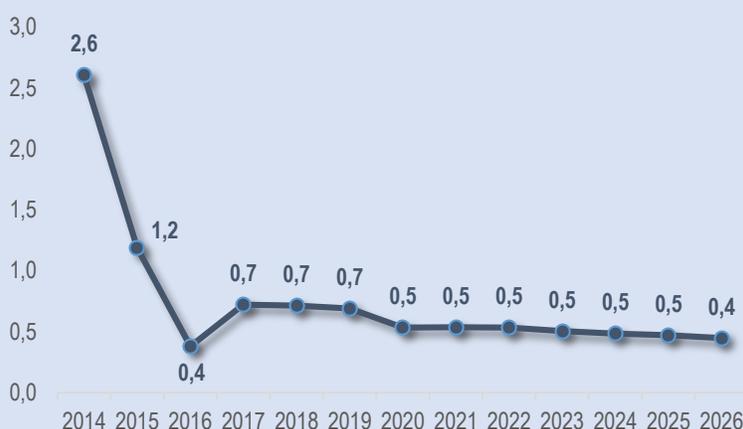


Fuente: ANH y Ecopetrol, cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante mencionar que, aunque la senda producción no incluye la producción de hidrocarburos provenientes de yacimientos no convencionales, el Gobierno considera que esta es una fuente indispensable para asegurar la sostenibilidad de la producción petrolera del país en el largo plazo. Vale la pena resaltar, que la senda de producción establecida incorpora un ajuste de cerca de 743 KBPD en un periodo de ocho años.

Como se mencionó en el Capítulo III, la reducción en los precios del crudo tiene un impacto negativo sobre la renta petrolera— definida como los ingresos provenientes del recaudo del impuesto de renta, CREE y sobretasa del CREE más los recursos de capital por dividendos de Ecopetrol - que percibe el Gobierno Nacional Central. De esta manera, los ingresos fiscales del GNC provenientes de este sector se reducirán de 1,2% del PIB en 2015 a 0,4% en 2016. Para 2017, se espera que estos ingresos se recuperen, ubicándose en 0,7% del PIB como resultado del incremento esperado de los precios. A partir de este periodo se proyecta una reducción hasta alcanzar 0,4% del PIB en 2026 como consecuencia de que el precio de largo plazo se mantiene constante, la producción empieza a declinar en 2023 y el PIB registra una tasa de crecimiento superior relativa a la renta petrolera.

Gráfico 3.A.5: Ingresos del sector petrolero (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos fiscales – son sensibles ante cambios en los precios del crudo, la tasa de cambio y la producción. De acuerdo con los estimativos, los ingresos presentan una mayor sensibilidad ante variaciones en los precios del crudo, pues un incremento de 1 USD en el precio de referencia Brent generaría ingresos para la Nación por cerca de \$530 mm

en la vigencia 2016 (Cuadro 3.A.1). Por su parte, una depreciación de la tasa de cambio de \$10 se traduciría en un mayor ingreso por \$121,5 mm, mientras que un aumento de 10 KBPD en la producción proporcionaría \$166,9 mm adicionales para el periodo en mención.

Cuadro 3.A.1: Sensibilidad de los ingresos petroleros del GNC para 2016
(miles de millones)

	Incremento de USD 1 en el precio de referencia (Brent)	Incremento de la TRM en \$10	Incremento de 10 KBPD en la producción de crudo
Ingresos GNC	529.6	121.5	166.9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El mercado internacional del petróleo comenzó a reflejar a partir del segundo semestre de 2014 el cambio estructural entre la oferta y la demanda por lo que se prevé menores precios de largo plazo. Pasar de precios del petróleo – referencia BRENT por encima de USD 100 por barril a precios cercanos a los USD 80 por barril, hace necesario un ajuste en las cuentas fiscales del GNC. Sin embargo, gracias a la institucionalidad de la Regla Fiscal, Colombia se va a adaptar a esta nueva realidad sin mayores contratiempos.

3.2.2 Sector Descentralizado

3.2.2.1 Seguridad Social

Para la vigencia 2016 se proyecta un superávit del sector de seguridad social de \$5.796 mm (0,7% del PIB), producto de ingresos por \$79.995 mm (9,3% del PIB) y de gastos por \$74.199 mm (8,6% del PIB) (Cuadro 3.10). El incremento proyectado frente al balance registrado en la vigencia 2015, equivalente a 0,2% del PIB, se debe tanto al mejor resultado fiscal estimado en el área de la salud como al mayor superávit estimado en el área de pensiones y cesantías. En el primer caso, el cambio se explica por la liquidación de la Unidad de Gestión General del ISS durante la vigencia 2015 así como por el agotamiento de los excedentes financieros del Fosyga que obligan que, a partir de 2016, solamente puedan usarse como fuente de financiación los recursos corrientes. En el caso del área de pensiones el mejor resultado se debe principalmente a los menores gastos que debe realizar el Fonpet correspondientes a devolución de saldos de las entidades territoriales.

Cuadro 3.10: Balance fiscal de Seguridad Social

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	74.050	79.995	9,2	9,3	8,0
Explotación Bruta	2.095	2.168	0,3	0,3	3,5
Aportes del Gobierno Central	39.337	42.074	4,9	4,9	7,0
Funcionamiento	39.337	42.074	4,9	4,9	7,0
Ingresos Tributarios	19.407	21.026	2,4	2,4	8,3
Otros Ingresos	13.212	14.727	1,6	1,7	11,5
Rendimientos Financieros	4.065	4.159	0,5	0,5	2,3
Otros	9.147	10.568	1,1	1,2	15,5
Gastos Totales	70.356	74.199	8,7	8,6	5,5
Pagos Corrientes	70.316	74.176	8,7	8,6	5,5
Funcionamiento	70.316	74.176	8,7	8,6	5,5
Servicios Personales	243	226	0,0	0,0	-7,2
Operación Comercial	2.399	2.495	0,3	0,3	4,0
Transferencias	67.388	71.304	8,4	8,3	5,8
Gastos Generales y Otros	287	152	0,0	0,0	-47,1
Pagos de Capital	40	23	0,0	0,0	-43,6
Formación Bruta de Capital Fijo	40	23	0,0	0,0	-43,6
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	3.694	5.796	0,5	0,7	56,9

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se proyecta un aumento de los ingresos del sector del orden de 8,0% (\$5.945 mm). Por orden de magnitud, se estima que los mayores ingresos sean por concepto de aportes del Gobierno Central (\$2.737 mm), ingresos tributarios (\$1.619 mm), otros ingresos (\$1.421 mm), rendimientos financieros (\$94 mm) e ingresos por explotación bruta (\$73 mm). Alrededor de tres cuartas partes del incremento en los aportes del Gobierno Central se concentran en el área de pensiones y cesantías, donde estos recursos 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 su parte, en el área de salud las transferencias de la Nación corresponden a los recursos del CREE destinados al régimen contributivo.

El incremento en los ingresos tributarios es producto de dos efectos contrarios: por un lado, la liquidación de la Unidad Pensional de Caprecom, que recibía aportes de las empresas del sector de telecomunicaciones, genera que esos ingresos pasen a ser de la Nación por lo que dejarán de reflejarse en las cuentas del sector de seguridad social; por otro, los aumentos en las cotizaciones, especialmente al interior del Fosyga y de Colpensiones. En lo que concierne a otros ingresos, su aumento se debe, por un lado, a los mayores recaudos del Fosyga por cuenta del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y, por otro, a los traslados del régimen de ahorro individual al de prima media, que afecta los ingresos de Colpensiones. Asimismo, el aumento 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 5,5%, equivalente a \$3.842 mm, el cual se debe tanto al aumento de las transferencias como a la disminución de los gastos generales y servicios personales. La mayor parte del incremento en las transferencias se destinará al 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. En el caso del área de la salud, el aumento de las transferencias se concentra en el Fosyga y tiene por objeto financiar los gastos del régimen contributivo en salud. Conviene recordar que el Gobierno Nacional está haciendo un

esfuerzo importante por aumentar los recursos disponibles para el régimen subsidiado; sin embargo, el mecanismo presupuestal que está privilegiando para este efecto (giro directo) no se registra como parte de los gastos del sector de seguridad social. Por otra parte, la disminución estimada en gastos generales y servicios personales se debe a que durante la vigencia 2015 finalizará el proceso de liquidación de la Unidad de Gestión General del ISS y de la Unidad de Pensiones de Caprecom.

Por unidad de negocio se espera que el área de pensiones y cesantías presente un superávit de \$5.806 mm (0,7% del PIB) y el área de salud un déficit de \$10 mm (0,0% del PIB) (Cuadro 3.11).

Cuadro 3.11: Balance Fiscal por unidad de negocio de la Seguridad Social

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Salud	-490	-10	-0,1	0,0	-98,0
Pensiones y Cesantías	4.184	5.806	0,5	0,7	38,8
TOTAL	3.694	5.796	0,5	0,7	56,9

*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 Fosyga⁴⁰. 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 \$10 mm (0,0% del PIB), resultado superior en 0,1% del PIB al balance fiscal estimado para la vigencia 2015. El resultado fiscal proyectado para 2016 es producto de ingresos totales por \$21.554 mm (2,5% del PIB), y gastos totales por \$21.564 mm (2,5% del PIB) (Cuadro 3.12). La diferencia entre los balances estimados para las vigencias 2015 y 2016 obedece principalmente a la liquidación de la Unidad de Gestión General del ISS, proyectada para 2015, y al agotamiento estimado del portafolio del Fosyga. En el primer caso, para 2015 se proyecta un déficit del orden de \$99 mm en la Unidad de Gestión General del ISS por cuenta de su liquidación debido a que parte de este proceso se está financiando con cargo a recursos del fondo de vivienda y cesantías, cuya utilización fiscalmente se contabiliza como déficit. En el segundo caso, para la vigencia 2015 se pretende utilizar como fuente de financiación el remanente de los excedentes financieros que posee el Fosyga, recursos estos que deberán reemplazarse con cargo a fuentes permanentes a partir de 2016.

⁴⁰ También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, Caprecom, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

Cuadro 3.12: Balance Fiscal del Área de Salud

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	20.030	21.554	2,5	2,5	7,6
Explotación Bruta	2.084	2.168	0,3	0,3	4,0
Aportes del Gobierno Central	7.411	8.107	0,9	0,9	9,4
Funcionamiento	7.411	8.107	0,9	0,9	9,4
Ingresos Tributarios	7.760	8.366	1,0	1,0	7,8
Otros Ingresos	2.775	2.913	0,3	0,3	5,0
Rendimientos Financieros	79	31	0,0	0,0	-60,3
Otros	2.696	2.881	0,3	0,3	6,9
Gastos Totales	20.520	21.564	2,5	2,5	5,1
Pagos Corrientes	20.519	21.563	2,5	2,5	5,1
Funcionamiento	20.519	21.563	2,5	2,5	5,1
Servicios Personales	88	69	0,0	0,0	-21,3
Operación Comercial	2.010	2.090	0,2	0,2	4,0
Transferencias	18.262	19.377	2,3	2,2	6,1
Gastos Generales y Otros	159	27	0,0	0,0	-83,2
Pagos de Capital	1	1	0,0	0,0	6,9
Formación Bruta de Capital Fijo	1	1	0,0	0,0	6,9
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	-490	-10	-0,1	0,0	-98,0

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El crecimiento proyectado de los ingresos totales del área es de 7,6% (\$1.524 mm), consecuencia tanto de un incremento en los aportes del Gobierno Central (\$697 mm) mm, ingresos tributarios (\$606 mm), otros ingresos (\$185 mm) e ingresos por explotación bruta (\$83 mm), como de una disminución en rendimientos financieros del orden de \$48 mm, que se explica por el agotamiento del portafolio del Fosyga estimado para la vigencia 2015.

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 \$283 mm, que fueron apropiados en la vigencia 2015 para apoyar el proceso de liquidación de la entidad. En segundo lugar, a un aumento en los recursos asignados al Fosyga, por cuenta del CREE, cuyo crecimiento se explica por la garantía de financiación contenida en la Ley 1607 de 2012. Nótese que se asume que el aporte corriente de la Nación destinado al régimen subsidiado se hará a través del mecanismo de giro directo por lo que no es apreciable en las cuentas fiscales del sector de seguridad social⁴¹. Sin embargo, conviene señalar que se prevé que la Subcuenta ECAT del Fosyga transfiera, a las Subcuentas de Solidaridad y de Promoción, recursos del orden de \$1.000 mm y 62 mm, respectivamente, con el objeto de cofinanciar la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado en salud y apoyar programas de salud pública en el ámbito nacional.

Por otro lado, el crecimiento en los ingresos tributarios se concentra en el Fosyga y en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. En el Fosyga, este aumento se debe tanto al crecimiento del Ingreso Base de Cotización y al crecimiento esperado del empleo formal de la economía⁴², mientras que en el Fondo del Magisterio corresponde a los recursos de SGP. Por su parte, el crecimiento de otros ingresos se concentra en Fosyga y se explica por el comportamiento esperado de los recursos que percibe la Subcuenta ECAT por concepto de SOAT. Finalmente, el

⁴¹ El seguimiento fiscal que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público depende de una muestra de entidades. En este caso, el gasto se hace a través del Ministerio de Salud y Protección Social por lo que se contabiliza como una transferencia del GNC y no se refleja en las cuentas fiscales del sector de seguridad social.

⁴² Cabe recordar que este incremento solo se refiere a las cotizaciones Con Situación de Fondos.

crecimiento en los ingresos por explotación bruta se concentra en la Unidad de Salud de Caprecom y obedece al aumento en la UPC-S.

En lo referente a los gastos del área, se proyecta un aumento de 5,6% (\$1.044 mm), lo cual es producto de efectos contrarios que se neutralizan parcialmente en el balance: la liquidación prevista 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 disminución de las transferencias del orden de \$231 mm. Adicionalmente, se proyecta un aumento en los gastos del Fosyga (\$1.209 mm), que se concentra en la Subcuenta de Compensación y responde a la mayor afiliación al régimen contributivo por cuenta de la formalización laboral de la población.

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 \$5.806 mm (0,7% del PIB) frente a \$4.184 mm (0,5% del PIB) estimado para la vigencia 2015. El superávit del área es resultado de ingresos totales por \$58.441 mm (6,8% del PIB) y gastos totales por \$52.635 mm (6,1% del PIB) (Cuadro 3.13). La diferencia principal entre los resultados fiscales proyectados para las vigencias 2015 y 2016 se debe a que en 2015 se prevé que Fonpet realice pagos del orden de \$1,5 billones correspondientes a la devolución de saldos a las entidades territoriales que han sobrefondeado su pasivo pensional. A partir de la vigencia 2016 se estima que estos pagos se establezcan en un nivel de mediano plazo del orden de \$ 600 mm por año.

Cuadro 3.13: Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	54.020	58.441	6,7	6,8	8,2
Explotación Bruta	10	0	0,0	0,0	-100,0
Aportes del Gobierno Central	31.926	33.967	4,0	3,9	6,4
Funcionamiento	31.926	33.967	4,0	3,9	6,4
Ingresos Tributarios	11.647	12.660	1,4	1,5	8,7
Otros Ingresos	10.437	11.814	1,3	1,4	13,2
Rendimientos Financieros	3.986	4.127	0,5	0,5	3,5
Otros	6.451	7.687	0,8	0,9	19,2
Gastos Totales	49.837	52.635	6,2	6,1	5,6
Pagos Corrientes	49.797	52.613	6,2	6,1	5,7
Funcionamiento	49.797	52.613	6,2	6,1	5,7
Servicios Personales	155	156	0,0	0,0	0,8
Operación Comercial	389	405	0,0	0,0	4,0
Transferencias	49.126	51.927	6,1	6,0	5,7
Gastos Generales y Otros	128	125	0,0	0,0	-2,0
Pagos de Capital	39	22	0,0	0,0	-44,3
Formación Bruta de Capital Fijo	39	22	0,0	0,0	-44,3
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	4.184	5.806	0,5	0,7	38,8

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El superávit proyectado para la vigencia 2016 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 (\$3.692 mm) y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada (\$2.232 mm), como de un déficit proyectado al interior del Fondo de Solidaridad Pensional (\$161 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; 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. 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 8,2% (\$4.421 mm) debido al incremento estimado en los aportes del Gobierno Central (\$2.041 mm), otros ingresos (\$1.236 mm), ingresos tributarios (\$1.013 mm) y rendimientos financieros (\$141 mm). La disminución en los ingresos de explotación bruta obedece a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom y, si bien es importante proporcionalmente, no tiene mayor incidencia sobre el balance del sector.

La mayor parte del incremento en los aportes del Gobierno Central se concentra en Colpensiones (\$865 mm), Fondo del Magisterio (\$717 mm), Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (\$456 mm) y en la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (\$271 mm). En Colpensiones, la transferencia de la Nación corresponde 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 2016 se proyecta que la entidad reciba \$12.895 mm (1,5% del PIB) como transferencia del Gobierno Central. En el Fondo del Magisterio, los aportes del GNC se utilizarán para el pago de las mesadas pensionales de los maestros, mientras que en las Cajas de Retiro los recursos tienen como objeto financiar el pago de asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública.

Por otro lado, el incremento en ingresos tributarios es producto de dos efectos: la disminución estimada por cuenta de la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom (en adelante los aportes de las empresas del sector serán recaudados por el GNC y las mesadas pensionales se pagarán a través de Fopep) y los aumentos estimados en los recaudos del FGPM (en los cuales se incluye el aumento estimado en los rendimientos financieros) y en Colpensiones (por mayor número de usuarios debido al traslado de personas del régimen de ahorro individual, así como por un mayor ingreso base de cotización de los afiliados). Asimismo, se estima un aumento en otros ingresos concentrado en Colpensiones y consecuencia. Finalmente, el aumento en los rendimientos financieros obedece a una mayor expectativa de crecimiento de la economía en relación con la vigencia 2015.

En lo referente a los gastos, el incremento proyectado es del orden de 5,6% (\$2.798 mm) debido principalmente a la variación del rubro transferencias, que se estima aumente 5,7% (\$2.802 mm). Por orden de magnitud, el incremento en los pagos se concentra 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. Por último, conviene señalar que tanto el bajo crecimiento en el rubro de servicios personales como la disminución proyectada en gastos generales obedece a la liquidación de la Unidad de Pensiones de Caprecom, prevista para el segundo semestre de 2015, cuyos pensionados quedarán a cargo del Fopep.

Cuadro 3.14: Número de Pensionados

CONCEPTO	2015*	2016*	Cto. (%)
			2016*/2015*
Colpensiones	1.225.845	1.238.305	1,0
Fopep	260.070	262.421	0,9
Fondo del Magisterio	185.835	199.035	7,1
TOTAL	1.671.750	1.699.761	1,7

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2.2.2 Empresas del nivel nacional

Para la vigencia 2016, se proyecta que las empresas del nivel nacional registren un déficit del orden de \$277 mm (Cuadro 3.15), lo que representa un ligero deterioro frente al esperado para 2015. El cambio en el resultado fiscal proyectado se concentra en resto nacional, jalonado por los menores resultados esperados en el FEPC, por un mayor precio de paridad debido a la recuperación esperada en los precios del petróleo, y en el FNC, donde obedece a mayores compras proyectadas de café.

Cuadro 3.15: Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB	
	2015*	2016*	2015*	2016*
Empresas del nivel nacional	-187	-277	0,0	0,0
FAEP	-290	-284	0,0	0,0
Eléctrico	-386	-251	-0,1	0,0
Resto nacional	488	258	0,1	0,0

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

FAEP

Para 2016 se prevé que el FAEP registre un déficit de \$284 mm, resultado que se obtiene de multiplicar el saldo estimado para 31 de diciembre 2015 por el factor de liquidación marginal establecido para este año. 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.

Eléctrico

Para 2016 se espera que el sector eléctrico genere un déficit de \$251 mm, mayor en \$134 mm frente al resultado del 2015, producto de ingresos por \$4.547 mm (0,5% del PIB) y gastos por \$4.798 mm (0,6% del PIB). Frente a lo esperado en 2015, la reducción del déficit del sector se debe a un crecimiento de la demanda de energía para 2016, en los escenarios medio se encuentran entre 4,4%⁴³, esto se refleja en un crecimiento de 5,7% de los ingresos por explotación bruta. Por su parte, se proyecta un aumento del 2,0% en los gastos totales como consecuencia de un

⁴³ 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 2016 sería en un escenario medio de 68.253 GWh y un escenario alto de 69.340 GWh.

mayor pago de intereses por parte de la electrificadora Urrá y un mayor pago de gastos de comercialización, especialmente de la electrificadora Gecelca.

Resto Nacional

Para 2016 se proyecta que el sector de Resto Nacional (compuesto por los Establecimientos Públicos, el Fondo Nacional del Café, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y el Sector Público no Modelado), genere un superávit de \$258 mm (0,0% del PIB), inferior al esperado para la vigencia 2015 (Cuadro 3.16). La mayor parte de este cambio se concentra en el FEPC, por un mayor precio de paridad derivado de la recuperación esperada en los precios del petróleo, y en el FNC, donde obedece a mayores compras proyectadas de café.

Cuadro 3.16: Balance Fiscal Resto Nacional

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB	
	2015*	2016*	2015*	2016*
Resto Nacional	488	258	0,1	0,0
Esta. Públicos	56	130	0,0	0,0
ANH	-16	-37	0,0	0,0
FEPC	28	-131	0,0	0,0
FNC	39	-135	0,0	0,0
SPNM	381	431	0,0	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 2016, se espera que el sector genere un superávit de \$130 mm, del cual \$21 mm corresponden a la ANI, \$65 mm al INVIAS, \$58 mm al SENA, \$2 mm al INCODER y - \$16 mm al ICBF.

En 2015 se espera un aumento de los ingresos totales de \$1.628 mm (7,4%) frente a las cifras proyectadas en 2015 debido a un crecimiento en los aportes del Gobierno Central por valor de \$1.248 mm (10,8%). Para 2016 los aportes de funcionamiento tendrán un aumento en \$20 mm (5,6%) y los aportes de inversión crecerán \$1.228 mm (11,0%) manteniéndose constante como porcentaje del PIB. Por otra parte, se espera una disminución en los ingresos tributario por valor de \$255 mm (11,0%). 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 \$ 146 mm (9,3%). (Cuadro 3.17).

Se estima un incremento de los gastos totales de \$1.067 mm (7,0%) en 2016 como resultado de mayores gastos de funcionamiento por valor de \$81 mm (5,9%), explicado por el crecimiento de los gastos destinados a servicios personales por valor de \$21 mm (5,8%), mayores gastos generales por valor de \$3 mm (7,1%) y el incremento de las transferencias por valor de \$58 mm (6,2%).

En cuanto a los gastos destinados a la inversión se proyecta un crecimiento del \$984 mm (7,1%), \$165 en la ANI, \$359 mm en el INVIAS, \$348 mm en el SENA, \$16 mm en el INCODER y \$96 mm en el ICBF.

Cuadro 3.17: Balance Fiscal Establecimientos Públicos

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	15.391	16.531	1,9	1,9	7,4
Aportes del Gobierno Central	11.515	12.763	1,4	1,5	10,8
Funcionamiento	366	386	0,0	0,0	5,6
Inversión	11.149	12.377	1,4	1,4	11,0
Ingresos Tributarios	2.312	2.057	0,3	0,2	-11,0
Otros Ingresos	1.565	1.711	0,2	0,2	9,3
Gastos Totales	15.335	16.402	1,9	1,9	7,0
Pagos Corrientes	1.375	1.456	0,2	0,2	5,9
Funcionamiento	1.375	1.456	0,2	0,2	5,9
Servicios Personales	364	385	0,0	0,0	5,8
Transferencias	933	991	0,1	0,1	6,2
Gastos Generales y Otros	78	81	0,0	0,0	3,0
Pagos de Capital	13.961	14.945	1,7	1,7	7,1
Formación Bruta de Capital Fijo	13.961	14.945	1,7	1,7	7,1
Deuda Flotante	0	0	0,0	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	56	130	0,0	0,0	131,5

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, se espera que para 2016 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

El balance esperado de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2016 es un déficit por \$37 mm, resultado de unos ingresos por \$5.715 mm (0,66% del PIB) y unos gastos por \$5.752 mm (0,67% del PIB). Es importante mencionar que el déficit se encuentra explicado por una reducción de los ingresos originados de los contratos de sísmica y exploración otorgados por la ANH, como resultado de los recortes en inversión realizados por las empresas del sector de hidrocarburos, en respuesta a los bajos precios del crudo.

Por su parte, cuando se analiza el balance operativo, resultado de los ingresos que la ANH percibe por la venta de bienes y servicios menos los gastos de funcionamiento e inversión, se prevé que estos se ubiquen en \$216 mm. 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 2015, se calculan las transferencias esperadas de la ANH al GNC en 2016.

Adicionalmente, se espera que la ANH realice solicitudes de desahorro del FAEP por \$283 mm y realice una Gobierno por \$258 mm.

Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

Para 2016 se espera que el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles registre un déficit de \$130 mm, lo que representa un deterioro \$158 mm con relación a lo esperado para 2015. Este resultado se debe a un incremento en los precios de paridad (PP) ocasionados por la recuperación de los precios del petróleo. No obstante, se espera que el funcionamiento de la fórmula que fija el ingreso al productor de los combustibles minimice las diferencias que se puedan presentar entre los precios de paridad y el ingreso al productor, ocasionando que haya meses en los que se registren ahorros a favor del Fondo.

Si estas proyecciones se cumplen, y el FEPC incurre en déficit, podría recibir un crédito del Tesoro Nacional, como quedó contemplado en el Artículo 149 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Fondo Nacional del Café (FNC)

En 2016 se espera un déficit por \$135 mm, producto de ingresos por \$2.904 mm y gastos por \$3,039 mm. Se prevé un incremento en los ingresos por ventas de café de \$82 mm, consistente con un aumento de las exportaciones de café. De otra parte, los gastos totales aumentarían en \$250 mm resultado de un incremento en las compras de café.

3.2.2.3 Empresas del nivel local

Para 2016 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 superávit de \$266 mm, balance superior en \$148 mm al esperado en 2015 (\$414 mm), como consecuencia de una disminución del gasto proyectado para EPM generando un déficit menor y un incremento en el resultado del balance de EMCALI (Cuadro 3.18).

Cuadro 3.18: Balance Fiscal Empresas del Nivel Local

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB	
	2015*	2016*	2015*	2016*
Empresas del nivel Local	266	414	0,0	0,0
EPM	-189	-161	0,0	0,0
EMCALI	-62	9	0,0	0,0
Resto Local	517	566	0,1	0,1
Metro	38	36	0,0	0,0
EAB	465	471	0,1	0,1
ETB	15	60	0,0	0,0

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Empresas Públicas de Medellín (EPM)

Para la vigencia 2015 se proyecta un déficit de \$161 mm para EPM, como resultado de ingresos por \$8.088 mm (0,8% del PIB) y gastos por \$8.249 mm (1,0 del PIB%). Frente a lo previsto para el cierre de 2015, se espera una reducción en el déficit de \$28 mm, esto como consecuencia de un mayor crecimiento en los ingresos por explotación bruta \$438 mm (6,9%). En el rubro de inversión se proyecta una disminución de 19%. No obstante, 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.

Empresas Municipales de Cali (EMCALI)

Para EMCALI se proyecta en 2016 que la empresa presente un superávit de \$9mm resultado superior en \$71 mm frente al cálculo de 2015. Se estima que los ingresos totales aumenten 6,9%, 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.

Metro de Medellín

Para 2016 se proyecta un superávit de \$36 mm, \$2 mm por debajo de lo proyectado en 2015. Dicho superávit surge como resultado de un incremento de los ingresos (5,7%) frente a la disminución de los gastos totales (6,6%). El incremento de los ingresos obedece a mayores ventas 6,9% debido al aumento de la demanda del sistema.

Por el lado del gasto, se estima un aumento de los gastos por operación comercial de \$4 mm, los cuales serán destinados al mantenimiento de todas las líneas de transporte. En cuanto a los programas de inversión se destaca la construcción de seis nuevas estaciones, dos de ellas harán parte de la línea C (que va desde Caribe hasta Suramericana) y las otras cuatro serán de la línea A (entre Niquía y La Estrella).

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)

Para la EAAB, se proyecta un superávit de \$471 mm, resultado superior en \$6 mm frente a la proyección de 2015. El balance de 2015 es producto de un crecimiento en los ingresos de \$73 mm, como consecuencia de mayores transferencias de la Nación por concepto de regalías y de la venta de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, para lo cual se calcula un crecimiento del 3%. Por el lado del gasto, las erogaciones totales crecerán 4,2% frente a lo proyectado en 2015. En detalle, los gastos de funcionamiento aumentarán 6,9% y los gastos de inversión pasarán de \$455 mm a \$471 mm.

Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)

Para 2016 se estima que la ETB presente un superávit de \$60 mm. La empresa continuará con su recuperación en los ingresos (se estima un crecimiento de 10,7%) 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 cuarto 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 Locales⁴⁴

En 2016 se espera un superávit por \$ 3.813 mm (0,5% del PIB), resultado de Ingresos Totales por \$73.080 mm (9,0% del PIB) y Gastos Totales por \$67.630 mm (8,4% del PIB). Este resultado es consistente con el balance superavitario del SGR que ascendería a \$857 mm en este año, teniendo en cuenta que inicia periodo de gobierno, y el gasto no tendrá mayor afectación (Cuadro 3.19).

Frente al balance de 2015 (\$1.252 mm) este resultado implica un aumento en \$2.561 mm (0,3% del PIB), producto de desaceleración de los gastos de inversión y de un moderado crecimiento en los ingresos.

⁴⁴ 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.

En efecto, para 2016 se prevé que los ingresos del sector se incrementen en \$3.616 mm, con una variación de 5.2% nominal, de los cuales \$1.630 mm corresponde a Ingresos Tributarios, \$1.863 mm corresponden a transferencias del GNC y un aumento de \$22 mm en otros ingresos.

En cuanto a los gastos se prevé una disminución de 0.9% (\$583 mm), explicado en una disminución en los gastos de inversión de \$513 mm, teniendo en cuenta que 2016 corresponde al cambio de gobierno local, y a una disminución en los gastos de inversión de \$25 mm.

Cuadro 3.19: Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos totales*	69.629	73.429	8,6	8,5	5,5
Gastos totales*	68.434	67.850	8,5	7,9	-0,9
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT *	1.195	3.943	0,1	0,5	230,0
Deuda Flotante FNR	0	0	0,0	0,0	-
DÉFICIT / (SUPERÁVIT) *	1.195	3.943	0,1	0,5	230,0

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación con las operaciones efectivas del SGR, se espera una disminución en los ingresos de 8,5%, asumiendo que para ese año las regalías petroleras caerían 10,7% debido a menores precios de liquidación.

Por su parte, en los gastos se registraría una disminución de 5,5% (\$301 mm), que se observaría particularmente en las regalías directas, ya que los recursos dirigidos a los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, disminuiría en (\$140 mm) (Cuadro 3.20)

Cuadro 3.20: Balance Fiscal del Sistema General de Regalías

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos totales	6.603	6.039	0,8	0,7	-8,5
Hidrocarburos	5.007	4.473	0,6	0,5	-10,7
Minería	1.596	1.017	0,2	0,1	-36,3
Rendimientos	72	74	0,0	0,0	2,8
Gastos totales	5.482	5.182	0,7	0,6	-5,5
Funcionamiento y otros 1/	297	272	0,0	0,0	-8,4
Inversión	4.555	4.333	0,6	0,5	-4,9
Asignaciones Directas	838	803	0,1	0,1	-4,2
Fondo de Desarrollo Regional	1.073	1.027	0,1	0,1	-4,2
Fondo de Compensación Reg.	2.012	1.926	0,2	0,2	-4,3
Fondo de Ciencia Tecnología	631	577	0,1	0,1	-8,6
Transferencia a FONPET	631	577	0,1	0,1	-8,6
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	1.121	857	0,1	0,1	-23,6
Del cual FAE	852	600	0,1	0,1	-29,6

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.3 Sector Público Financiero (SPF)

Para el año 2016 se proyecta un superávit del Sector Público Financiero (SPF) de \$723 mm (0,1% del PIB). Este balance es resultado del superávit del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) de \$723 mm (0,1% del PIB) y el resultado del Banco de la República (Cuadro 3.21).

Cuadro 3.21: Sector Público Financiero

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB	
	2015*	2016*	2015*	2016*
Banco de la República	-1.057	-74	-0,1	0,0
Fogafin	898	723	0,1	0,1
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	-159	649	0,0	0,1

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.3.1 Banco de la República

El resultado proyectado para el BR en 2016, es consecuencia de tener ingresos por \$1.362 mm (0,2% del PIB) y gastos por \$1.362 (0.2% del PIB). De esta forma se reduce el déficit que el BR proyecta para el año en curso por (-\$1,057 mm; 0,1% del PIB) (Cuadro 3.22).

En 2016 se espera obtener mayores ingresos en caja por intereses del portafolio de reservas internacionales. 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 un 15%. (Cuadro 3.22).

Cuadro 3.22: Estado de pérdidas y ganancias Banco de la República

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
INGRESOS TOTALES	290	771	0,0	0,1	165,5
Intereses recibidos	147	651	0,0	0,1	341,8
Reservas internacionales	-246	529	0,0	0,1	-
TES Expansión monetaria	55	0	0,0	0,0	-99,7
Operaciones de liquidez	334	122	0,0	0,0	-63,5
Otros	4	0	0,0	0,0	-
Comisiones recibidas y pagadas	143	120	0,0	0,0	-16,1
PAGOS TOTALES	-1.347	1.168	-0,2	0,1	-186,7
Intereses pagados	-838	738	-0,1	0,1	-188,0
Depósitos en DGCPN	-556	278	-0,1	0,0	-150,0
Operaciones de Contracción	-25	410	0,0	0,0	-1.740,0
Depósitos Remunerados de Control Monetario (DRCM)	-257	50	0,0	0,0	-119,3
Otros	0	0	0,0	0,0	-
Gastos de personal y funcionamiento	-447	370	-0,1	0,0	-182,8
Gastos de personal	-318	250	0,0	0,0	-178,6
Gastos de funcionamiento	-129	120	0,0	0,0	-193,0
Gastos de pensionados netos	-62	60	0,0	0,0	-196,8
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	-1.057	-74	-0,1	0,0	-

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los gastos, las proyecciones de remuneración a los depósitos del Gobierno crecen 4,4%. Para ello se supuso que los depósitos se mantienen constantes en términos reales. Los gastos de personal y de funcionamiento crecen en 3,8%, pasan de \$447 mm a \$464 mm.

3.3.2 Fogafín

Para el año 2016 se proyecta un superávit de caja de \$723 mm, \$175 mm menos al de 2015. Este balance es resultado de Ingresos por \$1.051 mm (0,1% de PIB), y gastos por \$328 mm (Cuadro 3.23). Se espera que el balance de la entidad no presente cambios significativos entre 2015 y 2016, al mantenerse en 0,1% del PIB.

Cuadro 3.23: Flujo de caja de Fogafín

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	1.264	1.051	0,2	0,1	-16,9
Ingresos Corrientes	1.001	799	0,1	0,1	-20,2
Recaudo Seguro de Depósito	799	600	0,1	0,1	-24,9
Otros Ingresos Corrientes	202	199	0,0	0,0	-1,5
Ingresos de Capital	263	252	0,0	0,0	-4,2
Otros Ingresos de Capital	263	252	0,0	0,0	-4,2
Gastos Totales	366	328	0,0	0,0	-10,4
Pagos Corrientes	311	288	0,0	0,0	-7,4
Funcionamiento y Administración	142	120	0,0	0,0	-15,5
Devolución Prima Seguro de Depósito	0	0	0,0	0,0	
Transferencias	55	40	0,0	0,0	-
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	898	723	0,1	0,1	-19,5

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos decrecerán en 16,9%, en respuesta principalmente a la disminución de los ingresos de Seguros de Depósito que pasan de \$799 mm a \$600 mm, manteniéndose como proporción del PIB, y a los ingresos de capital que disminuyen en \$11 mm.

Por el lado de los gastos, se proyecta una disminución de 10,4%, que en términos nominales equivale a \$38 mm. Esta reducción se explica principalmente por la disminución de \$23 mm, dados en los pagos corrientes.

Capítulo IV

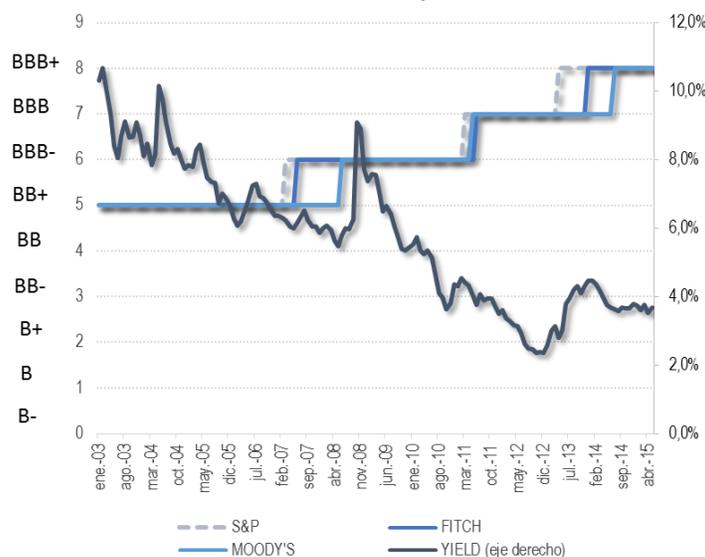
4 ESTRATEGIA FISCAL

En cumplimiento de lo estipulado en la Ley 819 de 2003, se presenta la estrategia fiscal, carta de navegación de índole fiscal para los próximos diez años. En este instrumento se plasman y describen los resultados fiscales consistentes con el comportamiento esperado de variables exógenas y macroeconómicas. Entre las primeras se cuentan los precios del petróleo y el crecimiento potencial de la economía y en las segundas se incluye la tasa de cambio, la cuenta corriente, la balanza comercial y el crecimiento real de la economía.

4.1 Consideraciones generales

Este programa plurianual refleja, en el ámbito fiscal, los resultados del comportamiento esperado de los fundamentales macroeconómicos. En ese marco, el diseño de la política presentada responde a una estrategia que quiere mantener y garantizar altos niveles de inversión, como motor del crecimiento y el desarrollo. Tal formulación no es novedosa, de hecho, ese ha sido el norte de la política fiscal en los últimos años. Basta recordar que desde 2003 las calificaciones nunca han empeorado y las tasas de interés, por contraste, se han reducido. En el periodo considerado el costo promedio del servicio de la deuda para los bonos de moneda extranjera ha caído más de seis puntos porcentuales al pasar de un poco más de 10% a un poco menos de 4% a abril de 2015 (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1: Calificaciones de Riesgo Crediticio y Tasa de Largo Plazo para los Bonos Moneda Extranjera



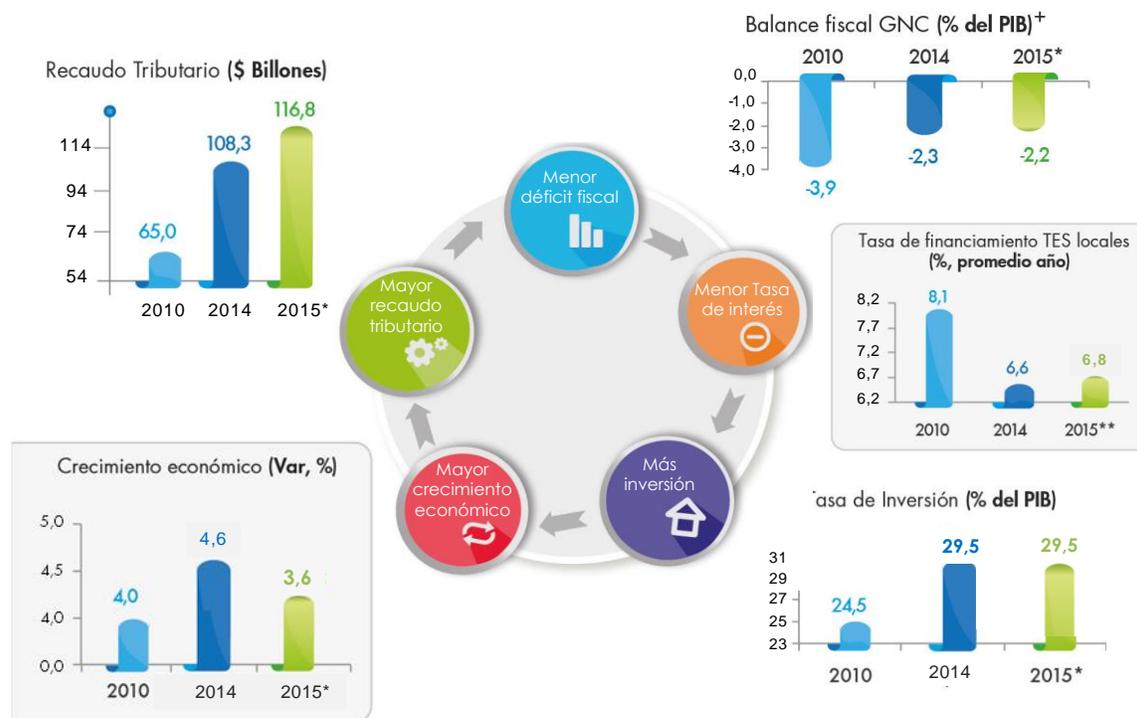
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La adopción de la Regla Fiscal institucionalizó este propósito y fortaleció la posición fiscal neta del GNC, el déficit total para este sector del gobierno se ha reducido significativamente desde 2010 y por diseño normativo debe continuar con su senda decreciente hasta alcanzar 1% del PIB, o menos, en 2022. Como consecuencia, las necesidades de

financiamiento se reducen mejorando la percepción de riesgo del gobierno, lo que beneficia a los demás sectores de la economía a través de una reducción de las tasas de interés.

Como es natural una baja tasa de interés facilita la inversión y promueve la expansión del aparato productivo. En la práctica el país ha observado una reducción del déficit y la tasa de interés, a la vez que un incremento sostenido en la tasa de inversión como porcentaje del PIB. Así, el costo promedio del financiamiento en TES se contrajo 150 puntos básicos, pasando de 8,1% en 2010 a 6,6% en 2014 mientras que la inversión se elevó de 24,5% del PIB a 29,5% del PIB, la más alta de la historia, durante el mismo periodo (Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2: Círculo virtuoso



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Proyectado MHCP. + Déficit estructural

El aumento de la inversión ha favorecido el crecimiento económico y el recaudo tributario se ha casi que duplicado en el periodo considerado pasando de \$65 billones en 2010 a \$108,3 billones al cierre de 2014, lo que significa un crecimiento de 66,6%, crecimiento satisfactorio incluso en términos nominales. El aumento de la inversión, el crecimiento y el recaudo juegan a favor de la reducción del déficit, la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Resultados todos que retroalimentan positivamente la estrategia y favorecen la inversión y el crecimiento en el inmediato futuro.

Para 2015 se espera que, a pesar de la desaceleración de la economía, que debe crecer 3,6% según la meta puntual proyectada por el gobierno, el balance estructural se reduzca en otra décima del PIB, abaratando el crédito, manteniendo una tasa de inversión superior a 29% del PIB y permitiendo un recaudo tributario estimado en \$116,8 billones. Estas expectativas no desconocen impactos ocasionados por la caída de los precios del petróleo y la reducción de la meta de crecimiento, se basan en las propiedades de la Regla Fiscal que permite descontar del balance total los efectos cíclicos, garantizando así el cumplimiento de la meta de balance estructural y acotando el tamaño y duración del ciclo. Esto hace creíbles a las proyecciones fiscales de mediano plazo y ancla las expectativas de déficit, evitando una subida de las tasas de interés que trabe el círculo virtuoso marco de la estrategia. Antes de

continuar con la exposición de los resultados fiscales esperados, es importante hacer un breve recuento de la forma en que opera la Regla Fiscal.

Recuadro 4.A: OPERATIVIDAD DE LA REGLA FISCAL

Introducción

En el pasado reciente el país adoptó una serie de reglas fiscales; entendidas como límites cuantitativos a un determinado indicador presupuestal, fiscal o financiero, con la finalidad de garantizar la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cabe mencionar, como ejemplos, a la Ley 358 de 1997 o ley de semáforos que condiciona el endeudamiento de las entidades territoriales al cumplimiento de criterios de capacidad de pago; a la ley 617 de 2001 que limita el nivel de los gastos de funcionamiento en las entidades territoriales a una proporción fija de sus ingresos corrientes de libre destinación que varía según su categoría y, a la Ley 819 de 2003, que crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ordena la formulación de una meta indicativa de superávit primario para la sostenibilidad de la deuda del Sector Público No Financiero –SPNF- .

Todas estas normas tienen por objetivo la disciplina fiscal. Buscan que no se programe gasto más allá de las capacidades de pago, recaudo o financiamiento, tanto en las entidades territoriales como en el SPNF. El último desarrollo normativo en la materia es la Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se adopta una Regla Fiscal para Colombia. Esta ley desarrolla el precepto constitucional de sostenibilidad fiscal, recientemente incluido en la Constitución mediante acto legislativo 3 de 2011.

Con esta reforma se reemplazó el principio de homeóstasis presupuestal⁴⁵ que obligaba a una dinámica presupuestal alineada, en magnitud y sentido, con el crecimiento de la economía, con la noción de consistencia⁴⁶ que reconoce en la estabilidad macroeconómica el elemento aglutinante entre planes de gasto, programación financiera y Regla Fiscal. Esto significa que la política fiscal se emplea, en un marco de sostenibilidad, como variable instrumental para la estabilización de la economía. Instrumentos como este cobran especial validez y sentido en coyunturas como la actual en la que se conjugan desaceleración económica y contracción de los ingresos fiscales.

En la práctica, la Regla Fiscal opera como estabilizador automático permitiendo que se mantenga un nivel de gasto público coherente con los ingresos de largo plazo, así se promueve el ahorro durante las bonanzas y se mantiene el impulso fiscal en las desaceleraciones, promoviendo la estabilidad de la economía y un tránsito suave a través del ciclo económico.

¿Cómo funciona la Regla Fiscal?

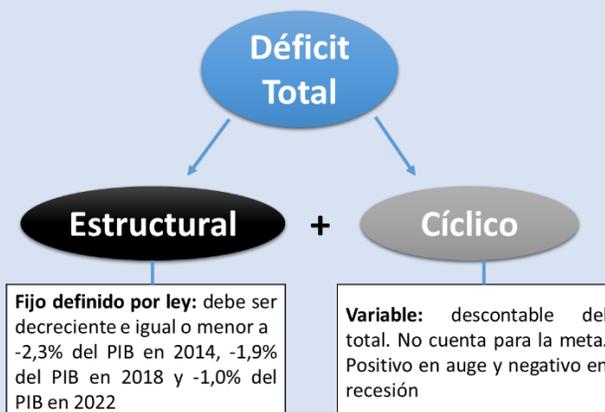
La Regla Fiscal se aplica para el Gobierno Nacional Central –GNC- y obliga, a las autoridades económicas del orden nacional, a determinar la fracción cíclica del déficit total observado o proyectado en una vigencia fiscal cualquiera. La restricción al déficit se formula sobre el componente estructural, el cual debe ser decreciente hasta 2022 y observar metas puntuales para los años 2014, 2018 y 2022 (Gráfico 4.A.1). Por su parte, el componente cíclico no se valora en el cálculo del cumplimiento de la meta estipulada en la ley. Este componente presentará un signo que refleja el momento por el que atraviesa la economía, así los ciclos positivos aparecen con signo positivo y los negativos con

⁴⁵ El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Artículo 21 Decreto 111 de 1996.

⁴⁶ Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Artículo 9 Ley 1473 de 2011.

esta clase de signo. En esa forma, los ciclos negativos amplían el espacio fiscal permitiendo déficits totales mayores mientras que los positivos contraen el espacio fiscal siendo consistentes con déficits totales menores al déficit estructural.

Gráfico 4.A.1: Estructura de la Regla Fiscal



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gracias al mecanismo descrito, las finanzas del GNC se hacen sostenibles a la vez que se facilita al gobierno un mecanismo automático de estabilización para gastar cuando la economía se desacelera y ahorrar cuando entra en auge.

El componente cíclico se determina tomando como referentes el precio de largo plazo del petróleo colombiano y el PIB potencial en niveles. Si el precio observado del petróleo colombiano difiere del de largo plazo habrá un ciclo positivo o negativo, en este caso el precio que cuenta es el del año inmediatamente anterior, dado que los ingresos petroleros provienen de la renta, el CREE y los dividendos de Ecopetrol, agregados que varían en función de las utilidades observadas por las empresas en el año anterior. Así mismo cuando el PIB real se ubique en un nivel superior o inferior al del PIB potencial esperado, habrá un ciclo positivo o negativo de orden económico.

Si por ejemplo, en un año cualquiera se espera un PIB real inferior, en niveles, al potencial y se observó, al cierre del año anterior, un precio del petróleo menor al de largo plazo, se computará un ciclo negativo. Este ciclo, sumado a la meta estipulada por regla, hará mayor el déficit total permitido en ese año. La consecuencia: habrá más espacio fiscal así como capacidad contra cíclica y estabilizadora. Por contraste, en un año en que esas mismas variables se comporten en el sentido contrario, el signo del ciclo será positivo y se reducirá el déficit total y el espacio fiscal consistente con la Regla. En esa situación el ajuste resultante del gasto representa el ahorro que se reserva para impulsar la economía durante el próximo ciclo negativo.

El Gráfico 4.A.2 ilustra la explicación precedente, supóngase que el déficit estructural fijado como meta para el año en curso, es -2,0% del PIB. Dada esta meta, si se presentaran ciclos negativos de índole energética y económica de 0,3% y 0,5% del PIB, respectivamente, el déficit total podría llegar a ser hasta de -2,8% del PIB. En cambio si estos ciclos fueran positivos, a la meta de déficit estructural de -2,0% del PIB deberían restársele los ciclos para encontrar el déficit total permitido por la Regla Fiscal, que sería en ese caso de -1,2% del PIB

En la primera situación el ciclo negativo permite un impulso fiscal de 0,8% del PIB, mientras que en el segundo el ciclo positivo obliga a un ajuste de esa misma proporción, lo que reduce el déficit total consistente con la Regla Fiscal.

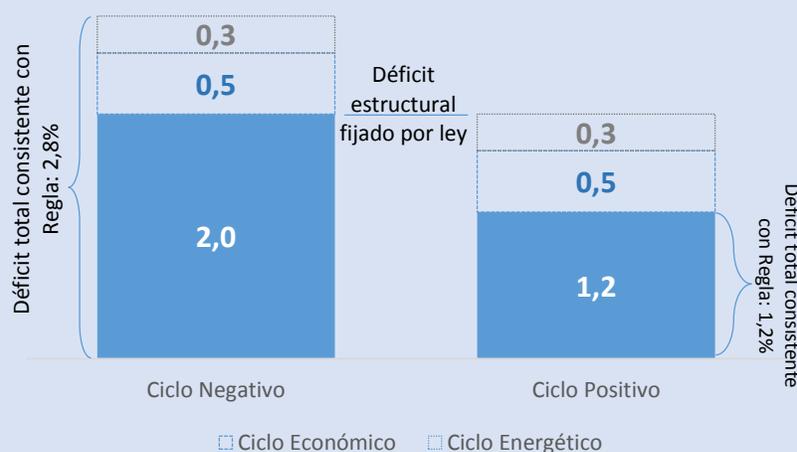
¿Cómo se garantiza la objetividad y transparencia en el marco de la Regla Fiscal?

Para evitar los posibles conflictos de interés en la aplicación de la Regla Fiscal, la Ley previó que los parámetros de referencia para el cálculo de los ciclos fueran aportados por grupos técnicos independientes conformados por expertos de

cada sector y que fueran estos avalados, junto con las metodologías necesarias para su procesamiento, por un comité consultivo integrado por figuras independientes del mundo académico y de la investigación.

Los grupos técnicos están integrados por cinco expertos consultores y especialistas en el área petrolera y de prospectiva económica, quienes se encargan de proponer el precio de largo plazo del petróleo y la tasa de crecimiento potencial para la economía colombiana. En el comité consultivo tienen asiento los presidentes de las comisiones económicas de Senado y Cámara, tres decanos de las universidades con los más altos puntajes en las pruebas saber-pro en el área de economía y cuatro investigadores y consultores de reconocida trayectoria, independencia y experticia. Por esa vía se evita que sea el propio Gobierno el que fije los métodos y parámetros con los que se definirá el nivel de déficit a observar en los años siguientes.

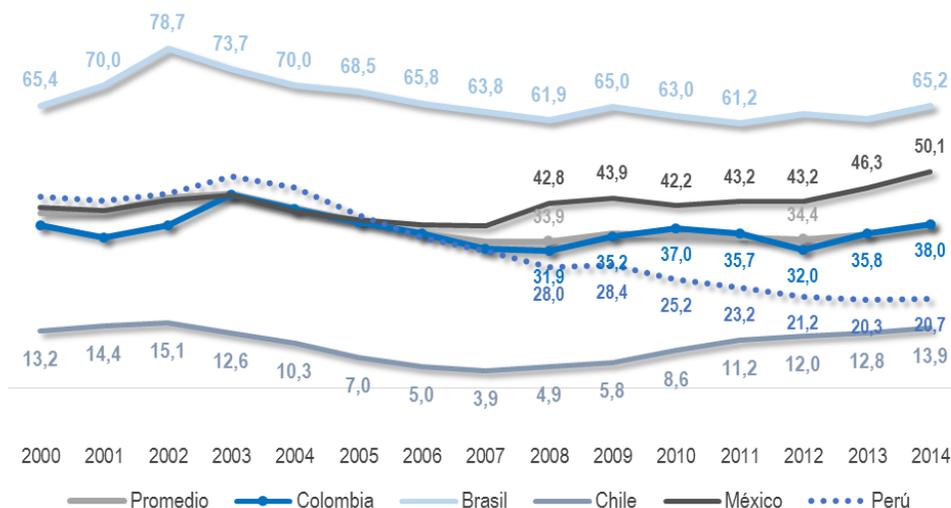
Gráfico 4.A.2: Comportamiento de la Regla Fiscal ante ciclos negativos y positivos



4.2 Responsabilidad fiscal en un contexto internacional

El desempeño fiscal del país en comparación con otras economías de la región es satisfactorio. El saldo de deuda pública como proporción del PIB es uno de los indicadores más frecuentemente usados para comparar la situación fiscal de diversos países. Escogiendo cinco economías latinoamericanas que son afines a Colombia por su modelo de mercado y la exposición a mercados financieros, tanto internos como externos, puede verse como el nivel de endeudamiento de Colombia se encuentra al nivel promedio de la región y por debajo del que presentan economías de mayor tamaño como Brasil y México. Esto significa que normalizando por el tamaño de la economía, el endeudamiento en Colombia no supera al promedio de las economías de mercado de la región y es inferior a las más grandes de la muestra. (Gráfico 4.3)

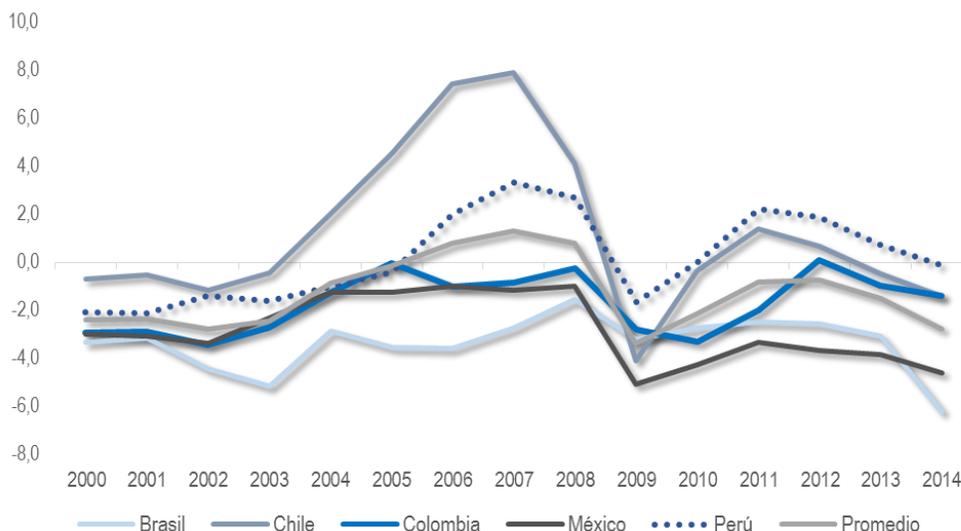
Gráfico 4.3: Deuda Pública Bruta del Gobierno General
(% del PIB)



Fuente: FMI – WEO Dataset

Las economías de la muestra mostraron déficits coherentes con la situación de su deuda pública. Así los que presentan un mayor nivel de endeudamiento, Brasil y México, mostraron también un déficit más profundo. Por contraste Chile y Perú, los de menor deuda mostraron una tendencia hacia el superávit, nuevamente Colombia muestra un comportamiento promedio y se ubica en la media de las observaciones consideradas tendiendo hacia el equilibrio fiscal con periodos de déficit en ningún caso superiores al 3,5% del PIB. (Gráfico 4.4)

Gráfico 4.4: Balance Fiscal del Gobierno General
(% del PIB)



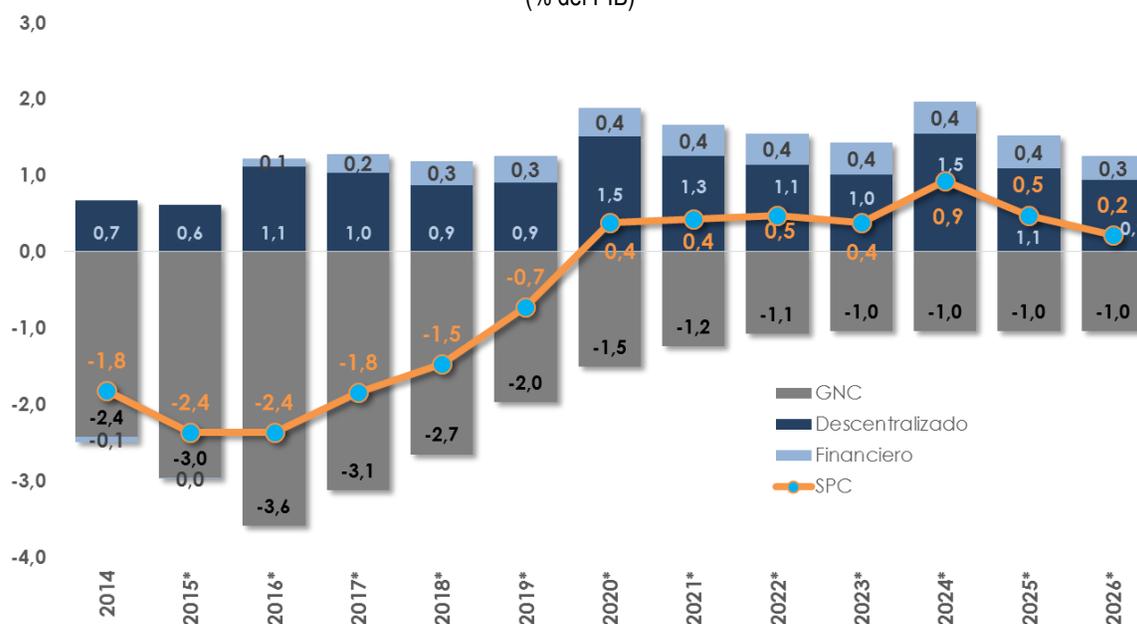
Fuente: FMI – WEO Dataset

4.3 Estrategia fiscal del Sector Público Financiero, 2014-2026

Este agregado totaliza el Gobierno Nacional Central y el Gobierno Descentralizado que incluye; entidades territoriales, empresas del orden nacional y regional y seguridad social, para formar el Sector Público No Financiero –SPNF- y al

que finalmente se agrega el sector público financiero. Como resultado de la ampliación del ciclo energético y el consecuente deterioro del déficit total del GNC y la finalización de los periodos de gobierno en las entidades territoriales, entre 2014 y 2016 se presentará un deterioro del balance del SPC, en la práctica el indicador pasará de -1,8% del PIB en 2014 a -2,4% del PIB en 2016, para luego empezar a recuperarse sostenidamente a partir de 2017, año en que va cerrándose el ciclo negativo del petróleo y segundo año del mandato constitucional de las administraciones regionales y locales elegidas en octubre de 2015 (Gráfico 4.5)

Gráfico 4.5: Balance Fiscal del SPC
(% del PIB)



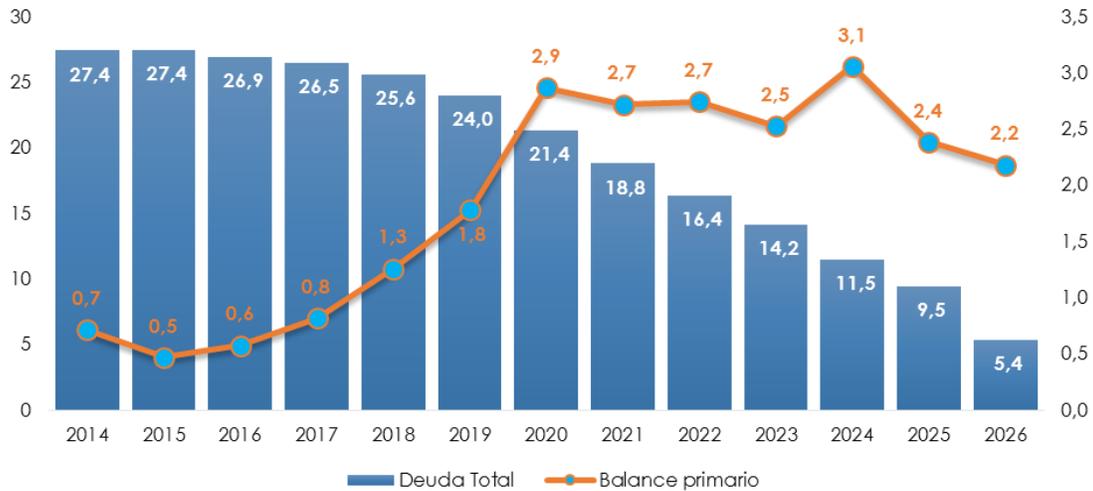
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se espera nuevamente un superávit total del SPC en 2020, siete años después del último registrado en 2013, este superávit será resultado de un déficit y un superávit de la misma magnitud entre el Gobierno Central y el sector Descentralizado, y de un superávit esperado de 0,4% del PIB en el sector público financiero. Este último resultado se explica principalmente por el comportamiento del estado de resultados del Banco de la República que proyecta utilidades a partir de 2017.

La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá una reducción de la deuda neta de activos financieros del SPNF desde un nivel de 27,4% del PIB en 2015, a 21,4% del PIB en 2020, para alcanzar un nivel de 5,4% del PIB para la vigencia 2026 (Gráfico 4.6). Nótese que la reducción de la deuda neta del SPNF se acelera a partir de la vigencia 2021 donde se esperan balances primarios superiores a 2,0% del PIB.

Cabe señalar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF se sustenta en el compromiso del Gobierno en mantener una senda sostenible de las finanzas públicas, así como en el buen desempeño de la economía y en el ahorro por parte de los departamentos y municipios de los excedentes de la actividad minero-energética.

Gráfico 4.6: Deuda Neta del SPNF
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.4 Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central, 2014-2026

La estrategia de mediano plazo que se presenta para el GNC es consistente con supuestos macroeconómicos y petroleros proyectados de manera prudente y que reflejan la visión actual sobre la situación de la economía nacional y las expectativas del mercado petrolero.

En el frente macroeconómico, se espera un crecimiento real de la economía de 3,6% para 2015 con una corrección al alza en los próximos años hasta alcanzar un crecimiento máximo de 5% en 2020, tasa que luego se desacelera hasta alcanzar la tasa de crecimiento potencial o de largo plazo que ha sido fijada en 4,3%. El comportamiento proyectado supone un crecimiento que da lugar a brechas negativas de producto, nivel de PIB real por debajo del potencial hasta 2022 año en que, gracias a tasas reales de crecimiento superiores a las potenciales, se logra la convergencia en niveles entre el PIB real y el potencial. En ese año se cierra la brecha de producto y se converge a la tasa de crecimiento real potencial o de largo plazo. Lo descrito implica que no se esperan ciclos positivos de índole económica. (Cuadro 4.1)

Cuadro 4.1: Principales supuestos de proyección

Variable	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Crecimiento Real	3,6	3,8	4,2	4,3	4,8	5,0	5,0	4,8	4,7	4,3	4,3	4,3
Crecimiento Potencial	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Crecimiento Importaciones	-2,8	5,7	7,3	6,3	7,5	6,3	5,7	4,8	4,2	3,1	2,7	2,5
Precio Canasta Colombiana Largo Plazo-Dólares	74	70	65	61	58	61	62	63	64	64	64	64
Producción de Petróleo - KBPD	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	999	959	950	940

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el frente externo se espera una reducción inicial de las importaciones, asociado con la depreciación que se ha experimentado, para luego empezar un ciclo positivo de crecimiento que es coherente con el crecimiento real

esperado. En el frente petrolero el precio de largo plazo para la canasta nacional de crudo debe estabilizarse en 64 dólares por barril en 2023, de 74 dólares en 2015 y 58 dólares en 2019. No obstante, las expectativas no permiten pensar que este repunte lleve a los precios hasta el mismo nivel observado antes de la caída sufrida en el último cuarto de 2014. Finalmente, en términos de producción se fija una meta de un millón de barriles diarios como promedio de producción de 2015 a 2022, año en que el agotamiento de reservas debe reducir la producción si no se incorporan nuevas reservas a las ya existentes. Este volumen de producción es el que ha venido observándose en los últimos años y es consistente con las reservas existentes y la logística disponible, volúmenes mayores de producción podrían resultar muy optimistas mientras que otros menores desconocerían hechos probados en la materia. Este volumen de producción debe entenderse como una meta más que como una proyección.

En el mediano plazo las finanzas públicas del GNC deben seguir siendo sanas y sostenibles y servir, adicionalmente, al propósito de la estabilización macroeconómica en el marco de la Regla Fiscal. Por ese motivo durante el primer año del periodo considerado se empieza a cerrar el ciclo energético negativo que se espera tenga su máximo en 2016. Así en 2017 el balance total empezará un proceso sostenido de mejoramiento y se ubicará en -3,1% del PIB, para seguirse reduciendo sistemáticamente, a medida que el ciclo total se cierra, hasta desaparecer en 2023, año en el que se igualan los balances total y estructural. (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2: Balance Fiscal del GNC
% del PIB

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ingreso Total	15,7	15,8	15,8	16,2	16,4	16,3	16,1	16,0	15,8	15,7
Tributarios	14,8	14,9	14,8	15,3	15,4	15,3	15,2	15,1	14,9	14,8
DIAN	14,7	14,8	14,8	15,3	15,4	15,3	15,2	15,0	14,9	14,8
<i>De los cuales, petróleo</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
No DIAN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Recursos de Capital	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
<i>De los cuales, ECOPETROL</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>						
Gasto Total	18,8	18,4	17,8	17,8	17,6	17,3	17,1	17,0	16,8	16,7
Intereses	2,7	2,8	2,7	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	2,2	2,1
Funcionamiento	14,3	13,8	13,3	13,3	13,3	13,0	13,0	12,8	12,9	12,8
Inversión	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Balance Primario	-0,4	0,2	0,7	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1	1,1
Balance Total	-3,1	-2,7	-2,0	-1,5	-1,2	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Ciclo Económico	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo Energético	-0,8	-0,4	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo Total	-1,1	-0,7	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Estructural	-2,0	-1,9	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.4.1 Proyección de ingresos de mediano plazo

En la composición del ingreso es fácil notar que tanto los ingresos no tributarios, como los fondos especiales y los recursos de capital mantienen su aporte como proporción del PIB, en estos últimos se observa una leve reducción de la participación de los dividendos de Ecopetrol a partir de 2024.

Por su parte, en los ingresos tributarios se presentan un poco más de oscilaciones asociadas con los ciclos económico y petrolero, sin embargo a lo largo de la senda estimada los ingresos se mantienen muy cerca de 15% del PIB. En un primer momento, que va de 2017 a 2019, estos se mantienen levemente por debajo de 15% del PIB, luego entre 2020 y 2024 están por encima de 15% y regresan, finalmente hacia 2025 a los mismos niveles originales.

Este comportamiento se explica por la conjunción de varios factores. En el periodo considerado no se esperan cambios bruscos en el comportamiento del IVA ni de la renta no petrolera, estos impuestos siguen de cerca la dinámica de la economía y, en ese sentido, mantienen constante su aporte como proporción del PIB en 3,7% y 4,3%, respectivamente. En lo referente a los impuestos de CREE, riqueza y GMF, se da el efecto adverso de la desaparición de los dos primeros en 2019 y, en el segundo, de la reducción de tarifa y posterior desaparición en 2021. Los escenarios fiscales que aquí se presentan suponen la reposición de estos ingresos.

En el corto plazo, la estrategia fiscal implica el fortalecimiento de la gestión tributaria y el combate a la evasión con la finalidad de evitar una contracción de los ingresos. En el mediano plazo se requieren ingresos adicionales, para lo cual, el Gobierno, siguiendo lo estipulado en la Ley 1739 de 2014, conformó la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria que entregará una recomendación sobre la estructura tributaria deseable para el largo plazo en noviembre de 2015.

Como se había mencionado, el resto de las perturbaciones proviene de la sistemática reducción de los ingresos tributarios de origen petrolero que caen a la mitad entre 2018 y 2026, año en el que llegarán a representar solo 0,3% del PIB. Estas proyecciones son consistentes con los precios del petróleo fijados por el grupo técnico energético convocado en el marco de la Ley 1473 de 2011, Ley de Regla Fiscal. Se espera que con las medidas adoptadas se honren los compromisos constitucionales y legales a nivel de gasto y se logre la paulatina reducción del déficit estructural en el marco de lo dispuesto en la Ley de Regla Fiscal y demás normas concordantes.

4.4.2 Proyección de gastos de mediano plazo

La dinámica del gasto sigue de cerca las posibilidades de espacio fiscal provistas por el ciclo. Mientras este fenómeno persiste se suaviza el ajuste necesario para cumplir con la meta estipulada y, una vez que se cierra, el espacio fiscal se contrae haciendo mandatorio un ajuste mayor. Esta propiedad de la Regla Fiscal permite que la realidad fiscal se acomode suavemente al nuevo nivel estructural de los precios del petróleo.

Por esta circunstancia, el gasto como proporción del PIB permanece relativamente estable entre 2017 y 2018, y empieza a reducirse a partir de 2019. En el primer tramo el gasto pasa de 18,8% del PIB en 2017 a 18,4% del PIB en 2018, para luego empezar a descender significativamente pasando de 17,8% del PIB en 2019 a 16,5% del PIB en 2026. Además del ciclo, el comportamiento inicial del gasto responde a la dinámica del endeudamiento que presiona un costo mayor de intereses en el primer periodo cuando se acumula deuda debido al ciclo. El costo del servicio pasa de 2,7% del PIB en 2017 a 2,1% del PIB en 2026 alcanzando su máximo en 2,8% del PIB en 2018.

Por su parte, el funcionamiento se va ajustando desde el comienzo de la senda cuando equivale a 14,3% del PIB para terminar en 2026 representando 12,5% del PIB. Esta reducción no significa que el nivel del gasto decrezca sino que crece menos que el PIB nominal, los servicios personales y gastos generales están atados a la inflación, indicador que se encuentra anclado por expectativas y que se supone constante e igual a 3% a partir de 2016. La otra parte del funcionamiento corresponde a transferencias, rubro que tiene una dinámica propia signada por ley, así el SGP crecerá a partir de 2017 siguiendo el promedio de los ingresos corrientes de libre destinación de los últimos cuatro años; las pensiones de acuerdo con las previsiones actuariales y el comportamiento de la afiliación entre sistemas y el CREE, y las otras transferencias según normas específicas.

En términos de la inversión este plan pretende garantizar un nivel de inversión fiscal de 1,8% del PIB, se espera que las asignaciones derivadas de este espacio fiscal permitan atender los compromisos constitucionales del Estado Social de Derecho y mantener la cobertura actual de los programas más importantes del gobierno nacional. Si bien este nivel de inversión es importante resulta inferior al de las últimas ejecuciones observadas, vale decir que durante

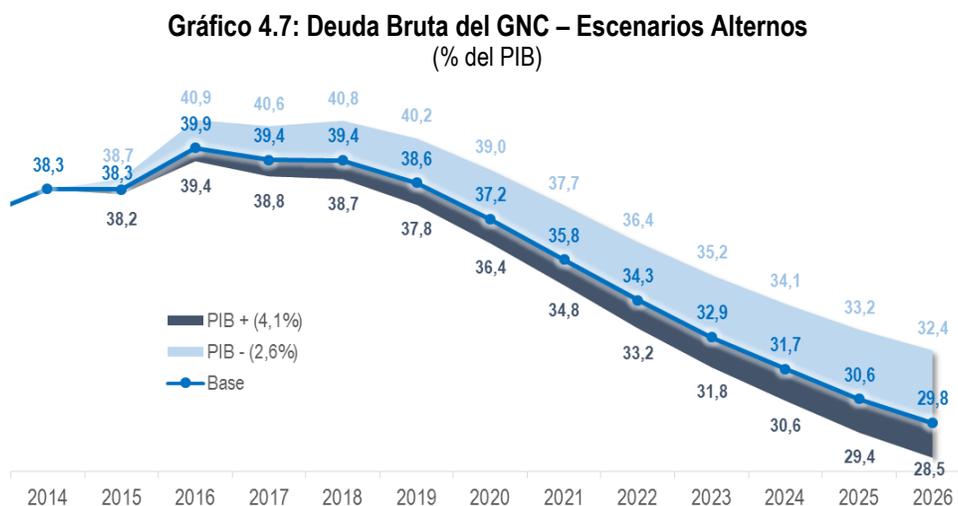
la mitad del periodo anterior de gobierno se materializaron los niveles más altos de inversión desde el Gobierno en la historia reciente.

4.5 Sostenibilidad de la deuda Pública

Tras el cierre del ciclo se espera que el resultado fiscal permita ahorros primarios que juegan a favor de la estabilización y posterior reducción de la deuda pública bruta del GNC. En el escenario central, base de este documento, la deuda bruta del GNC alcanzará su máximo en 2016 al igualar 39,9% del PIB para luego empezar a descender sistemáticamente hasta quedar por debajo de 30% del PIB en 2026 (Gráfico 4.7). Para medir la sostenibilidad de la deuda pública se calcula el indicador en escenarios alternativos. En primer lugar, se obtiene el resultado de deuda pública bajo diversos supuestos de crecimiento del PIB, simulando en ese caso el balance fiscal total consistente y obteniendo la deuda pública resultante. En otro tipo de ejercicios se simula el comportamiento que tendría la deuda, consistente con el escenario central, si los parámetros que influyen sobre su monto son sometidos a estrés.

El primero de los resultados se muestra en el mismo Gráfico 4.7. Allí las bandas de color ubicadas a lado y lado del resultado de deuda del escenario central muestran cuál sería la razón de deuda a PIB que se observaría si la economía observara un crecimiento real de 2,6% ó 4,1% en 2016. Si el crecimiento se redujera a 2,6% del PIB en 2016 el máximo de la deuda se alcanzaría en 40,9% y la senda terminaría con una razón dedua/PIB de 32,4% en 2026; en conclusión, la senda completa se desplazaría hacia arriba y hacia afuera en aproximadamente 1 ó dos puntos porcentuales de PIB.

Si por el contrario el crecimiento fuera de 4,1% del PIB, el máximo de la deuda sería 39,4% en 2016 y en el último año equivaldría a 28,5% del PIB, lo que significa que la senda de deuda resultante se ubicaría aproximadamente un punto porcentual por debajo de la correspondiente al escenario central. Vale mencionar que el choque de PIB se aplica para los años 2015 y 2016 y que de allí en adelante las sendas perturbadas adoptan el mismo comportamiento del escenario base. Significa eso que converge en crecimiento pero no en niveles, dado que las bases fueron alteradas por los crecimientos diferenciales aplicados en los años mencionados.



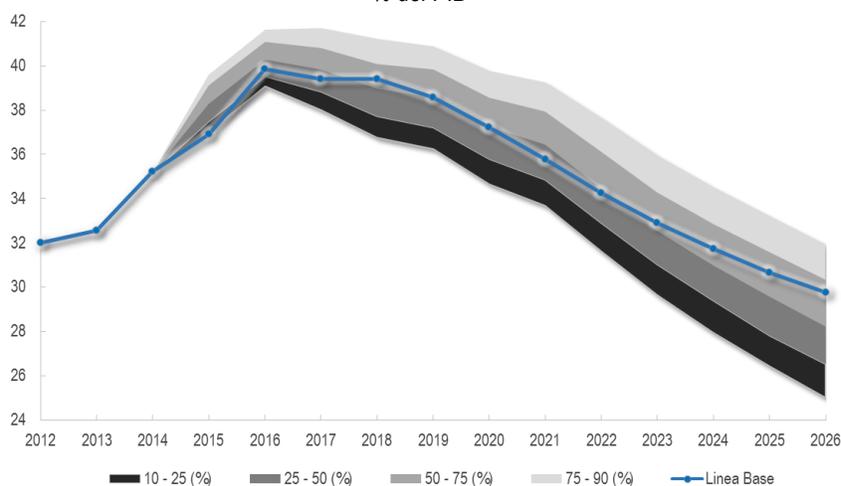
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El segundo tipo de ejercicio, en el que se impactan los fundamentales sobre el mismo escenario de deuda, muestra la sensibilidad del saldo de deuda del escenario central a modificaciones en el PIB, la tasa de interés real, la tasa de

cambio y el balance primario. Como lo muestra el Gráfico 4.8, los choques simultáneos en las variables mencionadas causan un incremento o reducción del saldo de deuda como proporción del PIB, así crecimientos más bajos, tasas de interés más altas, balances primarios negativos y depreciaciones reales del peso aumentan el saldo de deuda haciéndola mayor como proporción del PIB. Impactos en el sentido contrario disminuyen el saldo de deuda en niveles y mejoran la razón de deuda como proporción del PIB.

Siguiendo el gráfico se puede determinar con qué probabilidad se ubicará la deuda en un intervalo determinado. Así la franja más baja muestra que la deuda estará con una probabilidad de entre 10 y 25% entre 36,5% y 37,5% del PIB en 2015, obviamente existe un intervalo similar para cada uno de los rangos en cada año graficado. La conclusión del análisis es clara: con una probabilidad del 90%, ningún choque conjunto de estas variables ocasionará que la deuda bruta del GNC supere 42% del PIB, nivel que sigue siendo razonable para Colombia y que no genera riesgos de sostenibilidad de la deuda.

Gráfico 4.8: Abanico Deuda Bruta del GNC
% del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los choques se generaron aplicando una simulación de Montecarlo que creo aleatoriamente mil observaciones de cada variable continua para cada año proyectado, todas dentro de un intervalo acotado a una desviación estándar de distancia de la media. En el caso específico de los escenarios de tasa de interés se empleó la definición de regla de Taylor⁴⁷, como variable dependiente de la brecha del producto. El Cuadro 4.3 muestra las estadísticas descriptivas de las variables generadas aleatoriamente, por ejemplo para 2015 se asume que la media del crecimiento es el fijado para el escenario central, esto es 3,6%. La distribución aleatoria generada se caracteriza por un mínimo de 2,1%, un máximo de 5,1% con una desviación estándar de 0,8 puntos porcentuales.

⁴⁷ Regla de Taylor:
$$i_t^* = r_t^* + \bar{\pi} + \phi_{\pi} (\pi_t - \bar{\pi}) + \phi_y (\tilde{y}_t)$$

Cuadro 4.3: Estadísticas Descriptivas – Escenarios Aleatorios por Variable

	media				Min				Max				Desv			
	g	r	pb	z	g	r	pb	z	g	r	pb	z	g	r	pb	z
2015	3,6	1,4	-0,4	10,1	2,1	0,6	-1,1	1,1	5,1	2,3	0,3	15,6	0,8	0,5	0,4	3,3
2016	3,8	1,1	-0,6	0	2,3	0,2	-1,3	-5,6	5,3	2	0,1	5,6	0,8	0,5	0,4	3,3
2017	4,2	0,7	-0,4	0	2,7	-0,1	-1,1	-4,6	5,7	1,6	0,6	4,6	0,8	0,5	0,4	2,6
2018	4,3	1,3	0,2	0,1	2,8	0,4	-0,5	-4,6	5,8	2,2	0,8	4,6	0,9	0,5	0,4	2,8
2019	4,8	1,9	0,2	0,1	3,5	1,1	-0,5	-4,5	6,1	2,7	0,8	4,5	0,8	0,5	0,4	2,6
2020	5	1,7	0,1	0,1	3,9	1	-0,5	-4,2	6,1	2,4	0,8	4,2	0,7	0,4	0,4	2,4
2021	5	1,7	0,2	0,0	3,9	1	-0,5	-4,1	6,1	2,4	0,8	4,1	0,7	0,4	0,4	2,4
2022	4,8	1,8	0,2	0,0	4	1,4	-0,5	-3,8	5,6	2,3	0,8	3,8	0,4	0,3	0,4	2,1
2023	4,7	1,9	0,2	0,0	4	1,4	-0,5	-3,7	5,4	2,3	0,8	3,7	0,4	0,3	0,4	2,1
2024	4,3	2,1	0,1	0,0	3,8	1,8	-0,5	-3,7	4,8	2,4	0,8	3,7	0,3	0,2	0,4	2,1
2025	4,3	2,1	0,2	0,0	3,8	1,9	-0,5	-3,3	4,7	2,4	0,8	3,3	0,3	0,2	0,4	1,9
2026	4,2	2,1	0,1	0,0	3,8	1,9	-0,5	-3	4,7	2,4	0,8	3	0,2	0,1	0,4	1,6
Total	4,4	1,7	0	0,9	3,4	1	-0,7	-3,7	5,4	2,3	0,7	5,1	0,6	0,4	0,4	2,4

Fuente: MHCP

Para simular el choque asociado con el cambio en una cualquiera de las variables aleatorias, se emplea la siguiente fórmula de la variación del stock de la deuda, como proporción del PIB, que mide la variación como resultado de las pérdidas o ganancias de valor del saldo de deuda del periodo anterior menos el superávit primario del periodo presente.

$$\Delta d_t = \left\{ \frac{i_t^d (1 - \alpha) + i_t^f \alpha - \pi_t (1 + g_t)}{(1 + g_t)(1 + \pi_t)} - \frac{g_t}{(1 + g_t)(1 + \pi_t)} + \frac{\varepsilon_t \alpha (1 + i_t^f)}{(1 + g_t)(1 + \pi_t)} \right\} d_{t-1} - pb_t$$

En la fórmula i es la tasa de interés con superíndice d para la doméstica y f para la foránea, g es el crecimiento, π es la inflación, ε es la tasa de cambio, α es la proporción de deuda externa y pb es el balance primario.

Entonces, usando esta fórmula, se calcula el saldo de deuda correspondiente a cada valor aleatorio de las variables simuladas, es ese resultado el que se presenta organizado de menor a mayor en la gráfica de abanico.

Estadísticas fiscales: Retos de gestión y revelación

Dentro de la gestión financiera pública se destacan los retos que enfrenta la información financiera en sus fases de planeación, presupuestación, contabilidad y estadística en la adopción de estándares internacionales para la revelación de los propósitos y hechos económicos. Esto supone el fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión de Información Financiera Pública, la implementación de los principios del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del Fondo Monetario Internacional (FMI), la armonización de los distintos planes de cuentas para generar el nivel de detalle exigido, la validación de consistencia de la información de resultado y la capacidad institucional en la gestión de las herramientas analíticas. Dichos retos surgen del compromiso de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la toma de decisiones de política macroeconómica y fiscal de manera transparente.

En este contexto, el gobierno nacional se ha propuesto fortalecer la gestión de información financiera pública, con el fin de reducir ineficiencias y obtener una base integrada y funcional a nivel gubernamental. Para este fin, el gobierno busca: i) la adopción de estándares internacionales en todos los componentes del proceso de gestión de información financiera pública; y ii) la armonización de los criterios presupuestales, financieros y contables, bajo los parámetros del Manual de Estadísticas

de Finanzas Públicas (MEFP) del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros. Esto con el fin de contar con estadísticas oficiales confiables, de calidad y bajo estándares internacionales, que permitan fortalecer la formulación, ejecución y evaluación de política pública, y además, que se encuentren en línea con el proceso de ingreso y adopción de estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Durante los últimos años se han adelantado importantes acciones encaminadas a cumplir con los objetivos en materia de optimización de la gestión pública, y en particular de la información. Estas acciones y los resultados de las mismas se han reflejado en los procesos de articulación entre las entidades públicas encargadas del manejo de la información financiera pública, y en la adopción de estándares internacionales para la producción de estadísticas, específicamente de estadísticas fiscales. Uno de los principales resultados de estas iniciativas de articulación se tradujo en el Decreto 574 de 2012, mediante el cual fue creada la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP), que ha propiciado la integración del sistema de gestión fiscal con otros sistemas estadísticos, y ha promovido la articulación entre las entidades, para la unificación de conceptos, definición de fuentes de información y metodologías, y la integración de los sistemas de información existentes.

En este contexto, se resalta que como resultado del trabajo conjunto entre el MHCP, la Contaduría General de la Nación (CGN), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con la participación de la Contraloría General de la República (CGR) y el Banco de la República (BR), se avanzó en la definición de insumos, conceptos y procedimientos para el proceso de producción de estadísticas fiscales bajo la metodología del MEFP 2001, cuyos resultados preliminares se encuentran en fase de revisión y conciliación. No obstante, aún existen grandes retos en el mediano plazo, en particular en lo referente a la armonización de los criterios presupuestales, financieros y contables a través de clasificadores y procedimientos, acciones que, en su conjunto, permitirán reducir ineficiencias y también obtener una base integrada y funcional para la contabilidad gubernamental. Además, existe el compromiso de trabajar hacia la convergencia de información entre entidades en materia fiscal, el cual fue presentado a la OCDE como parte de la agenda de acuerdos con dicho organismo.

A lo anterior se suman los esfuerzos dentro de las entidades encaminados a favorecer el propósito general de mejoramiento de las finanzas públicas, dentro de los que se cuenta la adopción de las Normas Internacionales de contabilidad del Sector Público NICSP en proceso, la implementación de la clasificación funcional (COFOG) en las cuentas del sector gobierno de las cuentas nacionales, la revisión del plan de cuentas del presupuesto general de la Nación en revisión. Actualmente, para la producción y seguimiento de las estadísticas fiscales del país, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) cuenta con un modelo híbrido que utiliza información de caja e incorpora algunos elementos de causación, siguiendo especialmente los principios del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 (MEFP1986). Por lo anterior, el gobierno nacional emprendió varias iniciativas encaminadas a implementar un modelo de seguimiento fiscal acorde con los estándares internacionales de causación, tal que registre la totalidad de las operaciones que se presentan en la actividad económica del sector público, y que sea armónico con otros sistemas estadísticos como el Sistema de Cuentas Nacionales, lo cual constituye un paso importante para fortalecer la gestión fiscal y cumplir con los requisitos establecidos para el ingreso del país a la OCDE.

Por lo anterior, es fundamental la implementación de un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública que integre y haga interoperables los sistemas de información existentes, articule las entidades rectoras en estas materias y recomiende los ajustes normativos que permitan reducir las ineficiencias del proceso financiero para todas las entidades públicas sujetas a su cumplimiento y contribuyan con el flujo eficiente de información y se encaminen hacia el registro único financiero; favoreciendo la prestación de servicios misionales, y contribuyendo a la eficiencia administrativa y a la modernización de las finanzas que redunde en favor de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, una gestión óptima es uno de los pilares fundamentales de la política de buen gobierno impulsada desde hace varios años. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para todos*”, planteó la transparencia y rendición de cuentas como uno de los principios de Buen Gobierno, con el propósito de mejorar la confianza en las instituciones, la legitimidad del Estado y aumentar la calidad de las decisiones públicas, a partir de la participación de ciudadanos que conocen

y se interesan por lo público, para lo cual es un requisito indispensable contar con información de calidad y asegurar el acceso a ella. Estos principios se reafirman en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, en donde se propende por la eficiencia y eficacia administrativa, y la optimización de la gestión de la información, como objetivos específicos de la política de Buen Gobierno. De hecho, en las bases del plan se define la gestión pública efectiva como la capacidad del Estado para proveer los bienes y servicios con criterios de oportunidad, pertinencia y calidad, optimizando sus recursos y propendiendo por el máximo beneficio de la población, a partir de información confiable y oportuna que permita una gestión moderna y transparente. Igualmente, enfatiza la gestión eficaz de la información en la producción y difusión de estadísticas oficiales, la aplicación de estándares de calidad y la incorporación de estándares internacionales.

En otros países de América Latina la adopción de estándares internacionales y la aplicación del MEFP ha sido un proceso gradual y progresivo, que ha tomado varios años. Por ejemplo, el proceso de migración del MEFP 1986 al MEFP 2001 en Chile, se estructuró en dos etapas que iniciaron en 2004. La primera se enfocó en la elaboración del estado de operaciones de gobierno para el Gobierno Central, lo que implicó una reclasificación de las partidas de ingresos, gastos y financiamiento; y se empezaron a adecuar las estadísticas correspondientes a las municipalidades y las empresas públicas. La segunda, avanzó hacia la implementación de un registro de la ejecución presupuestaria en base devengada, a cargo del Sistema de Información para la Gestión Financiera (SIGFE), y se realizaron estimaciones del consumo de capital fijo que permitieran completar el estado de operaciones del gobierno. Sin embargo, a la fecha las estadísticas fiscales responden a un modelo híbrido, que requiere correcciones para adecuarse a los estándares establecidos en el MEFP 2001, a pesar de contar con algunos de los elementos normativos necesarios para una contabilidad sobre base devengada.

En Perú el proceso de implementación de los principios del MEFP 2001 inició en 2008 y se soportó jurídicamente mediante Resolución Directoral No. 045-2008 – EF/76.01 del 08 de agosto de 2008, donde se aprobaron los nuevos clasificadores de ingresos y gastos presupuestarios, cuyo propósito es la homogenización y sistematización de la información, estandarización con la clasificación internacional y la automatización de los estados financieros. Asimismo, en 2009 el gobierno aprobó el Plan de cuentas Gubernamental PCG, mediante la Resolución Directoral N° 001 - 2009-EF/93.01 de fecha 30 de enero de 2009, y creó la Tabla de Operaciones en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en donde se contabilizan las operaciones de gastos, ingresos y otros.

Al igual que en Perú, el proceso de implementación del MEFP 2001 en México inició con la promulgación de normatividad. En particular, el gobierno expidió la Ley General de Contabilidad Gubernamental LGCG del 31 de diciembre de 2008, mediante la cual se modernizaron y uniformaron los criterios de registro y presentación de la información presupuestaria y contable del sector público. Esta Ley creó el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) como el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, e instauró el Sistema de Contabilidad Gubernamental, cuyo principal objetivo es el registro armónico de las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. A la fecha, la base de contabilidad de los estados financieros anuales no es en su totalidad devengo, sino corresponde a una combinación con información de caja.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Armonización Contable (www.conac.gob.mx)

Estadísticas de las Finanzas Públicas 2003-2012. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, Octubre de 2013.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, México. 31 de diciembre de 2008

Marcel, M; Cabezas, M. Piedrabuena, B. Recalibrando la Medición del Balance Estructural en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo, Julio 2012.

Mayor, J. La administración financiera, Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 – MEFP, el plan contable gubernamental y clasificadores presupuestarios 2009.

Sistema Nacional de Presupuesto, Gobierno del Perú. Junio, 2009

Sastre, E. Experiencia y Tendencias Internacionales en presupuesto público y estructuras presupuestarias únicas. Febrero 2014.

Capítulo V

5 PROGRAMA MACROECONÓMICO PLURIANUAL

El Programa Macroeconómico Plurianual descrito en este capítulo describe el marco utilizado para la construcción de las metas fiscales de mediano plazo: los supuestos sobre la trayectoria de variables macroeconómicas, el escenario central de balanza de pagos y la consistencia macroeconómica en el mediano plazo, teniendo en cuenta el contexto internacional esperado para los próximos diez años, constituyéndose como un ejercicio prospectivo que se preocupa por garantizar la sostenibilidad y el equilibrio macroeconómico del país en el largo plazo.

En el contexto internacional de mediano plazo se vislumbran diferentes dinámicas que en el agregado muestran un PIB mundial que se acelera, pasando de 3,4% en 2014 a 4,0% hacia el 2020. La mayor parte de esta aceleración se verá en el 2016 gracias al mayor crecimiento de las economías en desarrollo, como resultado de la estabilización de los precios del petróleo en sus nuevos niveles de largo plazo. Adicionalmente, las economías avanzadas mostrarán mejores tasas de crecimiento en 2015 y 2016 reflejando la recuperación de Estados Unidos y la zona euro. En ambos casos se espera que el punto máximo se alcance en 2016, para luego converger hacia sus niveles de crecimiento potencial cercanos al 2%. El principal riesgo a la baja continúa siendo la desaceleración de la economía china. El FMI proyecta un menor crecimiento en el mediano plazo alcanzando un mínimo de 6,0% hacia el 2017 para esta economía. No obstante, esta menor dinámica se verá compensada por un mejor comportamiento de las economías desarrolladas, así como de India, que continuará acelerando su crecimiento hacia tasas cercanas al 8%. De esta manera, se espera una recuperación de la demanda externa en el mediano plazo, favoreciendo así las exportaciones colombianas. Esto permitirá una recuperación en el crecimiento de Colombia a partir del 2016.

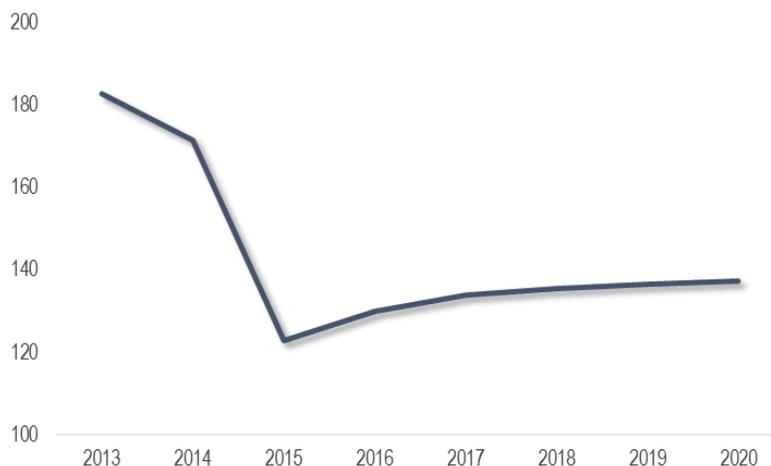
Este capítulo se divide en tres secciones. En la primera se exponen las principales consideraciones macroeconómicas que se toman como exógenas. Se hace una descripción del contexto mundial para el mediano plazo, así como las tendencias de crecimiento para los principales socios comerciales. En la segunda, se detallan los principales supuestos de mediano plazo sobre el comportamiento de la economía colombiana. Se mencionan los aspectos tenidos en cuenta para el cálculo de la inflación, el crecimiento y el comportamiento de los precios para los principales *commodities* de exportación, petróleo y carbón. Finalmente, teniendo como base el contexto internacional y los principales supuestos, se expone el comportamiento esperado del escenario macroeconómico consolidado. Este escenario es consistente con la estrategia fiscal descrita en el capítulo anterior. Se describe el comportamiento proyectado de la balanza de pagos y el escenario de consistencia macroeconómica que garantiza el balance ahorro-inversión de la economía.

5.1 Consideraciones de los supuestos macroeconómicos

Contexto de crecimiento mundial

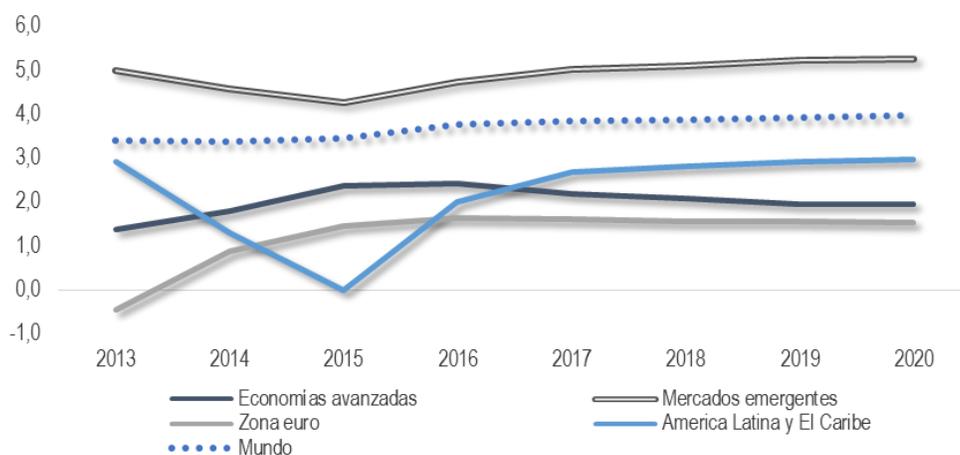
Se prevé un aumento de 0,3 pp en el crecimiento mundial a partir de 2016⁴⁸ (3,5% vs. 3,8%), jalonado en parte por las economías de América Latina, debido a la recuperación parcial de los precios de los *commodities* (Gráfico 5.1), provocado por un incremento en la demanda global, tras el aumento en la dinámica de las economías avanzadas (Gráfico 5.2).

Gráfico 5.1: Índice de Precios de Commodities
(Incluye Combustibles, 2005=100)



Fuente: WEO-Fondo Monetario Internacional (abril 2015).

Gráfico 5.2: Expectativas de crecimiento real (%)



Fuente: WEO-Fondo Monetario Internacional (abril 2015).

⁴⁸ Cifras WEO Abril 2015

Estados Unidos y la Zona Euro, avanzarían en el mediano plazo a tasas moderadas, como consecuencia de una reducción en su crecimiento potencial, derivada de factores demográficos que afectan directamente la oferta de mano de obra, y a un efecto rezago de la crisis financiera.

En China, se espera que continúe la desaceleración en su crecimiento (6,3% en 2016⁴⁹). Lo que estaría en línea con el impacto negativo de la caída en los precios de los bienes raíces y a las políticas que se podrían llevar a cabo para mitigar las vulnerabilidades causadas por el acelerado incremento del crédito.

El FMI estima un crecimiento para América Latina y el Caribe de 2% para 2016, convergiendo a 3% en 2020, debido a la recuperación y estabilización de los precios del petróleo en el mediano plazo, reduciendo el déficit en la cuenta corriente y aliviando las presiones sobre las cuentas fiscales de los gobiernos en donde sus ingresos dependen en gran parte de las rentas petroleras.

Los mercados financieros dependerán en parte de las decisiones de política monetaria de la FED y el BCE, en cuanto a costos de financiamiento y liquidez global, en donde los flujos de inversión de portafolio hacia los mercados emergentes podrían reducirse significativamente debido a un incremento en la percepción de riesgo cuando las tasas de interés en Estados Unidos se normalicen por completo, y en la Zona Euro se inicie la etapa de desmonte del *Quantitative Easing*.

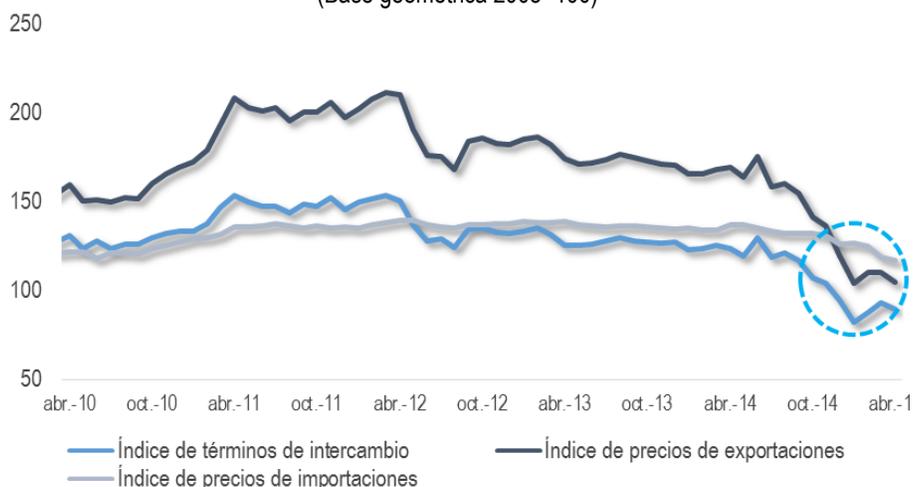
Términos de intercambio

Desde el primer semestre de 2012, los términos de intercambio han presentado una notable tendencia a la baja producto principalmente de la caída en los precios de las materias primas. Entre el segundo semestre de 2014 y los cuatro primeros meses de 2015, los términos de intercambio han registrado una caída promedio anual del 20%, cifra que coincide con el comportamiento del precio del Brent que para el mismo período presentó una caída promedio del 30%.

Es importante anotar que desde diciembre de 2014, los términos de intercambio se han venido deteriorando como resultado principalmente de la caída en los precios del petróleo. Además del efecto del petróleo, en lo corrido de 2015 (a abril), las exportaciones de combustibles, manufacturas y oro no monetario, han influido en el deterioro del índice de precios de productos exportados, al registrar variaciones anuales negativas de 41,3%, 5,7% y 38%, respectivamente (Gráfico 5.3).

⁴⁹ Cifra WEO abril 2015.

Gráfico 5.3: Índice de términos de intercambio
(Base geométrica 2005=100)



Fuente: Banco de la República

Crecimiento de los socios comerciales

Como se vio en el Capítulo I, de acuerdo con la última revisión del *World Economic Outlook* de abril de 2015, el PIB mundial registrará un crecimiento de 3,5% en 2015, impulsado por la recuperación de las economías avanzadas principalmente de Estados Unidos y la zona euro. No obstante, las economías emergentes presentarán en conjunto una ligera contracción en su ritmo de crecimiento económico al pasar de 4,6% en 2014 a 4,3% en 2015.

Para China, el pronóstico de crecimiento económico en 2015 es de 6,8%, presentando una disminución de 0,6 pp frente al observado en 2014. Además del Fondo Monetario Internacional, que atribuye como principales causas de la desaceleración la restricción del crédito y la disminución de la dependencia de la inversión, algunas agencias internacionales como *Moody's* sostienen que la disminución en el ritmo de crecimiento del país asiático dependerá en gran parte de la recuperación de las economías de la zona euro, una inestabilidad en el mercado financiero internacional (producto de una restricción de la liquidez) y de la normalización de la política monetaria en Estados Unidos.

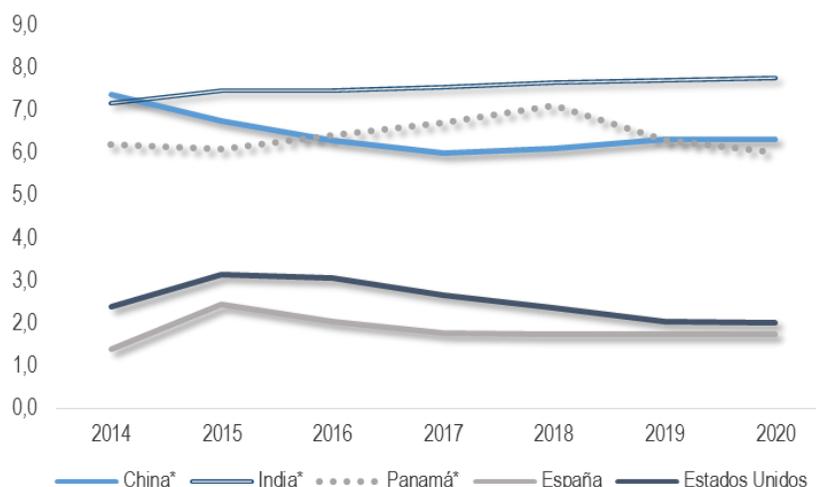
En Estados Unidos, la proyección de crecimiento económico para 2015 y 2016 es de 3,1%, sustentada en la caída en el precio del petróleo, la estabilidad en los niveles de inflación, la disminución del déficit fiscal, el mayor dinamismo del sector de vivienda y construcción y la mejora en los indicadores de confianza inversionista y del consumidor. Adicionalmente, la incertidumbre por la postura de política monetaria tiene en vilo a la mayoría de países alrededor del mundo. Un lento incremento en las tasas de interés por parte de la FED, traería consigo una excesiva volatilidad en los mercados financieros como resultado del incremento en el precio de los activos (presionado por la mayor especulación). Por el contrario, un rápido incremento en las tasas de interés ocasionaría una caída en la liquidez internacional y un aumento en los rendimientos de los bonos de las economías emergentes.

En la zona euro las expectativas de crecimiento para 2015 y 2016 se sitúan en 1,5% y 1,6%, respectivamente, registrando un incremento de aproximadamente 0,6pp frente al 2014. Aunque las medidas de política monetaria y fiscal han ayudado a mejorar los excesivos niveles de endeudamiento de la eurozona, los bajos niveles de inversión privada, los altos niveles de desempleo en muchos países de la región y los bajos niveles de inflación (riesgo de convertirse en deflación), auguran un débil desempeño económico para 2015 y 2016.

En América Latina el pronóstico de crecimiento registra una disminución de 0,4pp al pasar de 1,3% en 2014 a 0,9% en 2015. Entre los principales riesgos para la región se encuentran la débil actividad económica interna, la reversión de los flujos de capital, y un deterioro de las condiciones financieras internas asociadas a la normalización de la política monetaria en Estados Unidos. Adicionalmente, la caída en los precios de las materias primas afectará en mayor medida a las economías exportadoras de *commodities* como Chile, Colombia, Ecuador, y Venezuela; mientras que Chile y Perú se verán favorecidas puesto que son importadores netos de crudo.

En Brasil, para 2015 se pronostica una caída del producto del 1% como consecuencia de la debilidad fiscal y del deterioro de los índices de confianza tanto del consumidor como del inversionista. Con un panorama de incertidumbre, se estima que la economía venezolana presente una fuerte contracción del PIB del orden del 7% y 4% para 2015 y 2016, respectivamente. Los problemas políticos que enfrenta y la caída del precio del petróleo que afecta en gran magnitud sus finanzas públicas, serán los principales factores que explican estas caídas. Finalmente, para 2016, se espera que los precios del petróleo registren una recuperación al alza que implicaría que la región de América Latina registre un crecimiento de 2% (Gráfico 5.4).

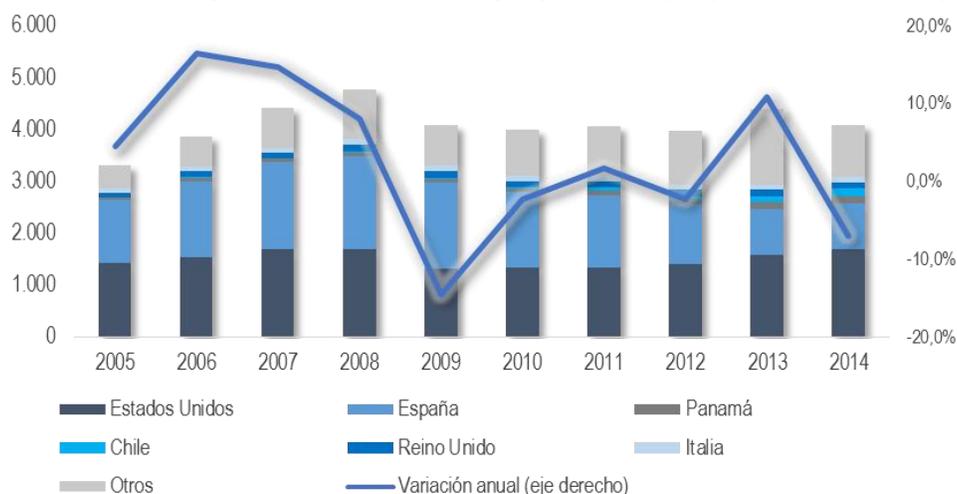
Gráfico 5.4: Crecimiento de los principales socios comerciales de Colombia



*Tomado de WEO- Fondo Monetario Internacional de octubre 2014
Fuente: WEO-Fondo Monetario Internacional (abril 2015).

Remesas

Durante 2014, el flujo de remesas que ingresó al país fue de USD4.093 millones, cayendo 7,0% frente al nivel registrado en 2013. Los flujos provenientes de Venezuela contribuyeron en -10 pp a la variación total con una caída de 90%, este comportamiento es resultado de la suspensión de envío de remesas a Colombia impuesta por el gobierno venezolano en febrero de 2014 hasta tanto se instrumente un nuevo mecanismo para tal fin (Gráfico 5.5).

Gráfico 5.5: Composición de las remesas por país de origen (millones de dólares)

Fuente: Banco de la República. Cálculos y elaboración: DGPM-MHCP.

Se proyecta para el escenario macroeconómico de mediano plazo una leve disminución en el valor de remesas como porcentaje del PIB, llegando a un valor promedio de 0,9% del PIB entre 2015-2016. Esto, por dos razones principalmente: aun cuando se espera que la economía de Estados Unidos y la zona euro se recupere y que el desempleo en estos países caiga, el desempeño de la economía colombiana y las expectativas futuras de crecimiento pueden desincentivar las dinámicas de emigración.

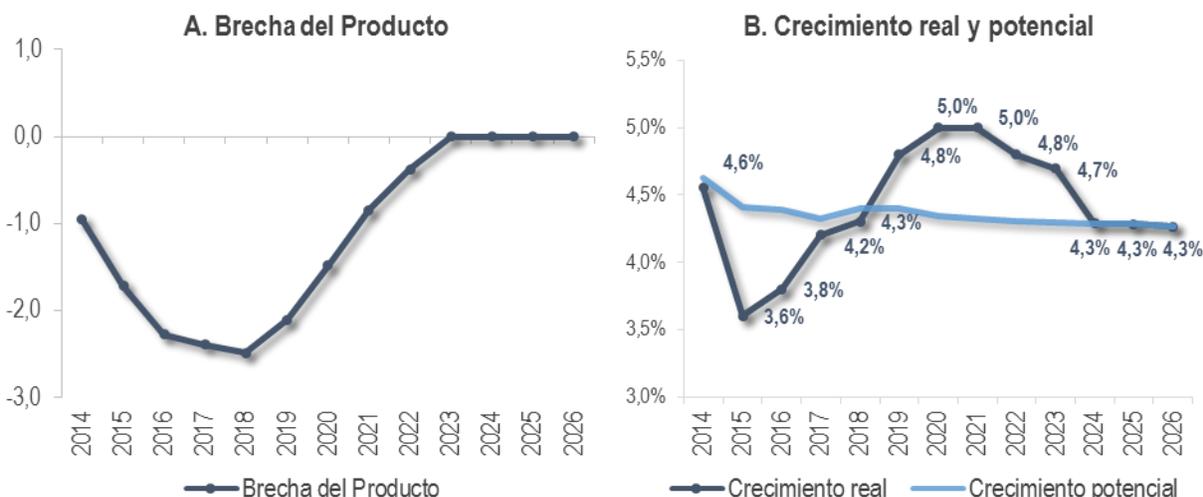
5.2 Principales supuestos macroeconómicos

Crecimiento

El escenario para el crecimiento del PIB de mediano plazo toma como referencia la senda de PIB Potencial enviada por el Subcomité de expertos que se obtiene como insumo para el cálculo de la Regla Fiscal. Con base en las sendas calculadas por cada uno de estos expertos, se obtiene una serie del crecimiento potencial para la economía que tiende a 4,3% en el mediano plazo⁵⁰. Ahora bien, con el escenario de crecimiento real esperado para 2015 de 3,6%, la economía colombiana continuaría mostrando una brecha del producto negativa, por lo que crecimientos por debajo de 4,3% en el mediano plazo implican un aumento de la brecha del producto, que se proyecta hasta el año 2018. Para poder llegar a los niveles potenciales es necesario cerrar esta brecha mediante crecimientos superiores a los del crecimiento potencial. En consecuencia, el periodo entre 2019 y 2023 mostraría crecimientos por encima del 4,3% con el fin de alcanzar los niveles de PIB potencial y crecer a una tasa equivalente a la del crecimiento potencial desde 2024 en adelante. (Ver Gráfico 5.6).

⁵⁰ Esta serie es revisada todos los años por el Subcomité de expertos de PIB potencial.

Gráfico 5.6: Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo



Fuente: Subcomité de Expertos y cálculos DGPM-MHCP.

Inflación

A pesar del incremento en la inflación registrado al cierre de 2014 (3,66%), y la perspectiva actual de que el ritmo de crecimiento de los precios siga aumentando, el esquema de inflación objetivo, cuyo principal activo es la credibilidad de los agentes, garantiza a mediano plazo que la inflación converja hacia el punto medio del rango meta (3%), a la vez que continúe la estabilización en el nivel de precios mientras que la economía crece a su nivel potencial.

Precio de los productos de exportación

Para el escenario base se supone un precio spot de la canasta colombiana de USD48,0 para 2015, período a partir del cual registra una senda creciente, hasta alcanzar su nivel de largo plazo USD63,5 en el 2020. Estos precios suponen un diferencial de USD12,0 con respecto a la referencia de crudo Brent. Por su parte, los pronósticos suponen un precio promedio para el carbón de USD61,8 por tonelada a partir de 2016.

RECUADRO 5.A: PIB POTENCIAL Y PETRÓLEO

La caída de los precios del petróleo se ha convertido en el eje de las discusiones de política fiscal y económica más recientes. La nueva condición de precios del principal producto de exportación del país plantea un reto no sólo en materia fiscal, sino que llama la atención sobre una nueva realidad macroeconómica que implicaría un ajuste en las tasas de crecimiento real que exhibiría el país.

Los canales a través de los cuales una economía exportadora de petróleo ve afectada su dinámica económica por una caída de los precios de este commodity son múltiples y conexos. Un menor precio de petróleo afecta los términos de intercambio, lo que se traduce en una reducción del ingreso nacional, lo que a su vez se refleja en menor disponibilidad de recursos para la inversión y para el consumo privado y público. La cuantificación del impacto de la caída de los precios del petróleo en el PIB se convierte, entonces, en una tarea crucial toda vez que obliga al diseño de medidas que permitan contrarrestar el efecto negativo que ésta tiene sobre la economía, así como al aprovechamiento adecuado de las oportunidades a las que da lugar.

El análisis que se propone a continuación se centra en la metodología de la función de producción, teniendo como base que esta es la misma metodología que utiliza el Subcomité de PIB Potencial para dar sus insumos al Comité de Regla Fiscal. Para

este ejercicio se realiza una primera aproximación del impacto del desplome de los precios de petróleo en la Productividad Total de los Factores (PTF) y la acumulación de capital a partir del uso de elasticidades. Asimismo, se muestra cómo el programa de Infraestructura de Cuarta Generación se erige como una de los principales mecanismos a través de los cuales el país puede compensar una caída permanente en sus términos de intercambio.

Efecto sobre la Productividad Total de los Factores

La caída de los precios del petróleo tiene un impacto directo en los términos de intercambio, definidos como la razón entre los precios de los bienes que una economía exporta y el precio de los que importa:

$$TI = \frac{P_X}{P_M} = \frac{P_X}{P_M^* * e}$$

El deterioro del precio de uno de los principales bienes de exportación, acompañada de una devaluación del tipo de cambio –explicada, en gran parte, por esta misma disminución del precio del *commodity*⁵¹, reduce de manera importante el ingreso nacional: el gobierno percibe menores dividendos y recauda menos impuestos, mientras que los privados reciben una menor remuneración por el capital y el trabajo al reducirse los proyectos de inversión en los que incurrirían por evaluarlos como menos rentables. Lo anterior se traduce no sólo en una desaceleración en la acumulación de capital (como se verá más adelante), sino en un menor desarrollo de tecnologías asociadas al proceso productivo, lo que redundaría en una menor eficiencia de los factores productivos.

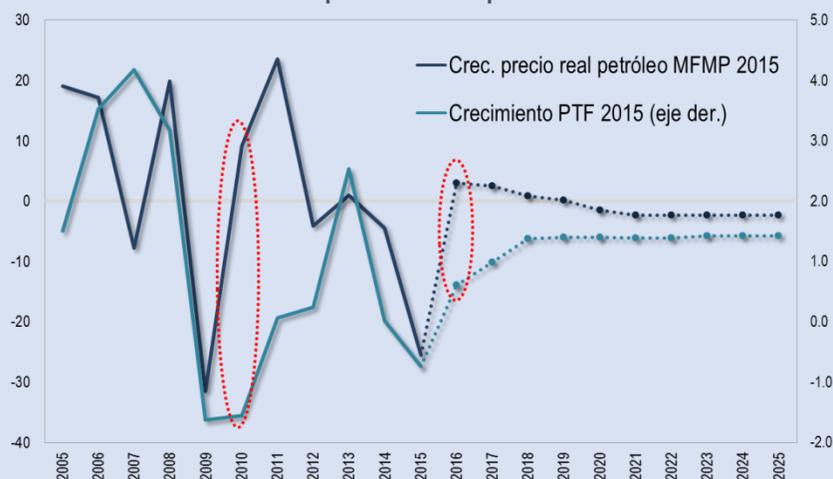
Para abordar la pregunta de la magnitud del impacto en la Productividad Total de los Factores (PTF) de la caída de los precios del petróleo, se lleva a cabo un ejercicio de elasticidades. Considerando que los cambios de la PTF responden tanto a factores domésticos como a variaciones de los términos de intercambio, se toma como período de referencia el año 2009, año en el que la caída en la productividad puede asociarse más directamente a este último motivo. El Gráfico 5.A.1 muestra la relación entre la variación del precio real del petróleo⁵² (p_o) y el crecimiento de la PTF. Se puede observar que una caída de p_o no solamente tiene un impacto en t , sino que el efecto en $t+1$ sigue siendo importante. La senda proyectada de p_o es consecuente con las sendas del precio spot del petróleo, la inflación y el tipo de cambio empleadas como supuestos para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015. Este Gráfico muestra que el crecimiento de la PTF en 2016 es mayor frente a 2015 que el que se observó en 2010 a pesar de que la recuperación de los precios del petróleo fue mucho más pronunciada en ese momento que la que se espera para el próximo año. La razón de este comportamiento radica en que, en ausencia del choque de términos de intercambio, la PTF habría presentado un crecimiento considerablemente superior frente al de 2015, por lo cual el impacto en 2016 no resulta ser tan perjudicial como lo fue en aquel momento. El resultado final del impacto del deterioro del precio del petróleo sobre la PTF se muestra en el Gráfico 5.A.4: aproximadamente 0.7 pp podrían restarse al crecimiento económico por una desaceleración en la variación de la misma.

Es necesario anotar que la senda aquí proyectada desconoce los efectos positivos que una caída en el precio del petróleo (máxime si es persistente) puede tener en otros sectores de la economía. Un sector petrolero menos rentable lleva a que se transfieran recursos a otros sectores productivos como, por ejemplo, el manufacturero. Las ganancias en este sector pueden traducirse en un mayor crecimiento potencial de la economía por cuanto abre la oportunidad a tener un aparato exportador más diversificado y complejo con marcadas ventajas competitivas.

⁵¹ Es un hecho estilizado que una caída de los precios del petróleo genera una depreciación en el tipo de cambio de las economías exportadoras del *commodity*. Un menor precio se traduce en menor rentabilidad de los proyectos petroleros, lo que reduce la inversión destinada al sector y disminuye la oferta de dólares en la economía.

⁵² Se deflactan los precios del petróleo por el tipo de cambio nominal y el IPC.

Gráfico 5.A.1: Crecimiento del precio real del petróleo vs crecimiento de la PTF



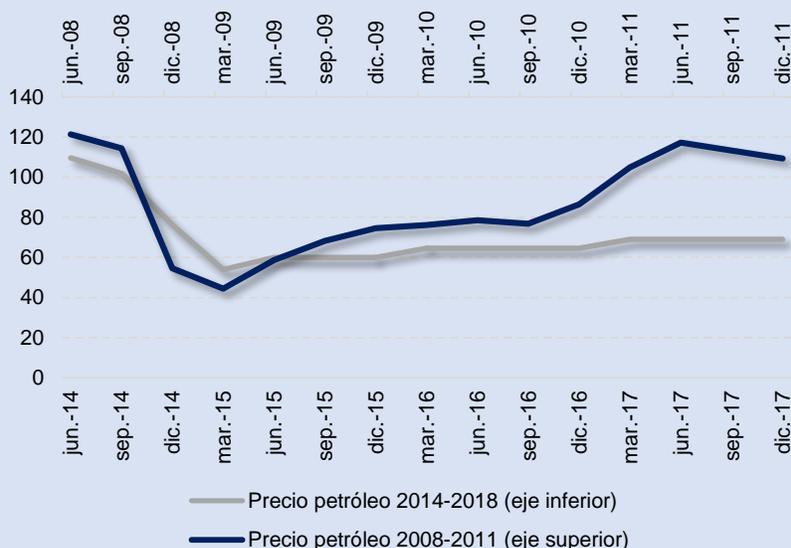
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Efecto sobre el stock de capital

En el corto plazo, el impacto de la caída en de los precios se verá reflejado en los flujos de inversión, desacelerando el ritmo de acumulación de capital. Esto naturalmente se traduce en menores niveles de stock de capital físico para la economía en el mediano plazo. Durante el 2014, el sector petrolero presentó flujos de inversión extranjera directa por 4.837 millones de dólares, equivalentes al 1,3% del PIB, mostrando una reducción de 5,4% frente a los flujos del año anterior. A pesar de que una buena parte de este comportamiento fue contrarrestado por el redireccionamiento hacia otros sectores, es de esperar que la inversión extranjera asociada a este *commodity* presente una desaceleración considerable en los próximos años. En términos reales, esto se traduce en menores niveles de formación bruta de capital fijo correspondientes principalmente a infraestructura petrolera, así como a exploración para aumento de las reservas y la producción futura, afectando el sector minero, así como los servicios personales y otros sectores conexos asociados a este sector.

Para la cuantificación de este efecto sobre el stock de capital, nuevamente se realizó un ejercicio contrafactual comparando el escenario actual con el episodio de caída en los precios durante 2008 y 2009, pero ajustándolo a una frecuencia trimestral para capturar los efectos en el corto plazo. Comparativamente, el caso de 2009 presenta ciertas diferencias frente al escenario actual. En el Gráfico 5.A.2 se muestra el comportamiento comparativo de la caída en ese momento frente al comportamiento esperado para el precio de referencia Brent en 2015. Se puede observar que en ese entonces la caída fue un poco más fuerte. No obstante, alcanzó el punto mínimo rápidamente y se empezó a recuperar hacia niveles cercanos a los iniciales, constituyéndose como un choque de carácter temporal. Para el escenario actual, se espera que la nueva realidad de precios se ubique en un nivel más bajo, consolidándose como un choque permanente.

Gráfico 5.A.2: Comparativo Precio de Petróleo: Escenario 2009 vs escenario 2015.



Fuente: EIA y cálculos Ministerio de Hacienda.

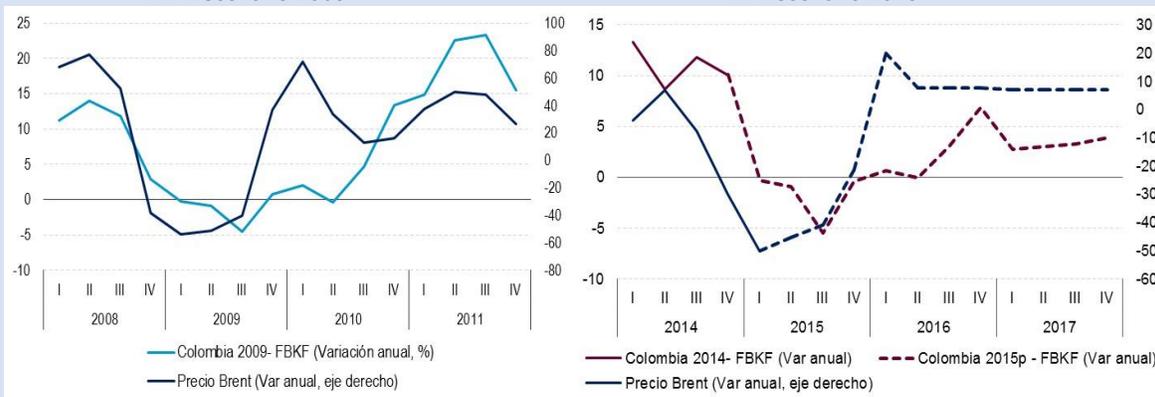
Ahora bien, para determinar la magnitud del efecto de corto plazo sobre el flujo de inversión se analizó el comportamiento de la formación bruta de capital para los trimestres posteriores al choque en 2008. En el Gráfico 5.A.3 (panel A) se puede observar que en ese momento la formación bruta de capital mostró una rápida desaceleración contemporánea a la caída en los precios, alcanzando variaciones negativas tres trimestres después del pico (1T2009). No obstante, después del punto mínimo en la variación, el precio comenzó a mostrar una recuperación importante, que se transmitió más lentamente en el crecimiento de la inversión. No obstante, hacia el 2010 ya la formación bruta de capital fijo mostraba variaciones positivas y los precios comenzaban a acercarse nuevamente a sus niveles de largo plazo.

Para replicar estos resultados en el escenario actual, se calculó la elasticidad que evidenció la formación bruta de capital fijo a los cambios en el precio del petróleo para los periodos posteriores al choque. Estas elasticidades luego se utilizaron para determinar el comportamiento esperado de la inversión durante los próximos tres años, como respuesta al escenario de precios de petróleo esperado y que es consistente con este Marco Fiscal de Mediano Plazo. El resultado se muestra en el Gráfico 3, panel B.

Gráfico 5.A.3: Comparativo comportamiento Formación Bruta de Capital Fijo Escenario 2009 vs escenario 2015.

A. Escenario 2009

B. Escenario 2015

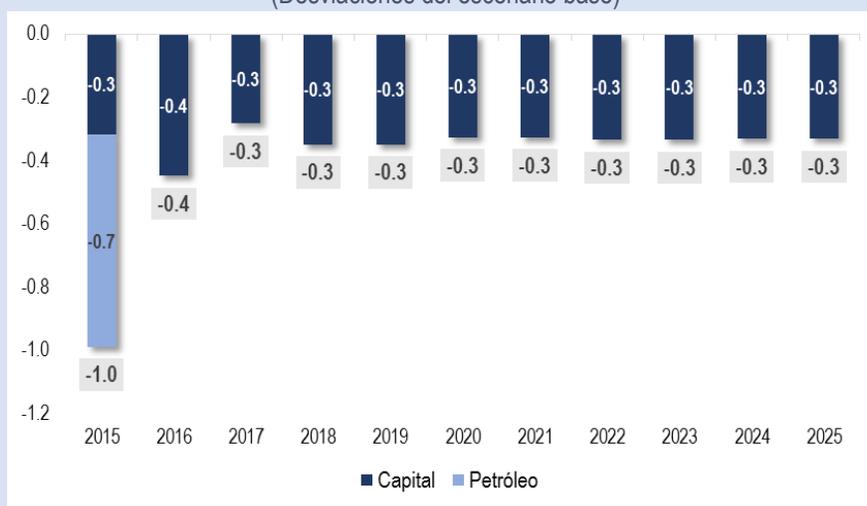


Fuente: DANE, EIA y cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al llevar estos resultados al ejercicio de PIB potencial, se incluye este comportamiento en la inversión, lo cual afecta la acumulación de capital y se traduce en una reducción de 0,32 puntos porcentuales de crecimiento potencial para 2016 y 0,45 puntos en 2017. Adicionalmente, se puede ver que el efecto de este choque es permanente en la medida en que las tasas de crecimiento del stock de capital *ex post* no vuelven a ser las mismas (*ceteris paribus*), perpetuando el efecto de este choque en 0,3 pp menos en el mediano plazo (Ver Gráfico 5.A.4).

Finalmente, el Gráfico 5.A.4 muestra un resumen del impacto agregado de este choque sobre el crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo. Es importante anotar que, bajo este análisis, el mayor efecto se esperaría en 2016, donde se acumulan el efecto sobre la PTF y el efecto de corto plazo sobre el crecimiento del stock de capital. No obstante, el impacto en la productividad desaparece al año siguiente, permaneciendo únicamente el efecto de mediano plazo sobre el crecimiento en la inversión dados el carácter permanente del choque y la nueva tasa de crecimiento de la formación bruta de capital en la nueva realidad económica.

Gráfico 5.A.4. Impacto de la caída de los precios del petróleo sobre el PIB potencial
(Desviaciones del escenario base)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

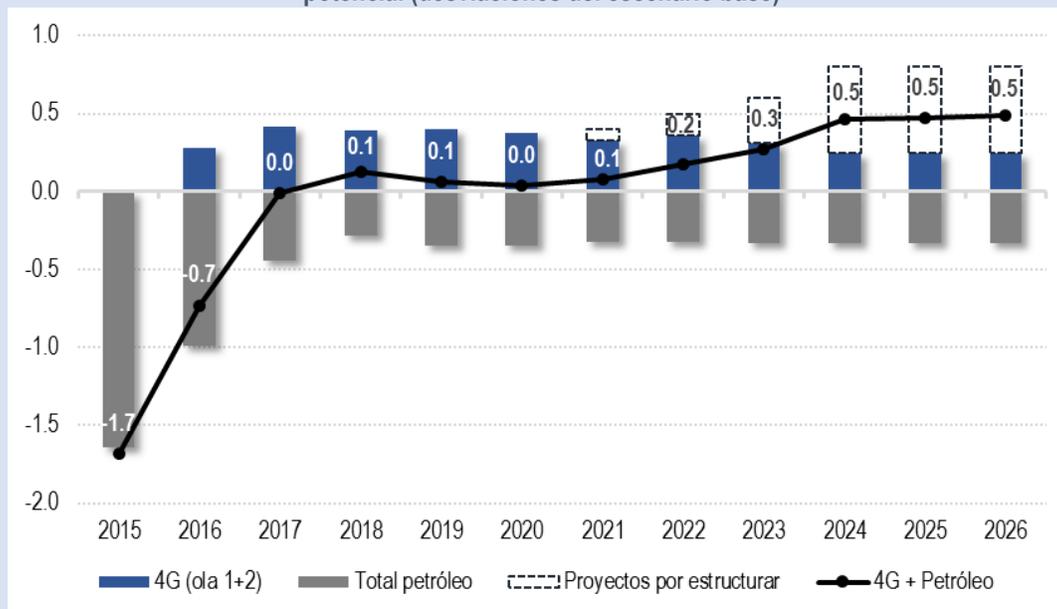
Proyectos de cuarta generación de infraestructura

Ante una caída del crecimiento potencial de la economía ocasionada por un deterioro de los términos de intercambio, surge la necesidad de plantear alternativas que puedan compensar este efecto negativo. Se mencionaba en la sección anterior que una reducción del precio del petróleo abre la oportunidad a que otros sectores productivos de la economía cobren protagonismo y lleven a potencializar el crecimiento de la economía incluso por encima de la pérdida ocasionada por unos menores términos de intercambio. Se abre, entonces, la oportunidad para el gobierno de actuar como facilitador de este proceso de ajuste con el fin de que se obtenga el valor agregado deseado.

A este efecto, se sumaría el efecto que tendría el programa de cuarta generación de infraestructura. Esta política, que comprende la ejecución de 47 proyectos, tendría un impacto en el PIB de largo plazo cercano a los 0,8 pp (para el 2026). En el Gráfico 5.A.5, se desagrega este efecto separando las olas 1 y 2 (ya adjudicadas o en proceso de licitación) de los proyectos que faltan por estructurar⁵³. Es importante mencionar que el impacto de estos proyectos de infraestructura en el PIB potencial se reflejará tanto en el capital (durante el periodo de construcción) como en la PTF, pues, una vez finalizadas las obras, se generan ganancias significativas en materia de tiempos de recorridos lo que reduce los costos de transporte.

⁵³ Los cálculos realizados para el impacto de primera y segunda ola fueron realizados por el Ministerio de Hacienda. El efecto de las obras restantes fue descontado del impacto total del programa 4G calculado por el DNP.

Gráfico 5.A.5. Impacto de la caída de los precios del petróleo y del programa 4G de infraestructura en el PIB potencial (desviaciones del escenario base)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

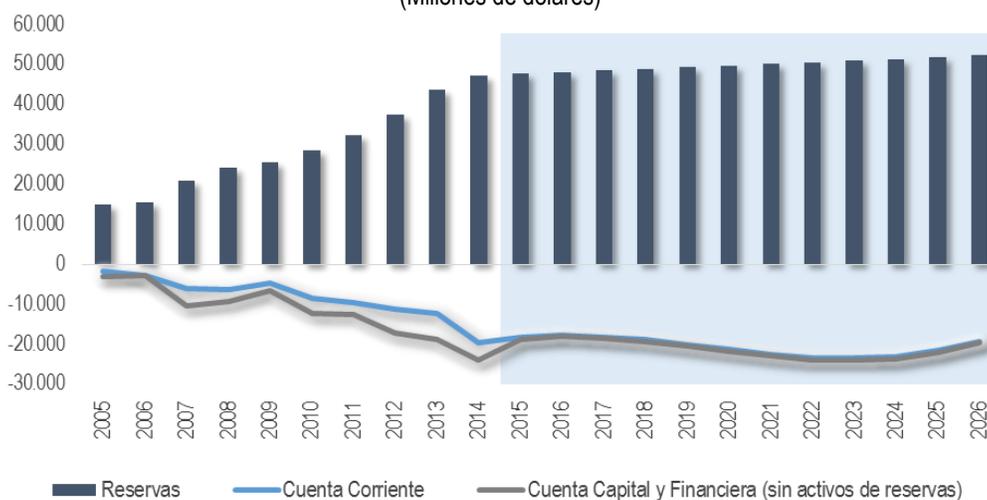
En resumen, se puede observar que en el mediano y largo plazo, el efecto perjudicial del choque de términos de intercambio es compensado por el programa de 4G, permitiéndole a la economía alcanzar tasas de crecimiento 0,5 pp por encima de las que se obtendrían en un escenario base (Gráfico 5.A.5). Lo anterior, sin contemplar las externalidades positivas que el deterioro de los términos de intercambio genera en otros sectores.

5.3 Tendencias generales del escenario macroeconómico

5.3.1 Sector externo

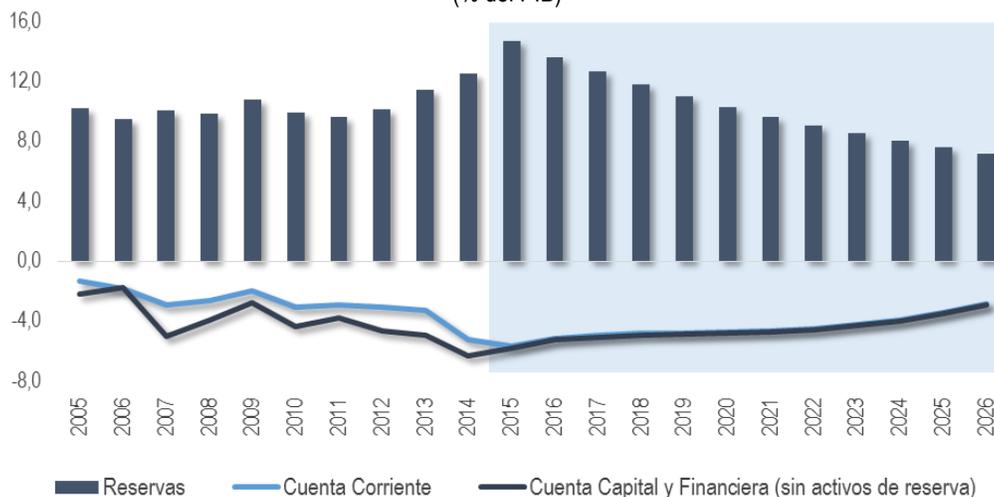
La trayectoria de estimación del mediano plazo de la balanza de pagos (Gráfico 5.7 y Gráfico 5.8), elaborada a partir de los supuestos descritos anteriormente, muestra una convergencia pausada del déficit de la cuenta corriente, alcanzando un máximo en 2015 de -5,6% del PIB y se ubicándose en -2,8% del PIB en 2026. Adicionalmente, se proyecta que éste sea financiado con entradas de capital extranjero, registradas en la cuenta de capital.

Gráfico 5.7: Evolución y proyección de la balanza de pagos
(Millones de dólares)



Fuente: Banco de la República y cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 5.8: Evolución y proyección de la balanza de pagos
(% del PIB)



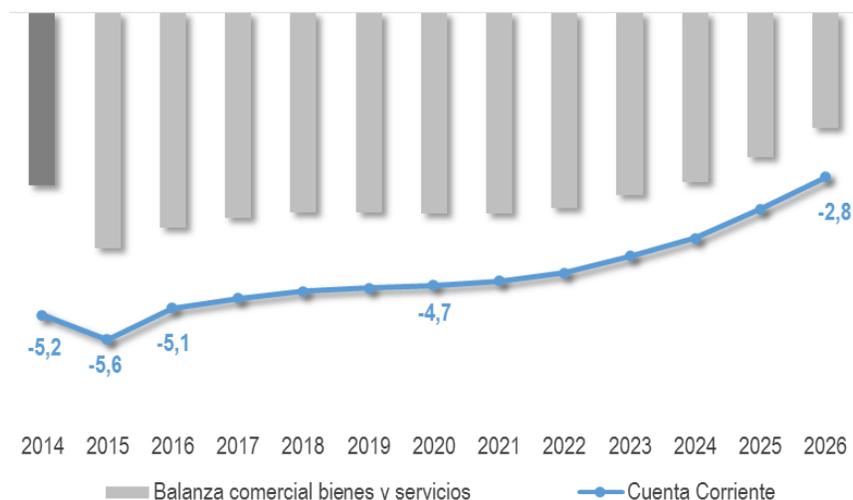
Fuente: Banco de la República y cálculos DGPM-MHCP

5.3.1.1 Cuenta corriente

Para el periodo 2015-2026 se estima un déficit promedio en la cuenta corriente de 4,5% del PIB. Durante este periodo las exportaciones de bienes y servicios alcanzarían una cifra equivalente al 17% del PIB. Este comportamiento obedecería a la proyección de recuperación de la demanda externa, en particular la de nuestro principal socio comercial, el pleno aprovechamiento de los tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, los cuales permitirán diversificar las exportaciones no minero-energéticas. De otra parte, las importaciones se ubicarían

en promedio en 20% del PIB, lo que contribuirá a que el balance de la cuenta corriente se reduzca paulatinamente (Gráfico 5.9).

Gráfico 5.9: Proyección balance cuenta corriente y comercial de bienes y servicios no factoriales
(% del PIB)



Fuente: Banco de la República y cálculos DGPM-MHCP

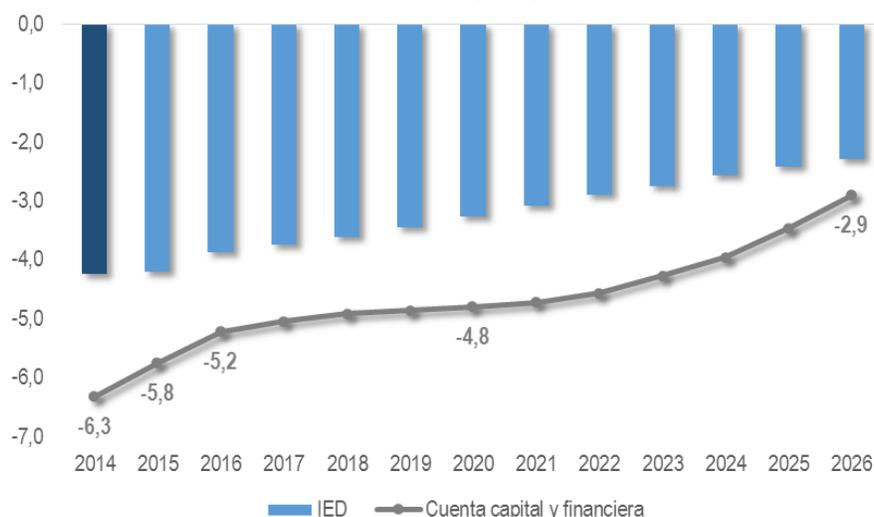
5.3.1.2 Cuenta financiera

En 2014, las entradas de capital extranjero, sin activos de reserva, alcanzaron el 6,3 del porcentaje del PIB. Las estimaciones realizadas permiten anticipar una reducción de este balance, el cual alcanza un nivel promedio de 4,5% del PIB en el periodo 2015-2026, proyección en línea con la estabilización de la Inversión Extranjera Directa como porcentaje del PIB (Gráfico 5.10).

Inversión extranjera directa (IED)

En el escenario macroeconómico base 2015-2026 se espera que los ingresos de inversión extranjera directa se mantengan alrededor del 3% del PIB, lo cual es consistente en un contexto de precios de petróleo bajos donde las inversiones al sector petrolero se verán disminuidas, donde en los últimos cinco años éstas han representado el 35% del total de los recursos de inversión extranjera directa. 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 2,8% del PIB entre 2015 y 2026 (Gráfico 5.10).

Gráfico 5.10: Cuenta de capital y financiera e IED



Fuente: Banco de la República y cálculos DGPM-MHCP

5.3.2 Balance macroeconómico de mediano plazo

La trayectoria de la economía ha estado determinada, históricamente, por la demanda privada y más específicamente, por el consumo privado, que para el periodo 2000-2014, representó en promedio el 66,1% del PIB. Sin embargo, esta participación, aunque alta, ha ido decreciendo en el tiempo, para representar en 2014 el 64,7% del PIB real y dando lugar a una presencia cada vez mayor de la inversión privada, que para 2014 fue de 19,8% del PIB, frente a un modesto 9,6% en 2000.

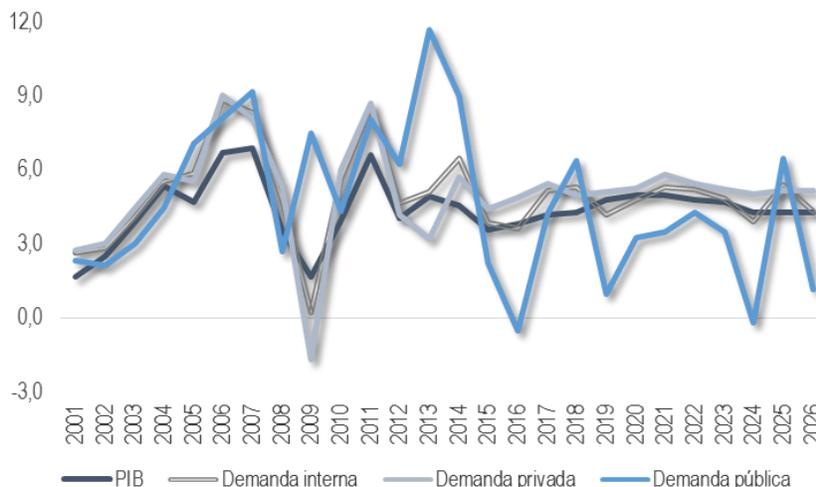
No obstante, la demanda pública ha jugado un papel determinante en la economía, cuya dinámica, como se señaló en el MFMP 2014, ha estado marcada principalmente por dos factores: i) el ciclo político, que define la senda del gasto público en las administraciones regionales y locales y ii) la necesidad de impulso fiscal a la economía, ante contingencias de tipo externo y/o local, como la crisis financiera de 2008-2009.

Como se mencionó en el Capítulo I, se espera que en 2015 la economía se desacelere y crezca a una tasa real anual de 3,6%. Para 2016 se espera una leve recuperación de la economía a 3,8%, especialmente impulsada por la demanda privada que crecerá al 4,9% y que vendrá a contrarrestar la caída de 0,5% en la demanda pública, ya que, entre otras cosas, 2016 es el primer año del ciclo político y la ejecución es relativamente baja. El impulso que pueda darle a la economía el sector privado provendrá particularmente de la inversión privada, que crecerá a una tasa de 7,9% y representará el máximo histórico de 21,1% del PIB, y que estará financiado por ahorro externo (inversión extranjera directa, y endeudamiento externo e inversión de portafolio), permitiendo que la tasa de inversión se mantenga en los niveles observados en 2014 y 2015, 29,5% del PIB (Gráfico 5.11).

El consumo por su parte, crecería a una tasa de 3,4% anual, inferior a lo previsto para 2015, dado el ciclo electoral ya mencionado, que lleva a una desaceleración importante del gasto público (1,6%), que como se mencionó, estará parcialmente compensada por el consumo privado, que crecerá a una tasa de 4,0% anual.

A mediano plazo (2016-2026) se espera que la economía retome el dinamismo observado hasta 2014 y crezca a una tasa promedio anual de 4,5%, llegando a 5,0% en 2020, para luego crecer a un ritmo igual al del PIB potencial (4,3%) a partir de 2024 (Gráfico 5.11).

Gráfico 5.11: Demanda interna y PIB
Crecimiento real anual (%)



Fuente: Dane. Cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En este contexto, la demanda interna avanzaría a un ritmo de 4,7% anual en promedio, sustentado en el hecho de que la demanda privada alcanzará un crecimiento promedio de 5,2%, estimulada por el consumo y la inversión, la cual jugará un papel protagónico en el crecimiento de mediano plazo. Entre tanto, la demanda pública crecerá al 3,0% anual, teniendo como motor la inversión (Cuadro 5.1)

Cuadro 5.1: Crecimiento anual promedio de la demanda interna (2016-2026)

Concepto	Variación anual promedio (%)
Demanda interna	4,7
Demanda privada	5,2
Consumo	4,4
Inversión	7,5
Demanda pública	3,0
Consumo	1,6
Inversión	5,3
PIB real	4,5

Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

5.3.3 Balance Ahorro- Inversión

El balance ahorro-inversión se estima a partir de la proyección de la demanda interna, de la senda proyectada de la cuenta corriente en el mediano plazo y del resultado del sector público consolidado.

Como se vio en la sección 5.3.1.1, se proyecta que el déficit de la cuenta corriente alcance su punto crítico en 2016 (5,6% del PIB), para luego empezar a mejorar de gradualmente, hasta alcanzar 2,8% del PIB en 2026 (ver Gráfico 5.12).

Gráfico 5.12: Balance macroeconómico
(% del PIB)



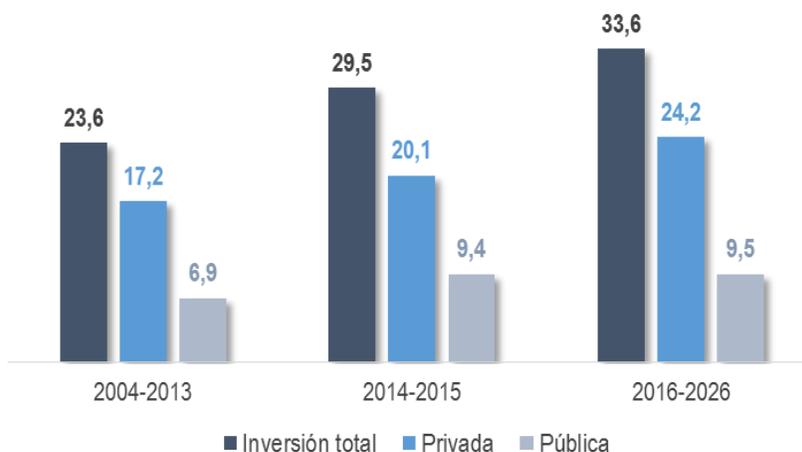
Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Resulta evidente que entre 2016 y 2020 el sector privado tendrá un rol protagónico, al liderar el crecimiento de la inversión, en el contexto de las App y las 4G (Ver Capítulos 6 y 7 para un análisis detallado). Dicha inversión será financiada con ahorro externo, principalmente inversión extranjera directa y crédito externo. El liderazgo del sector privado le permitirá al sector público hacer el ajuste requerido de su balance, en cumplimiento de la Regla Fiscal. Así las cosas, el balance público pasará de -2,4% del PIB en 2016 a 0,4% en 2020, año en el que, por demás, se alcanza la tasa máxima de crecimiento real de la economía para el período en cuestión (5,0%).

A partir de 2021, hasta 2026, con un sector público superavitario, y una cuenta corriente ajustándose a un mayor ritmo, el sector privado estabilizará su balance hasta alcanzar 3,0% del PIB en 2026 (desde -5,1% en 2021), aunque seguirá liderando el crecimiento de la inversión con financiamiento externo. En 2024, el sector público mejora su balance considerablemente, al reducir su demanda, dado que se trata del primer año del ciclo electoral 2024-2028. La reducción en la demanda pública será contrarrestada por el sector privado, que si bien seguirá invirtiendo a tasas similares a las de años anteriores, en esta ocasión destinará parte de su ahorro a prepago de deuda, desmejorando con ello su balance (-4,8% del PIB). El principal resultado de lo anterior es la reducción de la necesidad de flujos de financiamiento externo, lo que se traduce en una menor presión sobre la cuenta corriente, que a partir de 2025 reducirá su déficit a una mayor velocidad, acercándose a sus niveles sostenibles de largo plazo.

De acuerdo con lo expuesto, si bien se anticipa una desaceleración para la economía, Colombia tendrá la capacidad de mantener y mejorar el nivel de inversión de 2014 y 2015 (29,5% del PIB), que se ubicaría alrededor de 33,6% en promedio para 2016-2026, muy superior al promedio de 2004-2013 (24,1%) alcanzando una tasa de inversión cercana al 38% del PIB al cierre del período en cuestión (Gráfico 5.13)

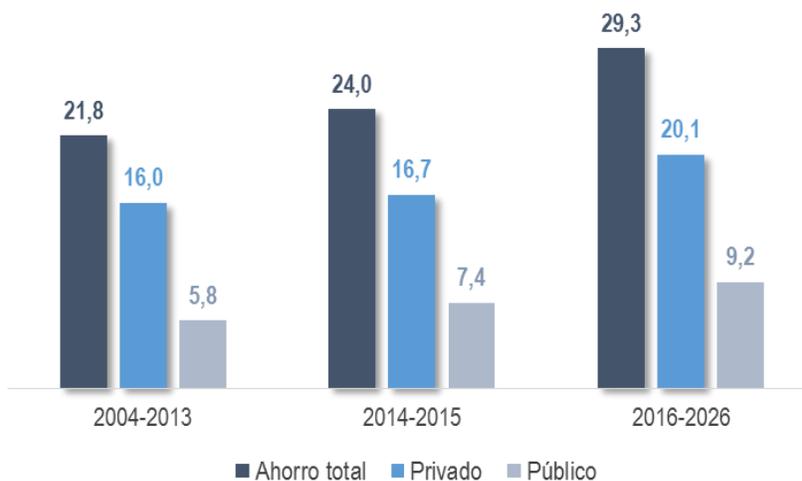
Gráfico 5.13: Tasa de inversión, promedio anual por períodos
(% del PIB)



Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La dinámica del ahorro estará determinada por el sector público, que incrementará su tasa de ahorro promedio desde 5,8% del PIB en 2004-2013 a 9,2% para 2016-2026. 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 mejoramiento a largo plazo del balance fiscal. La tasa de ahorro promedio de la economía para 2016-2026 llegará a 29,3%, 7,5 pp por encima de lo observado para 2004-2013 (Gráfico 5.14).

Gráfico 5.14: Tasa de ahorro, promedio anual por períodos
(% del PIB)



Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Capítulo VI

6 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 por parte del Congreso de la República de la ley anual de apropiaciones y, por lo tanto, pre-asigna recursos públicos que en su momento deberán destinarse con exclusividad a su financiación, teniendo en cuenta la restricción de recursos de corto y mediano plazo.

Las decisiones que se toman respecto a la autorización de cupos de VF son consistentes con la programación macroeconómica y fiscal, y están articuladas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), lo cual posibilita un manejo fiscalmente sostenible y permiten un proceso financiero más dinámico de la administración pública, acorde con la realidad de la economía y la búsqueda de efectividad en el gasto público.

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) y, a partir de 2011, el gobierno ha considerado incluir en el MFMP un informe sobre el estado de las autorizaciones de compromisos con cargo a VF en el país. Así las cosas, en este capítulo se presentan los montos de autorizaciones para los próximos años, por cuatrienios según administraciones de gobierno, la relación de los proyectos de inversión más significativos por su importancia estratégica nacional, así como el comportamiento de las VF para proyectos de Asociación Público Privada (APP) y los avales fiscales otorgados, dado que serán objeto de evaluaciones para autorización de próximas VF. En el Cuadro 6.1 se establecen las definiciones de las VF y las características más relevantes entre los tipos de VF.

Cuadro 6.1: Características generales de las vigencias futuras

Nombre	Soporte legal	Definición y/o características
Vigencia Futura Concepto General	Leyes 819 de 2003, 1508 de 2012, 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 en la vigencia fiscal en que la VF es autorizada. Esta autorización puede ser delegada en el Director General del 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 en la vigencia en que son autorizadas.

VF - APP	Ley 1508 de 2012, Decreto 1610 de 2013	Para amparar la realización de estos proyectos de asociación que vinculan capital privado, que se materializa en 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.
Aval Fiscal	Leyes 819 de 2003, 1508 de 2012 y Decreto 4730 de 2005	Proceso previo a la declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES para proyectos de inversión que superan el periodo de gobierno. Permite su consideración en las cuentas fiscales, mientras se cumplen los demás requisitos para el estudio y aprobación de la autorización.

Fuente: DGPPN - MHCP

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 2015 cubre el periodo 2016 – 2040 y asciende a \$ 89,7 billones (pesos constantes de 2015) según los registros realizados en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación II⁵⁴. El 69,8%, de las VF autorizadas corresponde a APP (ver Cuadro 6.2), el 18,6% a VF ordinarias y el 11,6% a VF excepcionales.

Cuadro 6.2: Total vigencias futuras – por tipo

Tipo	Vigencias futuras							Totales	% de particip.
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022-2040		
App	207	408	822	1.758	2.823	3.464	53.138	62.620	69,8
Ordinaria	8.871	4.636	2.066	584	144	71	291	16.662	18,6
Excepcional	3.297	1.595	853	813	763	737	2.361	10.418	11,6
Total general	12.376	6.639	3.740	3.155	3.730	4.271	55.789	89.700	100,0

Autorizaciones a abril 30 de 2015. miles de millones de \$ constantes de 2015

Fuente: SIIF NACIÓN - DGPPN MHCP

La concentración en APP (69,8%), contrasta con los periodos de gobierno, pues las VF para APP presentan una mejor distribución en el tiempo, mientras que las VF ordinarias y excepcionales se concentran en la actual administración. Agrupados por cuatrienios tenemos que el 25,4% de las vigencias futuras autorizadas se ejecutará en el periodo 2016-2018, el 17,1% en 2019-2022, el 17,7% en 2023-2026, el 13,9% en 2027-2030, el 12,1% en 2031-2034, el 11,7% en 2035-2038 y el 2,2% en 2039-2042 (ver Cuadro 6.3).

Cuadro 6.3: Total vigencias futuras – por periodos de gobierno

Tipos	Vigencias futuras							Totales
	2016-2018	2019-2022	2023-2026	2027-2030	2031-2034	2035-2038	2039-2042	
App	1,438	11,570	13,931	12,442	10,829	10,479	1,930	62,620
Ordinaria	15,573	865	170	55	0	0	0	16,662
Excepcional	5,745	2,913	1,760	0	0	0	0	10,418

⁵⁴ 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 2015.

Total general	22,755	15,348	15,861	12,497	10,829	10,479	1,930	89,700
% del PIB	0.9	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.0	
Participación %	25.4	17.1	17.7	13.9	12.1	11.7	2.2	100.0

Autorizaciones a abril 30 de 2015. Miles de millones de \$ constantes de 2015

Fuente: SIIF NACIÓN - DGPPN MHCP

De los \$89,77 billones de autorizaciones de VF, \$85,77 billones corresponden a gastos de inversión \$3,92 billones a gastos de funcionamiento (adquisición de bienes y servicios, servicios médicos, atención de desastres y emergencias, servicios personales, seguros, contribuciones inherentes a la nómina, planes complementarios de salud, bonos pensionales, entre otros) y \$0,01 billones a deuda (asesoría y asistencia profesional en operaciones de crédito público, asimiladas de manejo de la deuda pública y conexas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Los gastos de funcionamiento culminan en el 2024, mientras que los de inversión lo harán en el 2040 (Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4: Cupos de vigencias futuras y avales fiscales autorizados

Programa	Vigencias futuras+ Avales fiscales							Totales
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022-2040	
Total vigencias futuras	12.376	6.639	3.740	3.155	3.730	4.271	55.789	89.700
Total avales fiscales (sin VF autorizada)	846	1.000	1.139	696	578	500	808	5.567
Total VF + Avales fiscales	13.222	7.639	4.879	3.851	4.308	4.772	56.597	95.268
% del PIB	1,5	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2	

Autorizaciones a abril 30 de 2015. Miles de millones de \$ constantes de 2015

Fuente: SIIF NACIÓN - DGPPN MHCP

Según el Cuadro 6.4, si al total de cupos de VF se adicionan los avales fiscales otorgados a 30 de abril de 2015, la presión de gasto suma \$ 95,3 billones (a pesos constantes de 2015); de estos, el 94,2% corresponde a VF y el 5,8% restante a avales fiscales. Los avales fiscales cubren el periodo 2016 – 2025, mientras que las VF se ejecutarán en el periodo 2016 – 2040. Como porcentaje del PIB se observa que el nivel máximo tiene lugar en el año 2016 con 1,5% del PIB, menor al 10% del gasto total previsto para esa vigencia fiscal.

En cuanto a la destinación de los avales fiscales, el 46,3% corresponde al sector vivienda, con destino a programa de vivienda, recursos FRECH de FONVIVIENDA y acueducto en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y los Patios en Norte de Santander; el 29,2% al sector educación para el plan nacional de infraestructura escolar, el 24,4% al sector transporte para la renovación del parque automotor de carga, al corredor Santafé de Antioquia – Cañasgordas – túnel El Toyo y el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cartagena, y el 0,1%, para el 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 2016-2040, asciende a \$85,8 billones (en pesos constantes de 2015), que se destinarán a garantizar la financiación de obras de infraestructura que: (i) por su naturaleza no pueden realizarse en una sola vigencia fiscal; (ii) son proyectos estratégicos de la mayor importancia en beneficio de la sociedad y la economía nacional, y (iii), son determinantes para consolidar las condiciones materiales necesarias para apalancar el crecimiento esperado en los próximos años.

El Cuadro 6.5 muestra que el 86,6% de los cupos autorizados para inversión se concentran en el sector transporte, en el que se incluyen los sistemas estratégicos e integrados de transporte público de pasajeros, la construcción, y el mejoramiento y pavimentación de la infraestructura vial (2016 – 2040). Para programas de vivienda, agua potable y saneamiento básico 5,8%; el 3,6% corresponde al Fondo Adaptación para la recuperación, construcción y

reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña” de 2010, año en el que se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, de acuerdo con el Decreto 4580 de 2010. Para el resto de sectores se ha destinado 4%.

Cuadro 6.5: Cupos autorizados de inversión
 (Miles de millones de pesos constantes de 2015)

Concepto	Vigencias futuras							Total	% de particip.
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022-2040		
CONCESION AUTOPISTA RUTA DEL SOL REGION NACIONAL	1.011	484	417	415	410	408	1.606	4.751	5,5
CONCESION AUTOPISTA AL MAR 1, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	0	0	11	46	122	257	4.207	4.643	5,4
CORREDOR RUMICHACA - PASTO, DEPARTAMENTO DE NARIÑO	0	0	30	99	210	210	3.885	4.433	5,2
CONCESION AUTOPISTA AL MAR 2, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	0	0	9	36	217	399	3.195	3.857	4,5
CORREDOR VILLAVICENCIO - YOPAL, DEPARTAMENTOS DEL META Y CASANARE	0	0	0	106	178	178	3.378	3.839	4,5
VIA MULALO - LOBOGUERRERO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	34	35	180	136	184	178	2.929	3.676	4,3
CONEXION PACIFICO 1 - AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD, ANTIOQUIA	0	0	82	82	185	185	3.142	3.676	4,3
CONCESION AUTOPISTA AL RIO MAGDALENA 1. DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	0	0	48	104	179	179	2.932	3.442	4,0
CONCESIÓN AUTOPISTA AL RÍO MAGDALENA 2 DPTOS DE ANTIOQUIA Y SANTANDER, OCCIDENTE	0	0	36	36	173	173	2.938	3.356	3,9
CORREDOR POPAYAN - SANTANDER DE QUILICHAO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA	0	0	0	70	150	150	2.771	3.141	3,7
CONSTRUCCIÓN ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL - DECRETO 4580 DE 2010 NACIONAL	1.942	1.131	0	0	0	0	0	3.073	3,6
CORREDOR BUCARAMANGA - BARRANCABERMEJA - YONDO, DPTOS DE ANTIOQUIA Y SANTANDER	0	6	74	114	133	133	2.535	2.996	3,5
CORREDOR PERIMETRAL DE CUNDINAMARCA, CENTRO ORIENTE	0	158	52	275	125	125	2.252	2.988	3,5
CORREDOR SANTANA - MOCOA - NEIVA, DEPARTAMENTOS DE HUILA, PUTUMAYO Y CAUCA	0	0	0	70	139	139	2.577	2.925	3,4
CORREDOR GIRARDOT - NEIVA - EL JUNCAL, DEPARTAMENTOS DEL HUILA Y TOLIMA	0	0	0	68	135	135	2.500	2.838	3,3
CONEXIÓN PACÍFICO 3, AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD, , ANTIOQUIA, OCCIDENTE	0	9	9	58	143	143	2.433	2.794	3,3
AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	0	0	52	52	138	138	2.346	2.726	3,2
RECUPERACION DE LA NAVEGABILIDAD DEL RIO MAGDALENA	0	0	0	24	30	357	2.164	2.575	3,0
CORREDOR CARTAGENA - BARRANQUILLA Y CIRCUNVALAR DE LA PROSPERIDAD DPTOS DE ATLANTICO Y BOLIVAR	27	80	113	113	113	116	1.968	2.528	2,9
CORREDOR HONDA - PUERTO SALGAR - GIRARDOT , CUNDINAMARCA, CENTRO ORIENTE	0	49	90	72	72	72	1.226	1.581	1,8
CONCESIÓN AUTOPISTA CONEXIÓN PACÍFICO 2, , ANTIOQUIA, OCCIDENTE	0	0	15	15	82	82	1.387	1.581	1,8
CORREDOR TRANSVERSAL DEL SISGA, DEPARTAMENTOS DE BOYACA, CUNDINAMARCA Y CASANARE	0	0	20	71	71	71	1.344	1.576	1,8
MEJORAMIENTO APOYO ESTATAL PROYECTO DE CONCESION RUTA DEL SOL SECTOR III NACIONAL	408	207	114	111	108	105	390	1.443	1,7
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	231	440	424	170	0	0	0	1.265	1,5
CORREDOR PUERTA DEL HIERRO – PALMAR DE VARELA Y CARRETO – CRUZ DEL VIZO, DPTO DEL ATLANTICO	0	0	0	45	45	45	856	991	1,2
PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN	221	208	194	173	111	48	12	967	1,1
INFRAESTRUCTURA ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	109	106	102	100	97	94	351	958	1,1
DESARROLLO DE LAS POLITICAS ESTRATEGICAS DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	275	291	260	0	0	0	0	826	1,0
MEJORAMIENTO DE LA FORMACIÓN Y DE LAS CONDICIONES TÉCNICAS Y TECNOLÓGICAS DE LOS SERVICIOS DEL SENA	300	294	145	0	0	0	0	739	0,9
MEJORAMIENTO AUTOPISTAS DE LA MONTAÑA REGION NACIONAL - PREVIO CONCEPTO DNP	122	122	122	122	122	122	0	730	0,9
CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA A NIVEL NACIONAL	316	132	50	8	11	0	142	659	0,8
Otros proyectos	4.941	1.866	655	362	43	26	307	8.200	9,6
Total general	9.936	5.618	3.305	3.150	3.724	4.266	55.774	85.773	100,0

Autorizaciones a abril 30 de 2015. Miles de millones de \$ constantes de 2015

Fuente: SIF NACIÓN - DGPPN MHCP

Obras de gran envergadura, cuya ejecución se está garantizando mediante el uso de las VF, son estratégicas para el desarrollo económico y social del país. Su programación es la materialización de una política de Estado y no de un gobierno en particular, que toma decisiones en éstos asuntos. Así, de las VF autorizadas para el sector transporte (\$74,3 billones), el 84,4% se ejecutará a través de APP (\$62,6 billones, Cuadro 6.6).

Cuadro 6.6: Cupos APP (% del PIB)

Vigencia	Cupo total APP	Cupo Transporte	Cupo otros Sectores	Cupo disponible
2015	0.050	0.0409		0.0091
2016	0.100	0.1000		0.0000
2017	0.350	0.1025	0.064	0.1835
2018	0.350	0.1249	0.064	0.1611
2019	0.350	0.2114	0.064	0.0746
2020	0.400	0.3155	0.064	0.0205
2021	0.400	0.3360	0.064	0.0000
2022	0.400	0.3294	0.064	0.0066
2023	0.400	0.3142	0.064	0.0218
2024	0.400	0.3049	0.064	0.0311
2025	0.400	0.2902	0.064	0.0458
2026	0.400	0.2780	0.064	0.0580
2027	0.400	0.2708	0.064	0.0652
2028	0.400	0.2338	0.064	0.1022
2029	0.400	0.2242	0.064	0.1118
2030	0.400	0.1904	0.064	0.1456
2031	0.400	0.1826	0.064	0.1534
2032	0.400	0.1692	0.064	0.1668
2033	0.400	0.1522	0.064	0.1838
2034	0.400	0.1304	0.064	0.2056
2035	0.400	0.1116	0.064	0.2244
2036	0.400	0.1054	0.064	0.2306
2037	0.400	0.0973	0.064	0.2387
2038	0.400	0.0892	0.064	0.2468
2039	0.400	0.0552	0.064	0.2808
2040	0.400	0.0351	0.064	0.3009
2041	0.400	0.0366	0.064	0.2994
2042	0.400	0.0356	0.064	0.3004
2043	0.400	0.0347	0.064	0.3013
2044	0.400		0.064	0.3360
2045	0.400		0.064	0.3360

Autorizaciones a abril 30 de 2015. Miles de millones de \$ constantes de 2015
Fuente: SIF NACIÓN - DGPPN MHCP

En el sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el 36,8% de las autorizaciones corresponde a subsidios de vivienda, el 20,5% para servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali, el 19,4% para el programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación, 16,1% para el desarrollo de políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional, el 6,5% para el programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores y el 0,7% a otros proyectos.

6.3 Cupos autorizados para Asociaciones Público Privadas (APP)

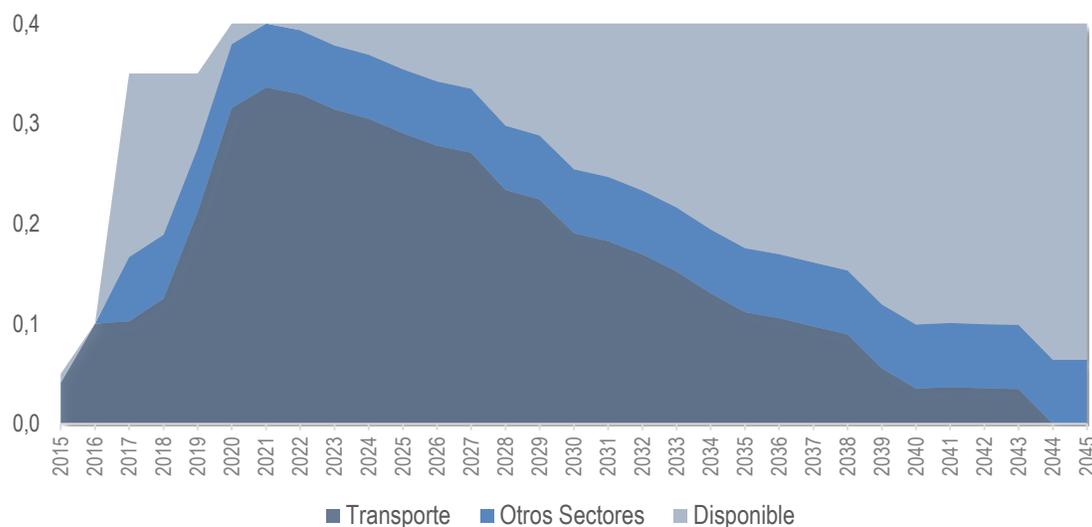
Compete al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, previo concepto del CONFIS, aprobar anualmente la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico y definir la cuantía máxima anual por la cual se podrán otorgar autorizaciones para comprometer VF para la ejecución de proyectos bajo el esquema de APP⁵⁵.

Los contratos para la ejecución de proyectos de APP están limitados a un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas posibles prórrogas. 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.

En desarrollo de la normatividad, el documento CONPES 3808 de 13 de junio de 2014 “Meta de balance primario y nivel de deuda del sector público no financiero (SPNF) para 2015”, definió el cupo máximo de VF – APP comenzando en el 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 2045 (Ver Cuadro 6.6).

Con base en la cuantía máxima anual para otorgar autorizaciones bajo el esquema APP, el CONPES, previo concepto del CONFIS⁵⁶, definió los sectores a los que se podrán otorgar dichas autorizaciones y distribuyó la cuantía máxima para cada uno de ellos como porcentaje del PIB anual, para el periodo comprendido entre el 2015 y 2043, como ya se vio en el Cuadro 6.6 y se muestra a continuación en el Gráfico 6.1. Los otros sectores diferentes a transporte son: Justicia, Educación, Salud y Protección Social, Vivienda, Agricultura, Cultura, Fiscalía, Minas y Energía, Comercio, Industria y Turismo, Estadísticas, Registraduría, Presidencia, Trabajo, Prosperidad Social, Planeación y Defensa.

Gráfico 6.1: Cupos de vigencias futuras bajo el esquema de APP (% del PIB)



Fuente: SIIF NACIÓN - DGPPN MHCP

⁵⁵ La Ley 1508 de 2012 establece las Asociaciones Público privadas. El Decreto 1467 de 2012 establece que “previo a la apertura de la licitación pública, se deberá contar con la autorización de vigencias futuras para amparar proyectos de APP”, y faculta al CONFIS para establecer los parámetros necesarios para otorgar la respectiva autorización.

⁵⁶ Decreto 1610 de 2013.

El monto y los proyectos autorizados por cuatrienios a 30 de abril de 2015 se presentan en el Cuadro 6.7:

Cuadro 6.7: Vigencias futuras bajo el esquema de APP
(Miles de millones de pesos constantes de 2015)

Concepto	Vigencias futuras a través de contratos APP							Totales
	2016-2018	2019-2022	2023-2026	2027-2030	2031-2034	2035-2038	2039-2042	
Concesión Autopista al Mar 1, Departamento de Antioquia	57	892	1.026	1.026	1.026	616	0	4.643
Corredor Rumichaca - Pasto, Departamento de Nariño	128	840	840	840	840	840	105	4.433
Concesión Autopista al Mar 2, Departamento de Antioquia	45	1.415	1.598	799	0	0	0	3.857
Corredor Villavicencio - Yopal, Departamentos Meta y Casanare	106	711	711	711	711	711	178	3.839
Vía Mulaló - Loboquerrero, Departamento del Valle del Cauca	386	716	710	710	710	444	0	3.676
Concesión Autopista Conexión Pacífico 1 - Autopistas para la Prosperidad, Antioquia	164	739	739	739	739	555	0	3.676
Concesión Autopista al río Magdalena 1, Departamento de Antioquia	152	715	715	715	715	429	0	3.442
Concesión Autopista al río Magdalena 2, Dptos Antioquia y Santander, Occidente	72	691	691	691	691	518	0	3.356
Corredor Popayán - Santander de Quilichao, Departamento del Cauca	70	599	599	599	599	599	75	3.141
Corredor Bucaramanga - Barrancabermeja - Yondó, Dptos Antioquia y Santander	194	534	534	534	534	534	133	2.996
Corredor Perimetral de Cundinamarca, Centro Oriente	486	500	500	500	500	500	0	2.988
Corredor Santana - Mocoa - Neiva, Dptos Huila, Putumayo y Cauca	70	557	557	557	557	557	70	2.925
Corredor Girardot - Neiva - El Juncal, Dptos Huila y Tolima	68	541	541	541	541	541	68	2.838
Conexión Pacífico 3, Autopistas para la Prosperidad, Antioquia, Occidente	76	572	572	572	572	429	0	2.794
Corredor Conexión Norte - Autopistas para la Prosperidad, Departamento de Antioquia	104	552	552	552	552	414	0	2.726
Recuperación navegabilidad río Magdalena	24	1.106	1.445	0	0	0	0	2.575
Corredor Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad Dptos Atlántico y Bolívar	332	460	463	463	463	347	0	2.528
Corredor Honda - Puerto Salgar - Girardot, Cundinamarca, Centro Oriente	211	289	289	289	289	216	0	1.581
Concesión Autopista Conexión Pacífico 2, Antioquia, Occidente	30	326	326	326	326	245	0	1.581
Corredor Transversal del sisga, Dptos Boyacá, Cundinamarca y Casanare	91	283	283	283	283	283	71	1.576
Corredor Puerta de Hierro - Palmar de varela y Carreto - Cruz del Vizo, Dpto del Atlántico	45	180	180	180	180	180	45	991
Mejoramiento Aeropuertos Zona Sur Occidente. Dptos Cauca, Huila y Quindío	139	62	111	0	0	0	0	312
Corredor Zipaquirá - Bucaramanga (Palenque)	147	0	0	0	0	0	0	147
Total general	3.196	13.281	13.984	11.628	10.829	8.958	744	62.620

Fuente: SIIF NACIÓN - DGPPN MHCP

Los montos de las vigencias futuras de estos proyectos a precios de 2015 ascienden a \$62,6 billones y han sido otorgados únicamente para el sector de infraestructura en transporte. Estos recursos públicos permitirán que en conjunto con el sector privado se desarrollen proyectos de importancia estratégica para el país, con importantes efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico y la generación de empleo en el país.

Capítulo VII

7 DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales en transparencia y difusión de la información fiscal, las entidades deben reportar no solo los pasivos tradicionales sino también los contingentes. La República de Colombia ha sobresalido entre diferentes países por la publicación de sus cifras fiscales de forma periódica y aplicando los más altos estándares de calidad en la difusión de las mismas.

Los pasivos tradicionales tienen la característica de que el monto de las obligaciones es conocido desde el momento en que se pacta y de igual manera, el plazo del pago es conocido. Si alguna de estas dos condiciones o las dos, no se llegan a conocer, se constituirá un pasivo contingente, en el cual la obligación de pago, el monto y plazo para honrar el compromiso depende de un hecho futuro e incierto.

Los pasivos contingentes se pueden dividir en dos tipos, los explícitos y los implícitos. Los primeros, son aquellas obligaciones concretas que emanan de una obligación contractual, una ley o algún tipo de pacto entre las partes. Los segundos, los implícitos, son obligaciones políticas o morales de la Nación, que surgen de las expectativas del público para que intervenga el Estado. Por ejemplo, un desastre natural o crisis bancaria.

Dentro de este capítulo, se abordarán los pasivos contingentes iniciando con su definición, continuando con la contextualización, identificación, valoración y finalizando con los mecanismos de mitigación con los que cuentan las entidades estatales.

7.1 Pasivos contingentes

A partir de la Ley 819 de 2003, especialmente 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, entre otras cosas, la relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación fiscal de la Nación. En cumplimiento de la mencionada Ley, 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. En la mencionada Ley, se establece que las obligaciones contingentes deberán ser presupuestadas por las entidades estatales dentro del rubro de servicio de la deuda. Por otra parte, se 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 de las entidades estatales que reglamente el Gobierno Nacional.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – DGCPN, a partir de expedición de la reglamentación sobre las obligaciones contingentes, es la encargada de aprobar las valoraciones efectuadas por las entidades estatales, para efectuar aportes al Fondo de Contingencias.

El mecanismo para realizar el giro de recursos al Fondo de Contingencias es el Plan de Aportes. En dicho Plan, las entidades deben aplicar la metodología fijada por la DGCPTN para realizar el cronograma de pagos, donde se debe propender por la estabilidad de las finanzas públicas y proveer los recursos necesarios en el Fondo en el momento adecuado, para de esta forma mitigar la posible materialización de los riesgos.

Adicionalmente, la DGCPTN efectúa periódicamente 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. La DGCPTN puede modificar la fecha para efectuar los giros, teniendo en cuenta el avance del proyecto y los cronogramas propios de los mismos, con el fin de contar con los recursos necesarios dentro del FCEE en caso de materializarse los diferentes riesgos.

La DGCPTN, 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 las 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 República de Colombia como pionero y ejemplo en el manejo de las obligaciones contingentes a nivel latinoamericano, en conjunto con Chile y a nivel internacional, tal y como Nueva Zelanda, Suecia, y otros.

7.1.1 Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales - FCEE

Como se mencionó anteriormente, el objetivo principal del Fondo de Contingencias es atender las obligaciones contingentes de las entidades, para lo cual cada una de ellas debe realizar el giro de recursos al Fondo por medio del Plan de Aportes, que debe ser presentado por cada entidad a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, apegándose a la metodología existente. Dentro del Plan de Aportes, se deben determinar los montos y plazos del fondeo al FCEE. Dicho fondeo deberá realizarse previo al posible momento de materialización de los riesgos, para con esto cumplir con los objetivos del Fondo, entre los cuales está la atención de los pasivos contingentes. Posterior a la revisión por parte de la DGCPTN, esta procederá a aprobar la valoración si cumple con los requerimientos antes descritos.

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, con miras a que los recursos presentes en el FCEE permitan cubrir adecuadamente el monto esperado que generaría la materialización de los riesgos asumidos por las diferentes entidades estatales.

El FCEE se encuentra reglamentado para recibir recursos de las entidades estatales por obligaciones contingentes, ya sean por contratos de infraestructura y/o por operaciones de crédito público. Por contratos de infraestructura, se tienen aquellas obligaciones contingentes derivadas de garantías otorgadas en contratos de infraestructura para los sectores de transporte, energía, agua potable o saneamiento básico y comunicaciones, así como las provenientes de los proyectos que se desarrollen bajo la figura de APP. Finalmente, se tiene contemplado, de acuerdo con lo

estipulado en la Ley Anual de Presupuesto de la vigencia 2014, que las entidades que constituyen una sección del Presupuesto Público Nacional, deberán realizar aportes por sentencias y conciliaciones.

A 30 de marzo de 2015, el FCEE contaba con un saldo acumulado de \$926 mil millones, presentando un incremento 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, en especial a los proyectos contratados en el marco del programa de Cuarta Generación de concesiones viales. Del total del saldo acumulado, el 88% corresponde a aportes por obligaciones contingentes generadas en la celebración de contratos para el desarrollo de proyectos de infraestructura, y el restante 12%, corresponde a obligaciones contingentes de la Nación por el otorgamiento de garantías en la celebración de operaciones de crédito público a diferentes entidades estatales (Cuadro 7.1).

Cuadro 7.1: Saldo Acumulado Fondo de Contingencias

(Miles de Millones de pesos corrientes)

Contingente	Saldo	Pagos Efectuados
Infraestructura	811	375
Garantías de la Nación	114	0
Total	926	375

Saldo Acumulado a marzo de 2015.

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A

El Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, en cumplimiento del objetivo por el que fue creado, ha atendido el pago de obligaciones contingentes, como consecuencia de la materialización de los riesgos, evitando presiones imprevistas dentro de los presupuestos de las entidades estatales y consecuentemente propendiendo por la estabilidad de las finanzas públicas. En el Cuadro 7.2 se presenta la discriminación, por proyecto y tipo de riesgo, de cada uno de los pagos efectuados por el FCEE.

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 las entidades han pactado garantías a los diferentes concesionarios. Más específicamente, por medio del Fondo de Contingencias, se ha brindado liquidez a los concesionarios que, dados sus contratos, deben fondear temporalmente la materialización de los riesgos y se ha garantizado el correcto desarrollo de los proyectos.

De igual manera, las entidades estatales han cumplido con sus compromisos de pago de forma inmediata, evitando así el pago de intereses corrientes y moratorios. El FCEE realiza el desembolso directamente al concesionario del valor del riesgo materializado en máximo 10 días hábiles. Por último, se ha cumplido con el objetivo del FCEE, en el sentido de evitar la volatilidad fiscal, por medio de presupuestos estables en las entidades estatales durante las diferentes vigencias.

Cuadro 7.2: Pagos Fondo de Contingencias
(Miles de Millones de pesos corrientes)

Proyecto	Riesgo	Pagos
Bosa - Granada - Girardot	Predial	126
	Geológico	51
Ruta del Sol Sector II	Predial	90
Bogotá - Villavicencio	Diseños	40
	Laudo	19
	Predial	10
Siberia - La Punta - El Vino	Predial	22
Área Metropolitana de Cúcuta y Norte de Santander	Predial	7
	Tarifario	7
Ruta del Sol Sector I	Predial	3
Total		375

Saldo Acumulado a marzo de 2015

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.

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 el energético, el de telecomunicaciones y transporte.

Bajo esta coyuntura se expidieron el CONPES 2597 de 1992, la Ley 80 de 1993 y la Ley 105 del mismo año, que dieron el marco regulatorio, los lineamientos de política y principios generales de lo que se conoce como “concesiones viales”, que son contratos de vinculación del sector privado para la construcción, operación y mantenimiento de obras de infraestructura pública. 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, implicaba a cada entidad contratante asumir obligaciones contingentes, ya que contractualmente se establecían garantías que son activadas por la materialización de hechos puntuales futuros e inciertos. Es así como la entidad se obligaba a realizar diferentes pagos en caso de materializarse los riesgos, lo cual implicaba erogaciones presupuestales no previstas dentro de los presupuestos de las entidades.

En 1995, a partir del CONPES 2775, se fijó como política estatal el traslado de una mayor proporción de los riesgos al sector privado, como consecuencia que ya se contaba con experiencia suficiente dentro del sector para la gestión de los mismos. A partir de entonces se formuló la segunda generación de concesiones viales. Posteriormente, con la expedición del CONPES 3045 de 1998 y 3414 de 2006, 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 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 estructuración, licitación y adjudicación, varios proyectos de la cuarta generación de concesiones viales, impulsados por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, donde se promueve la ejecución de proyectos que faciliten la integración regional, el mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial, para con ello fortalecer la competitividad del país mediante la conexión de los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera.

En 2012 se promulgaron la Ley 1508 y sus Decretos reglamentarios, donde se sentaron las bases normativas para las Asociaciones Público Privadas - APP, se creó un marco normativo para los procesos de selección y contratación del sector privado y se dispusieron los mecanismos de remuneración para los mismos. Dicha Ley hace especial énfasis en la asignación de riesgos como piedra angular de los proyectos a desarrollar bajo el mecanismo de APP, en los que por medio de la correcta asignación y gestión de los mismos, se maximice el valor económico de los proyectos. El CONPES 3760 y el 3800, establecen los lineamientos de política en asignación de riesgos de la cuarta generación de concesiones viales, de estructuración y de procesos de selección, promoviendo la participación y gestión contractual en los diferentes proyectos. Adicionalmente, se emitió el documento CONPES 3807, en el que se realizan ajustes a las políticas de distribución de riesgos para proyectos aeroportuarios bajo el esquema de APP, dentro del cual, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) desarrolla los nuevos proyectos correspondientes a los aeropuertos que serán próximamente concesionados por parte de la Nación.

En el CONPES 3807, es de resaltar que se establece que el riesgo predial debe ser asumido en su totalidad por el privado, se diferencian las redes mayores de las menores, estas últimas deben ser asumidas por el concesionario y, finalmente, se hace la distinción entre las antiguas y nuevas licencias ambientales, donde el privado asumirá los sobrecostos generados por las antiguas licencias y los sobrecostos de las nuevas serán compartidas entre las partes.

La Ley 1508 de 2012 dio origen a las Vigencias Futuras APP, definidas como autorizaciones de gasto futuro del rubro de inversión, superando los periodos presidenciales, única y exclusivamente para la puesta en marcha de proyectos desarrollados bajo el mecanismo de Asociaciones Público Privadas. Dentro del cupo de dichas Vigencias Futuras APP, también se deben computar las valoraciones de los pasivos contingentes que realizan aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

Para determinar los Planes de Aportes al FCEE, se debe calcular el monto y posible plazo de materialización de los pasivos contingentes. Dicho cálculo se lleva a cabo de acuerdo con 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. Las entidades que aspiren pactar contractualmente alguna obligación contingente, deberán ceñirse a dichas metodologías.

Continuando con las obligaciones contingentes, se emitió el Decreto 2043 de 2014⁵⁷, que da los lineamientos para la asignación y asunción de los riesgos para los proyectos de APP de iniciativa Privada que no requieren desembolsos de recursos públicos. Dentro de la normatividad expedida se establece que las iniciativas deberán presentar una asignación de riesgo de acuerdo con el CONPES 3107 y sus modificaciones (CONPES 3760 y 3800), esto sin perjuicio a que el originador presente una iniciativa con una asignación de riesgos más favorable para la entidad estatal.

Finalmente, en el mencionado Decreto, se establecen los mecanismos de compensación por riesgos que podrán establecerse en las estructuraciones de los proyecto de iniciativa privada sin desembolsos de recursos públicos, como lo son: ampliación del plazo inicial, modificación del alcance, incremento de los peajes y tarifas, subcuentas y excedentes de los correspondientes patrimonios autónomos, entre otras.

⁵⁷ El Decreto 2043 de 2014 derogó el Decreto 1553 de 2013 respecto a la asunción de riesgos.

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 en el cuadro a continuación para el periodo 2015 -2025.

En el Cuadro 7.3 se presenta la valoración de los pasivos contingentes derivadas de los proyectos actuales, entre los que se encuentran concesiones de primera, segunda y tercera ola. En él aparecen los montos de las obligaciones contingentes pactadas bajo el programa de cuarta generación de concesiones viales, 4G Primera Ola, las cuales ya se encuentran adjudicadas en su totalidad, a excepción de Magdalena 1.

Tales concesiones se encuentran en proceso de firma de los correspondientes contratos, realizando los estudios en detalle y en el proceso de consecución de los recursos de deuda (cierre financiero), riesgos que son asumidos por el privado en su totalidad. Posteriormente, se iniciaría la etapa de construcción (en la mayoría de proyectos después de un año de firmado el contrato) en la cual se otorgaron la mayoría de las garantías por parte de la ANI, debido a que es la etapa crítica del proyecto.

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	668.41	0
Malla vial del Meta***	Ingreso Mínimo	19.25	0
Santa Marta – Paraguachon***	Ingreso Mínimo	40.01	0
Américas	Político Social	0	15.394
	Predial	148.332	81.571
Área Met. Cúcuta	Ingreso	0	12.965
	Predial	0	23.994
	Tarifario	16.054	11.838
Armenia - Pereira - Manizales	Comercial	0	14.945
	Ambiental	1.663	8.248
	Diseños	63.264	8.068
Bogotá - Villavicencio	Geológico	294.363	18.224
	Laudo	31.509	26.800
	Predial	73.683	18.492
Bosa - Granada - Girardot	Geológico	0	13.992
	Predial	0	43.210
Córdoba - Sucre	Ingreso	0	3.495
	Predial	0	91.510
Girardot - Ibagué - Cajamarca	Geológico	0	9.650
	Ingreso	0	5.825
	Tributario	0	913
Malla vía del Valle	Predial	3.237	9.485
	Ambiental	67.050	10.607
Rumichaca - Pasto - Chachagüí	Comercial	0	28.894
	Predial	0	2.403
Ruta Caribe	Predial	0	63.083
Ruta del Sol sector 1	Geológico	0	76.662
	Predial	0	19.920
Ruta del Sol sector 2	Comercial	144.911	0
	Predial	12.740	21.609
Ruta del Sol sector 3	Comercial	0	11.402
	Predial	0	27.094
Siberia - La Punta - El vino	Predial	0	50.866
Zipaquirá - Palenque	Puntos Críticos	4.582	4.842
	Predial	27.358	29.945
Zona Met. Bucaramanga	Ingreso	0	36.220
	Tributario	0	9.113
Total		1'616.416	811.279

* Millones de pesos constantes de diciembre de 2012.

** Miles de Millones de pesos corrientes. Saldo Acumulado a marzo de 2015. Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A.

*** Cálculos realizados por DEE – SAF (DNP). Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura.

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN - MHCP.

Cuadro 7.4: Pasivo Contingente 2015-2025 - 4G Primera Ola
(Millones de pesos constantes de 2012)

Proyecto	Riesgo	Contingente 2015-2025*	Total Contingente del proyecto
Cartagena - Barranquilla	Ambiental	17.192	17.192
	Comercial	3.340	19.100
	Predial	74.364	74.364
	Redes	311	311
Girardot - Pto Salgar	Ambiental	3.284	3.284
	Comercial	33.927	137.126
	Predial	26.516	26.516
	Redes	11	11
Magdalena 1	Ambiental	5.179	5.179
	Comercial	18.561	270.435
	Geológico	0	0
	Predial	8.159	8.159
Magdalena 2	Redes	750	750
	Ambiental	3.734	3.734
	Comercial	75.390	146.938
	Predial	22.164	22.164
Múlalo - Loboguerrero	Redes	451	451
	Ambiental	14.105	14.105
	Comercial	9.145	151.608
	Geológico	37.091	37.091
Norte	Predial	15.213	15.213
	Redes	1.033	1.033
	Ambiental	3.066	3.066
	Comercial	71.392	125.081
Pacífico 1	Predial	23.182	23.182
	Redes	464	464
	Ambiental	2.724	2.724
	Comercial	16.602	157.426
Pacífico 2	Redes	54	54
	Redes	13.670	13.670
	Predial	10.451	10.451
	Ambiental	1.226	1.226
Pacífico 3	Comercial	13.873	131.045
	Geológico	4.848	4.848
	Predial	12.905	12.905
	Redes	10	10
Perimetral del oriente de Cundinamarca	Ambiental	558	558
	Comercial	2.890	95.215
	Predial	35.829	35.829
	Redes	3.513	3.513
Total	Ambiental	8.429	8.429
	Comercial	50.717	145.207
	Predial	20.833	20.833
	Redes	127	127
Total		667.281	1'750.627

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

Resulta evidente que se presenta una concentración del contingente para el periodo comprendido en el MFMP frente al total del contingente del proyecto, ya que la mayoría de los riesgos compartidos entre la Agencia Nacional de Infraestructura y el concesionario, se podrían llegar a materializar en la etapa de construcción, etapa que se encuentra contemplada en los proyectos entre 3 y 5 años.

La excepción corresponde al riesgo comercial. En los proyectos que se ejecuten bajo el programa de 4G, se contará con cuatro periodos en los cuales se podría llegar a compensar al concesionario, en caso que el tráfico sea inferior al proyectado en el estudio. Dichos periodos corresponden a los años 8, 13, 18 y 25. Para el caso del año 25, si se llegare a materializar el riesgo comercial, la ANI podrá extender el plazo de los contratos cuatro años adicionales, hasta el año 30. Si luego de dicha extensión aún no se ha alcanzado el valor presente de los peajes ofertados por el concesionario, se deberá realizar una compensación económica al concesionario.

Frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia anterior, sobresale la reestructuración que se presentó del proyecto Mulaló – Loboguerrero, a partir de la expedición del Decreto 1026 de 2014, en el cual se establecen las Unidades Funcionales de Tramo Túnel. A partir de dicha expedición, se realizó un ajuste en el valor del CAPEX para las actividades de excavación, pre soporte y soporte, las cuales son las que gozan de garantía geológica por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.

De igual manera, es relevante la variación del proyecto Girardot – Honda – Puerto Salgar, respecto al riesgo comercial. Esto explicado principalmente, por la reubicación de uno de los peajes nuevos del proyecto, en específico el peaje ubicado entre Honda y La Dorada. Con esta reubicación y por medio de una restricción vehicular al tráfico pesado entre La Dorada y el puente existente, se evita la posible elusión del tráfico de largo trayecto. Por otra parte, los habitantes de los municipios estarán exentos del pago de dicho peaje y se establecerá una tarifa diferencial para los vehículos de categoría I. Esto con el fin de reducir el impacto social del proyecto. Finalmente, el valor del contingente varía como resultado de la implementación dentro de la estructura del riesgo comercial de los cuatro cortes, años 8, 13, 18 y 25, mencionados anteriormente.

Cabe resaltar que los proyectos Autopistas para la Prosperidad Mar 1 y Mar 2, presentaron una reestructuración por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura, por lo cual, éstos no serán parte de la primera ola sino de la segunda ola. Dentro de la reestructuración de Mar 2, se aumenta el alcance del proyecto en dirección al Urabá, para la cual se contempla el aumento del plazo del contrato, así como recibir dos nuevos peajes que actualmente pertenecen a la concesión Transversal de las Américas. Estos cambios implicarán un aumento en el riesgo comercial y consecuentemente, en el Plan de Aportes.

De forma análoga, se presentan en el Cuadro 7.5, los montos de las obligaciones contingentes correspondientes a la segunda ola del programa de cuarta generación de concesiones viales – 4G, las cuales presentan una estructura de riesgos similares entre sus proyectos.

Cuadro 7.5: Pasivo Contingente 2015-2025 - 4G Segunda Ola
(Millones de pesos constantes de 2012)

Proyecto	Riesgo	Contingente 2015-2025*	Total Contingente del Proyecto
Mar 1	Ambiental	10.480	10.480
	Comercial	15.339	93.593
	Geológico	0	0
	Predial	16.927	16.927
	Redes	935	935
Mar 2**	Ambiental	4.648	4.648
	Comercial	32.249	127.259
	Geológico	0	0
	Predial	11.026	11.026
	Redes	1.169	1.169
Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó**	Ambiental	2.261	2.261
	Comercial	67.006	472.927
	Geológico	57.678	57.678
	Redes	250	250
	Predial	45.038	45.038
	No instalación Caseta de Peaje	166.734	166.734
Villavicencio - Yopal	Movimiento Coluviones	17.575	39.213
	Ambiental	12.024	12.024
	Comercial	113.675	554.863
	Predial	82.815	82.815
Transversal del Sisga**	Redes	514	514
	Ambiental	2.879	2.879
Popayán - Santander de Quilichao	Comercial	31.958	137.004
	Ambiental	9.748	9.748
Puerta de Hierro - Cruz del Viso	Comercial	33.281	292.495
	Predial	33.878	33.878
	Redes	83	83
Pasto - Rumichaca	Ambiental	155	155
	Comercial	6.455	35.166
	Predial	7.287	7.287
	Ambiental	15.310	15.310
Neiva - Mocoa – Santana**	Comercial	49.146	329.925
	Predial	76.213	76.213
	Redes	618	618
	Ambiental	2.053	2.053
	Comercial	71.194	251.835
Neiva – Girardot**	Predial	56.720	56.720
	Redes	91	91
	No instalación Caseta de Peaje	35.447	35.447
	Ambiental	1.686	1.686
Total	Comercial	64.286	189.412
	Predial	74.340	74.340
	Redes	34	34
		1.231.205	3.252.735

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPN.

*Cifras provisionales.

Vale la pena hacer algunas precisiones acerca del proyecto Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó, en el cual se otorgó una garantía por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura por el movimiento de los coluviones en la

Unidad Funcional 3. Dicha garantía consiste en la asunción de tres costos por parte de la ANI, el primero, asunción de los costos por remoción de material granular superior a 2.000 m³ por cada mes, siempre y cuando, el acumulado del material a remover, se deba por eventos en los cuales se superen los 100m³ en cada uno de ellos. Segundo, reconstrucción de los tramos de vía afectados por movimientos de los coluviones que generen la pérdida total o parcial de la banca. Y tercero, reconstrucción de los tramos de la vía afectada, por movimientos de los coluviones que generen fallos en la estructura del pavimento, los cuales tengan una diferencia de altura superior a un 1mt, en una longitud mínima de diez metros.

Por otra parte, 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 y cuentan con un Plan de Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (Ver Cuadro 7.6).

Cuadro 7.6: Pasivo Contingente 2014-2024 – Cormagdalena
(Millones de pesos constantes de 2012)

Proyecto	Riesgo	Contingente 2015-2025*	Total Contingente del Proyecto
Cormagdalena	Ambiental	1.025	1.025
	Cambio en el cauce	86.881	90.251
	Comercial	9.617	11.214
	Reparación Obras (OyM)	1.082	1.412
Total		98.605	103.902

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPNTN.

Dentro de los proyectos que se han desarrollado por medio de la figura de las APP y que cuentan actualmente con la aprobación de obligaciones contingentes por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, se encuentran proyectos aeroportuarios, como los son el Aeropuerto Ernesto Cortissoz de la ciudad de Barranquilla y el proyecto aeropuertos del Sur – Occidente, que corresponden al Edén de Armenia, Benito Salas de Neiva y el Aeropuerto Guillermo León Valencia de la ciudad de Popayán. Estos dos proyectos de aeropuertos cuentan con la misma asignación y porcentaje de asunción de riesgos, los cuales fueron determinados por medio del CONPES 3807. Igualmente, los dos proyectos no realizan aportes al FCEE, ya que de acuerdo con la entidad estructuradora de los proyectos, ANI, ningún riesgo cuenta con una probabilidad significativa de ocurrencia o el posible impacto de la materialización de los riesgos no es significativa para afectar el desarrollo normal del proyecto.

A pesar de lo anterior, en caso de que alguna de las condiciones previamente mencionadas, probabilidad o impacto, varíen en el futuro y la posible materialización de los riesgos sea una amenaza para la correcta ejecución de los proyectos, se deberá realizar el seguimiento y en caso de ser necesario, realizar aportes al Fondo de Contingencias.

En este momento, el proyecto de aeropuertos del Sur – Occidente, se encuentra en proceso de reestructuración por parte de la ANI, debido a que su licitación se declaró desierta en el mismo proceso en el cual se adjudicó el aeropuerto Ernesto Cortissoz. Vale destacar, que este último no requería desembolsos de recursos públicos para la ejecución de las intervenciones previstas y realizar la operación y mantenimiento del aeropuerto durante la duración del contrato.

De forma similar, existen proyectos que no realizan aportes al Fondo de Contingencias y que son desarrollados bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas, estas son las Iniciativas Privadas sin desembolsos de recursos públicos. En este tipo de iniciativas, los proyectos deben contar con mecanismos de mitigación que riesgos, los cuales han de ser suficientes para atender la totalidad de los riesgos que son asumidos o compartidos por la entidad estatal.

Dentro de los mecanismos⁵⁸, se encuentran aumento del plazo del contrato, aumento de las tarifas, subcuentas y excedentes del patrimonio autónomo del proyecto o modificación del alcance del contrato. Estos mecanismos en ningún caso podrán contemplar desembolsos de recursos públicos.

Actualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha aprobado cinco (5) proyectos que cumplen con los requisitos previamente mencionados, velando de esta forma por las finanzas públicas, donde solo se aprueban proyectos en los cuales los riesgos contractuales que se encuentran en cabeza del sector público se encuentran mitigados. De esta forma, se evitan erogaciones presupuestales que no se tenían contempladas dentro de los presupuesto de las entidades para la ejecución de los diferentes proyectos.

Los proyectos de iniciativa privada sin desembolsos de recursos públicos que han sido aprobados por la DGCPN son Ibagué – Cajamarca, (segunda calzada desde Ibagué hasta Cajamarca), Malla vial del Meta, Chirajará – Villavicencio (tercer tercio en doble calzada del corredor vial Bogotá – Villavicencio), Cesar - Guajira y Cambao - Manizales. De los proyectos enlistados, los primeros tres ya fueron adjudicados directamente a los originadores, los dos restantes se encuentran en proceso de adjudicación por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.

Es de resaltar que la asignación de riesgos en cada proyecto de Asociación Público Privada de iniciativa privada difiere entre cada uno de ellos, sin embargo deben mantenerse dentro de la normatividad vigente, en la cual se establece que la asignación de los riesgos en los proyectos de iniciativa privada deberá estar enmarcada en el CONPES 3107 “Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura” sin perjuicio que el privado presente una iniciativa con asignación de riesgos más favorable en para la entidad contratante.

Teniendo en cuenta lo anterior, en los proyectos Ibagué – Cajamarca y Cambao - Manizales, el privado asume la totalidad de los riesgos por sobrecostos predial, redes y ambiental, el riesgo comercial y se comparten entre el público y el privado el riesgo de cambio normativo, dentro de las mismas bandas del programa 4G, con lo cual se presenta una asignación que mejora las condiciones de las iniciativas públicas. Esto se da principalmente, por el conocimiento y el alto nivel de calidad de los estudios realizados por los originadores de los proyectos para presentar las iniciativas privadas, donde el privado gracias a sus estudios, cuenta con un alto grado de información y de alta calidad, para asumir los riesgos y se encuentra en mejor posición que el sector público, para la gestión de los mismos.

Por otra parte, se encuentran los proyectos Malla vial del Meta y Cesar – Guajira, donde el privado y el público comparten los riesgos de sobrecostos en adquisición predial, compensación ambientales e interferencia de redes, en la misma escalera del CONPES 3760, de igual manera para el riesgo tributario. En estos proyectos el riesgo comercial es asumido por el privado, siendo la principal diferencia frente a la asignación de riesgos de los proyectos de iniciativa pública.

Finalmente, la asignación de los riesgos del proyecto Chirajará – Villavicencio, presenta una diferencia frente a los riesgos de iniciativas públicas de 4G, ya que en la escalera de asignación de riesgos por sobrecostos prediales, ambientales, redes y geológico, el sobrecosto por encima del doble del valor estimado para realizar dichas actividades será asumido por el concesionario, con lo cual se mejora la asignación dada en el CONPES 3760. Esta asignación se debe principalmente, a la experiencia con la que cuenta al originador al ser el mismo concesionario que está realizando los túneles del segundo tercio del corredor Bogotá – Villavicencio. Al igual que en las anteriores iniciativas privadas, el riesgo comercial está totalmente asumido por el concesionario.

⁵⁸ Regulados por el decreto 2043 de 2012,

Como puede observarse en el Cuadro 7.7, las obligaciones contingentes por contratos administrativos desarrollados bajo esquemas de Asociaciones Público Privadas⁵⁹, representan el 0,51% del PIB. Este monto refleja un aumento de \$1,06 billones frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia inmediatamente anterior. Este aumento se explica principalmente por la valoración de los proyectos de segunda ola del programa de cuarta generación de concesiones viales – 4G, donde se modificaron dos proyectos que pertenecían anteriormente a la primera ola y se aprobaron ocho (8) proyectos nuevos.

Cuadro 7.7: Pasivo Contingente en Contratos para el Desarrollo de Infraestructura Vial
(Millones de pesos constantes de 2012)

Obligaciones Contingentes	2014-2024		2015-2025	
	\$ Billones	% PIB	\$ Billones	% PIB
Concesiones desarrollo de infraestructura	2,55	0,40%	3,61	0,51%

Fuente: Planes de aportes aprobados por la DGCPNTN.

De igual manera, el aumento es explicado por los seguimientos realizados durante la última vigencia, en especial al proyecto Transversal de la Américas, donde el contingente por sobrecostos en la adquisición predial tuvo un aumento significativo. Por otra parte, tras la suscripción del otosí al contrato de Ruta del Sol sector II, donde se contempla la intervención del tramo Río de Oro – Aguaclara – Gamarra, fue necesario la emisión de un nuevo Plan de Aportes. Ya que la estructura del otosí modifica el riesgo comercial⁶⁰ y se otorgan nuevas garantías comerciales, que en el alcance básico del proyecto no se contemplaban, las cuales son similares a las otorgadas en las de 4G para las vigencias 2023, 2028 y 2035.

Es de destacar que los Planes de Aportes que soportan el fondeo del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, como mecanismo de mitigación de los riesgos asumidos por la ANI, se encuentran contabilizados dentro del Cupo de Vigencias Futuras APP.

Desde el anterior Marco Fiscal de Mediano Plazo, se llevaron a cabo los seguimientos por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional a los Planes de Aportes de varios proyectos pertenecientes a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. Dichos seguimientos se realizan a partir de la información técnica que remite cada entidad, en la cual se analiza la evolución de los riesgos, tanto los cubiertos por el Fondo de Contingencias, como aquellos que podrían afectar la continuidad del proyecto y que no están siendo atendidos por el Fondo. En este sentido, los Planes de Aportes, se modifican ya sea aumentándose o disminuyéndose el monto de los aportes, a partir de la probabilidad de ocurrencia y el posible impacto de los riesgos en los proyectos. Dentro de los seguimientos se contemplan principalmente un nuevo cronograma de aportes, con su correspondiente monto.

Se destacan los siguientes seguimientos, en su totalidad proyectos pertenecientes al programa de 4G, con sus respectivas modificaciones a los Planes de Aportes, donde se modificaron principalmente el cronograma de los aportes, dadas las fechas de inicio cada proyecto, a saber: Girardot – Honda – Puerto Salgar y Autopistas para la Prosperidad Conexión Norte, Magdalena 2, Pacifico 1, Pacifico 2 y Pacifico 3.

De igual manera, se iniciaron los procesos de seguimiento a diversos proyectos de diferentes sectores, que son administrados por la Agencia Nacional de Infraestructura. Entre los proyectos analizados se encuentran contratos de primera, segunda y tercera generación de concesiones viales, así como contratos del sector aeroportuario. Se

⁵⁹ Las concesiones se entienden como un tipo de Asociación Público Privada.

⁶⁰ Dentro del riesgo comercial se contempló la instalación de dos (2) nuevos peajes y el aumento del 15% de las tarifas actuales (incremento del 3% real de las tarifas por 5 años consecutivos).

destacan varios proyectos que no habían sido objeto de seguimiento por parte de la DGCPTN y en los cuales se contempla, a futuro, la realización de aportes al Fondo de Contingencias. De esta manera, se demuestra la relevancia del Fondo, como mecanismo de mitigación de riesgo, para garantizar la continuidad de la ejecución de los contratos, propendiendo por la estabilidad fiscal de las diferentes entidades que pacten obligaciones contingentes.

Los contratos que iniciaron el proceso de seguimiento en los cuales se plantea la modificación de los actuales planes de Aportes son los siguientes: Zona Metropolitana de Bucaramanga, Área metropolitana de Cúcuta, Cartagena - Barranquilla (Vía al Mar), Córdoba – Sucre, Malla vial del Valle del Cauca y Cauca, Ruta del sol sector II y Girardot - Ibagué - Cajamarca.

Por otra parte y como se mencionó anteriormente, los siguientes proyectos podrían llegar a realizar aportes al Fondo de Contingencias: Desarrollo del Oriente de Medellín y Valle de Rionegro – DEVIMED, Pereira – La Victoria, Neiva - Espinal – Girardot y Santa Marta – Paraguachón. También se encuentran los proyectos que modificarán el cronograma de los aportes pertenecientes a 4G: Perimetral de Oriente de Cundinamarca y Cartagena – Barranquilla. Finalmente, se presentaron los siguientes proyectos aeroportuarios para seguimiento: Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla y Aeropuerto Internacional El Dorado.

7.1.2.1 Fondo de contingencias por contratos de infraestructura

El Fondo de Contingencias, para el caso de proyectos de infraestructura funciona como un sistema de auto ahorro, donde cada una de las entidades que contrae obligaciones contingentes en la celebración de algún contrato de APP o de concesión para los sectores de i) Infraestructura de transporte, ii) Energético, iii) Agua Potable o Saneamiento básico y iv) Comunicaciones, debe realizar el giro de recursos para mitigar los riesgos en caso de la materialización de los mismos.

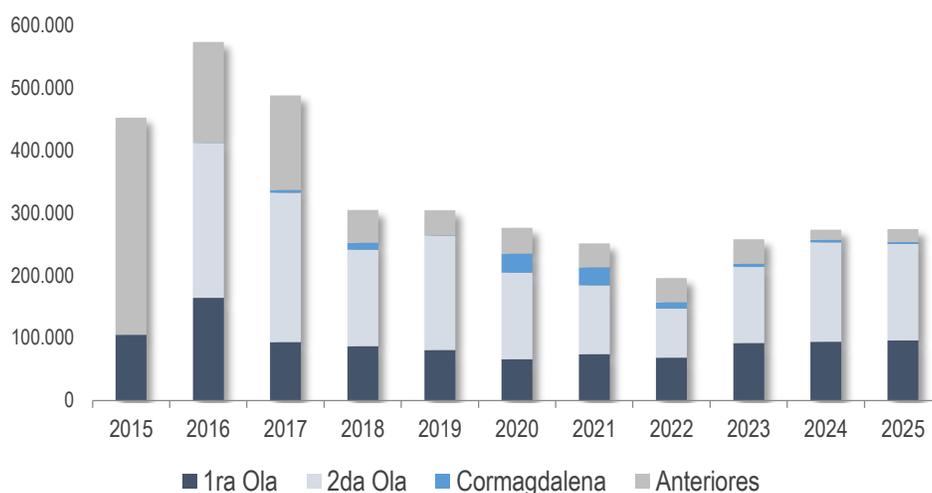
Dicho mecanismo de mitigación, permite que la entidad cuente con los recursos necesarios para atender la materialización de los riesgos, garantizando así, la continuidad de los proyectos. Asimismo, cumplimiento con su principal objetivo, el cual es la estabilidad fiscal de las finanzas públicas de las entidades estatales.

En el Gráfico 7.1 se presenta el perfil de los Planes de Aportes para las vigencias 2015 – 2025, de las entidades estatales que actualmente cuentan con un Plan de Aportes aprobado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Como se mencionó anteriormente, la concentración de los Planes de Aportes en las próximas vigencias, se debe principalmente a la puesta en marcha del programa de cuarta generación de concesiones viales y las garantías que dentro del programa se están otorgando a los concesionarios durante la etapa de construcción. Entre ellos sobresalen los sobrecostos en la adquisición predial, en el traslado de redes y compensaciones socio-ambientales y geológicas (estas últimas en caso de aplicar). Las mencionadas garantías, adicionalmente, tienen la connotación de que se podrían llegar a materializar durante la etapa de construcción, en un periodo no mayor a los próximos cinco años.

Por otra parte, para la garantía comercial que se otorga para los proyectos de 4G y con miras a evitar posibles desequilibrios fiscales futuros, como los vividos en los proyectos de la primera generación de concesiones viales, se está realizando desde este momento el fondeo del Fondo de Contingencias para el primer corte, el cual corresponde al año 8 de ejecución de cada uno de los contratos.

Gráfico 7.1: Perfil de aportes al Fondo de Contingencias
(Millones de pesos constantes de 2012)



Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

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, 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 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 las entidades garantizadas.

La valoración de los pasivos contingentes de la Nación generados por garantías en operaciones de crédito público, se realizó para veintiocho (28) entidades, doce (12) territoriales del nivel central (Departamentos, Municipios y Distritos) y dieciséis (16) descentralizadas del orden nacional y territorial. Frente a lo reportado el año pasado, se presenta la disminución de tres (3) entidades al pasar de 31 a 28, ante la terminación de las obligaciones de la Empresa URRRA S. A. y de los municipios de Pasto y de Aracataca, no obstante, entidades como Bancoldex, Icetex y Findeter que en períodos anteriores ya registraban deuda garantizada, han contratado nuevas operaciones que hacen parte de la valoración del contingente estimado en esta oportunidad, con lo cual se aumenta el monto en exposición.

En estas circunstancias, el número de operaciones garantizadas con corte a 31 de marzo de 2015 correspondió a noventa y ocho (98), que con referencia al cierre de la vigencia 2013, año en el cual este número era de ciento tres (103), se presenta una disminución de cinco (05). El movimiento en el número de operaciones se dio de la siguiente manera: partiendo de 103 al cierre del período anterior, esta cantidad se disminuye en 13 por las operaciones salientes y se incrementa en 8 por las contrataciones nuevas, lo que da un resultado final de 98, que constituyen el total para la valoración realizada a 31 de marzo de 2015. Vale destacar que para aquellas operaciones salientes los montos son relativamente pequeños, dado que al acercarse el vencimiento de sus obligaciones, sus acreencias corresponden a un saldo pequeño de capital e intereses. No obstante, para aquellas nuevas se presentan valores importantes. Para cinco operaciones suscritas por Bancoldex, Icetex y Findeter, los montos en conjunto ascendieron a US\$550 millones. Esta situación ha hecho que el monto expuesto se incremente de manera importante y en consecuencia el pasivo contingente. Las noventa y ocho operaciones referidas anteriormente, representan para la Nación un monto de exposición de \$5,9 billones para el año 2015. En el Cuadro 7.8 se muestra el monto en exposición para cada una de las vigencias, del valor adeudado por las entidades ajustado por el porcentaje en que son garantizadas por la Nación para cada una de las operaciones:

Cuadro 7.8: Monto en exposición

Año	Billones de pesos
2015	5,85
2016	6,97
2017	6,89
2018	6,56
2019	6,11
2020	5,61
2021	5,08
2022	4,52
2023	3,82
2024	3,33
2025	2,94

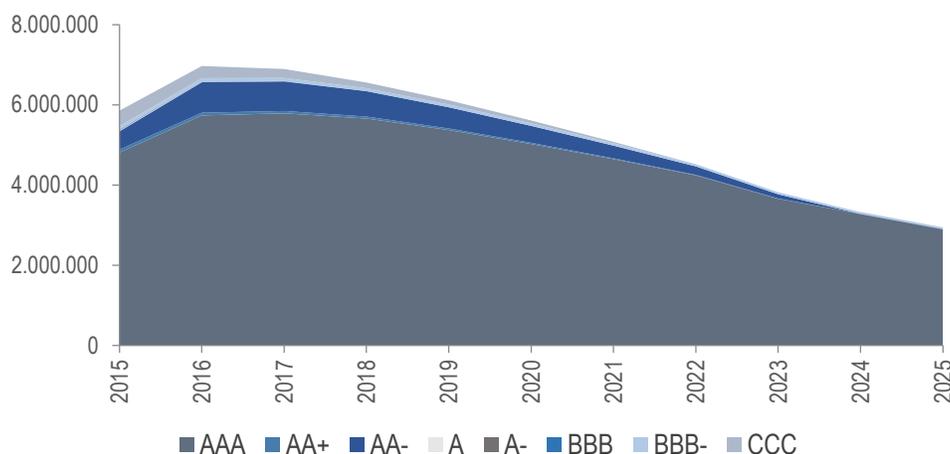
Fuente: Sistema de Deuda Pública – DGCPN
Cálculos Subdirección de Riesgo

Además del monto de exposición, constituye una variable importante para la estimación del pasivo contingente, la probabilidad de incumplimiento por parte de las entidades deudoras, respecto al servicio de la deuda, la cual es posible extraer a partir de la calificación crediticia⁶¹ de la entidad beneficiaria de la garantía de la Nación.

El marco teórico y jurídico que subyace la valoración del pasivo contingente se encuentra detallado en la Resolución 0932 de 2015, emanada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. En el Gráfico 7.2 se ilustra el monto en exposición por créditos garantizados clasificados según su calificación crediticia.

⁶¹ Calificación otorgada por una agencia calificadoradora de riesgo autorizada en Colombia

Gráfico 7.2: Monto en exposición por calificaciones



Cifras en millones de pesos

Fuente: Subdirección de Riesgo – DGCPNT.

Evidentemente, una importante proporción del monto en exposición de los créditos garantizados (83,5%) se encuentra asociado a entidades calificadas como AAA (triple A) y AA (doble A). No obstante, en comparación con el período inmediatamente anterior, cuya concentración se situó en el 86,5%, se observa una caída en la calificación de contraparte de las diferentes entidades garantizadas. De igual manera, es importante destacar que se presenta una baja incidencia del monto en exposición asociado a entidades calificadas como CCC (Triple C).

A marzo de 2015, del total del monto en exposición, el 6,5% se encuentra ubicado en dicha escala, con un valor de \$384.937 millones, que en comparación con la vigencia anterior, donde se situó en 6,6%, no registró cambios importantes.

Finalmente y de acuerdo con el monto en exposición y la probabilidad de incumplimiento de las diferentes entidades garantizadas, se obtiene el valor del contingente para el período 2015-2025, el cual asciende a \$1,82 billones, 107,8% mayor al reportado en 2014 que fue de \$0,88 billones, como puede observarse en el Cuadro 7.9:

Cuadro 7.9: Pasivo Contingente Operaciones de Crédito Público

Obligaciones Contingentes	2014-2024		2015-2025	
	\$ Billones	% PIB	\$ Billones	% PIB
Operaciones de Crédito Público	\$0,88	0,13%	\$1,82	0,23

Fuente: Subdirección de Riesgo – DGCPNT.

El importante incremento en el contingente se explica principalmente por el aumento en el monto en exposición, originado por la entrada de nuevas operaciones que, como se mencionó anteriormente, corresponden a tres entidades, Icetex, Bancoldex y Findeter, las cuales contrataron operaciones por un monto total de US\$550 millones, a lo que se suma la devaluación que la moneda local ha presentado frente al dólar, hechos que significan importante incidencia en el aumento del contingente. Particularmente lo referente a la devaluación incide en la medida en que la mayoría de las operaciones garantizadas se encuentran contratadas en Dólares.

7.1.3.1 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 el Cuadro 7.10 se detallan las operaciones respecto a las cuales el Fondo de Contingencias viene recibiendo aportes y los montos que a marzo 2014 y 2015 existían en dicho Fondo, como resultado de los respectivos aportes:

Cuadro 7.10: Saldo del Fondo de Contingencias

Entidad/Operación	Saldo marzo	
	2014	2015
Aguas del Magdalena – CAF US\$58,1	4,5	4,5
Departamento de Antioquia – BID US\$ 60 mill.	4,1	4,8
Departamento de Antioquia – BIRF US\$ 20 mill.	1,2	1,4
Bancoldex – BID 2193-OC US\$200 mill	9,4	12,2
Bancoldex – BID 2080-OC US\$100 mill	5,8	7
Banco Agrario de Colombia	0,2	0,2
Bogotá, D. C. – BIRF US\$80 mill.	2,3	3,3
Bogotá, D. C. – BID 1812 US\$60 mill.	3,1	3,7
Bogotá, D. C. – BID 1759 US\$10 mill.	0,3	0,3
Bogotá, D. C. KFW €3,5 Millones	0	0
Bogotá, D. C. – BIRF US\$30 mill.	0,3	0,5
Bogotá, D. C. – BID 2136	0,3	1
Caprecom T1	0,2	0,2
Caprecom T2	0,4	0,5
CEDELCA	0,6	0,6
Departamento del Cesar	3,1	3,2
EMPOPASTO – BID US\$27,8 mill	0,8	1,4
EPM – Porce III-BID 1664-CO US\$ 200 mill.	9	10,3
EPM – BID 2120-OC US\$450 mill	1,9	3,6
Financiera de Desarrollo Nacional - FDN(Paipa IV)	3,4	3,5
Findeter	2,7	2,7
Findeter – BID US\$75 mill.	3	3,1
Findeter – BID US\$75 mill. T3	0,7	1,6
Departamento de la Guajira	6,9	8,8
ISAGEN - PFTL	20	22,2
ICETEX – BIRF US\$300 mill.	9,4	11,9
C.A.R.		0,2
Findeter – BID 2768 \$75 millones	0,8	1,2
Findeter		0
Total Aportes	95,1	114,2

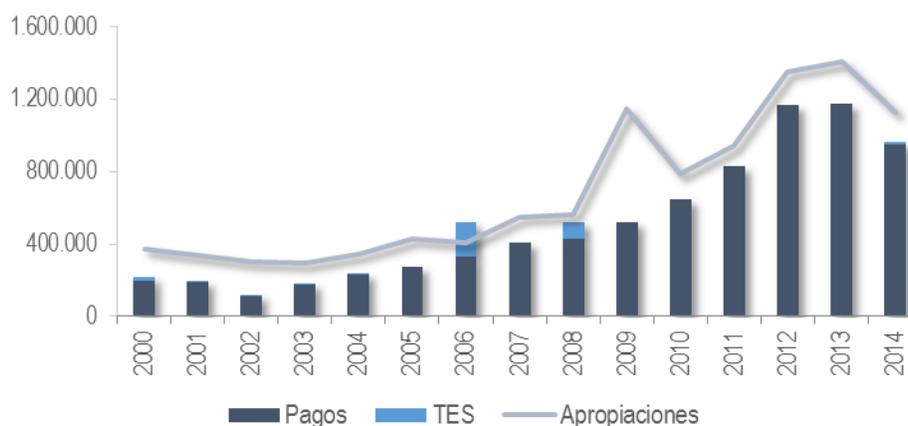
Fuente: Informes de Gestión Fideicomiso 1519 Fidupervisora S. A. a marzo de 2014 y a marzo de 2015

7.1.4 Pasivos contingentes por sentencias y conciliaciones

En cuanto a la actividad litigiosa en contra de las entidades estatales, ésta se constituye en un pasivo contingente, ya que no se conoce el momento en el cual el juez emitirá su fallo, el sentido del mismo y el monto de la sentencia. Estos procesos judiciales o conciliaciones, implican una erogación presupuestal que las entidades deben apropiarse en sus presupuestos para atender el cumplimiento de la sentencia y de esta forma evitar el pago de intereses corrientes y/o moratorios.

Históricamente, se evidencia un aumento en la apropiación y pago del rubro de Sentencias y Conciliaciones dentro de los presupuestos de las diferentes entidades que constituyen una sección del Presupuesto General de la Nación, como se puede observar en el Gráfico 7.3:

Gráfico 7.3: Pago anual por sentencias y conciliaciones



Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGGPPN
Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

Desde el año 2000 hasta el 2014, se han atendido pagos por sentencias y conciliaciones por un monto acumulado que asciende a 7,6 billones de pesos constantes de 2012. Esto puede ser explicado por el aumento en la cantidad de demandas interpuestas contra el Estado y el monto de las pretensiones asociadas a cada proceso. Lo anterior generó la necesidad de adoptar políticas para evitar el daño antijurídico y el fortalecimiento de la defensa del Estado.

En el Gráfico 7.3 se evidenció la tendencia creciente que ha tenido el pago de sentencias desde el año 2002. Durante la vigencia 2014, las apropiaciones fueron de 1,1 billones de pesos constantes, de los cuales se ejecutaron \$0,9 billones, es decir el 84,2% de las apropiaciones. Por otro lado, el valor pagado durante la última vigencia, representa el 12,5% del total de los pagos desde el año 2000.

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 el rubro de sentencias y conciliaciones, mediante el Decreto 4085 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE. De acuerdo con gráfico 7.3, se evidencia una estabilización para la vigencia 2013 y una disminución de los pagos para la vigencia 2014, con lo cual se podría argumentar que las políticas impartidas desde la creación de la Agencia han tenido impacto positivo en las finanzas públicas.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica por medio de la suscripción de un Convenio Interadministrativo, han venido aunado esfuerzos para contar con información confiable

y adecuada para la defensa jurídica de la Nación. En este sentido, la Agencia cuenta como uno de sus pilares con el sistema único de información litigiosa, el cual desde esta vigencia contará con una versión llamada E-Kogui.

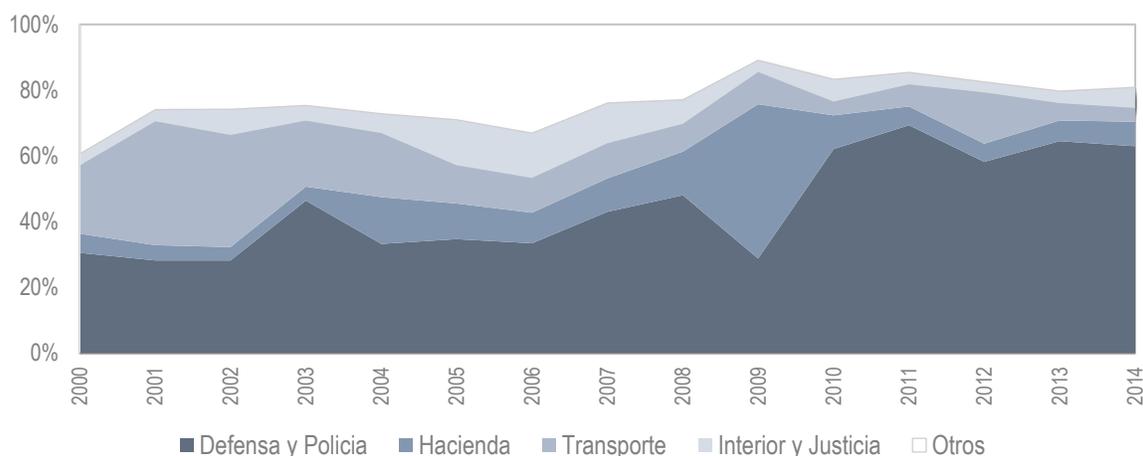
Este nuevo sistema centra sus objetivos en la recolección, consolidación, procesamiento y publicación de la información sobre la actividad litigiosa del Estado Colombiano. A partir de dicha información, se generan herramientas para la toma de decisiones, generación de políticas de prevención del daño antijurídico y estrategias para la correcta defensa jurídica de las entidades estatales. De igual manera, permite identificar las causas recurrentes por las cuales la administración ha sido demandada y el posible impacto fiscal que se podría generar. Identificadas éstas y otras causas se podrán focalizar los esfuerzos en diferentes estrategias hacia la correcta defensa en esos casos, así como la prevención del daño antijurídico.

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 donde son interpuestas las demandas: 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.

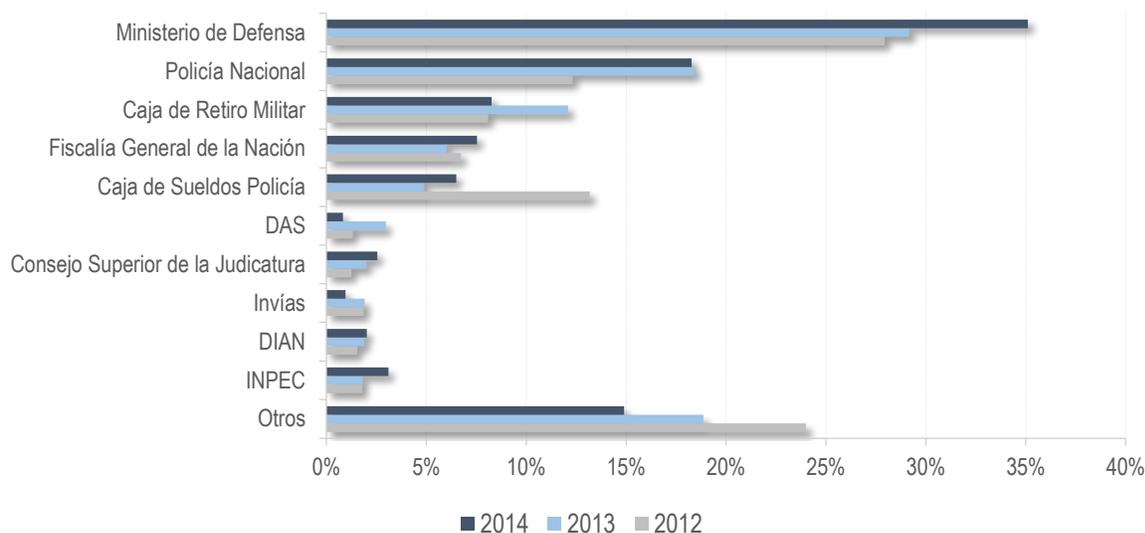
Aunado a la creciente tendencia del pago de sentencias y conciliaciones, se identifica una concentración de dichos pagos por sectores y entidades. Los sectores más representativos son: Defensa con el 58,8% de la participación, Hacienda con el 7% e Interior y Justicia con el 5,9%, como se ilustra en el Gráfico 7.4:

Gráfico 7.4: Participación histórica de pagos del rubro de sentencias y conciliaciones por sectores



Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGGPPN
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPNTN

Asimismo, se presenta una concentración por el pago de sentencias y conciliaciones en algunas entidades. Durante la vigencia 2014, 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 64,9% del total de pagos de ese año, mientras que durante la vigencia 2013, las mismas entidades concentraron el 81,1% (Ver Gráfico 7.5).

Gráfico 7.5: Entidades con mayor volumen de pagos por procesos

Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGGPPN

Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

Como se mencionó anteriormente, 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. Dicho cálculo se realiza por medio de la metodología de valoración del pasivo contingente de sentencias y conciliaciones, desarrollada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – DGCPTN. Esta metodología se fundamenta en la construcción de un árbol probabilístico que representa la dinámica de los procesos litigiosos cursados en contra de la Nación. En éste, se incorpora información de cada proceso desde la notificación a la entidad demandada, hasta el 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.

En el desarrollo del convenio interadministrativo entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se está 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 jurídica de las entidades. En las mesas de trabajo adicionalmente, se está llevando a cabo la actualización de la metodología con la que cuenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde se prevé la inclusión de la normatividad expedida en cuanto al manejo de cada una de las jurisdicciones.

El cálculo del pasivo contingente, actualmente recoge la información reportada de 318 entidades en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación (LITIGOB), próximamente e-Kogui, el cual es administrado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Teniendo en cuenta los datos analizados para el MFMP de 2014, el número de entidades que reportaron información aumentó en 4,0 % a marzo de 2015. Del mismo modo, el número de procesos tuvo un incremento significativo, al pasar de 399.933 procesos en marzo de 2014 a 432.011 en marzo de 2015. Sin embargo, gracias a la gestión realizada por la Agencia para depurar la base de datos, eliminando procesos repetidos y confirmando el monto de las pretensiones, el valor de las pretensiones totales, consecuentemente el contingente estimado disminuyó en un 49% y 45% respectivamente. Lo anterior se presenta en el Cuadro 7.11:

Cuadro 7.11: Pasivo Contingente por Sentencias y Conciliaciones

	MFMP	MFMP	Variación
	2014-2024	2015-2025	%
Número de Entidades	306	318	4,0
Número de Procesos reportados	399.933	432.011	8,0
Total pretensiones*	236,9	119,9	-49,0
Total contingente*	116,6	63,6	-45,0
Relación contingente /pretensión	49,2%	53,0%	8,0

Fuente: LITIGOB Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

* Cifras en billones de pesos constantes de 2012

De acuerdo con el anterior cuadro, el valor del contingente aumentó en 8% comparado con lo reportado para el periodo 2014 – 2024. Esto se debe principalmente al cambio en la estructura de las probabilidades históricas de los procesos. A partir del recaudo y almacenamiento de mayor cantidad de información histórica se prevé que las variaciones sean inferiores. De igual manera, a partir del proceso de migración y continuo seguimiento que realiza la Agencia se espera que se logren incorporar dentro del sistema la totalidad de procesos en contra de la Nación.

El contingente se encuentra concentrado por entidades, ya sea por el número elevado de demandas que tienen o por el monto de las pretensiones de éstas. En el Cuadro 7.12 se muestran las entidades que a marzo del 2015, concentran el valor más alto del contingente y de pretensiones.

Cuadro 7.12: Entidades con mayor concentración del contingente

Entidad	MFMP 2014-2024				MFMP 2015-2025			
	Pretensiones (\$)	Particip. (%)	Contingente (\$)	Particip. (%)	Pretensiones (\$)	Particip. (%)	Contingente (\$)	Particip. (%)
Superintendencia Financiera de Colombia	45,8	19,30	22,9	19,6	23,3	19,4	12,43	19,6
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	13,7	5,80	6,6	5,7	14,1	11,8	7,96	12,5
Ministerio de Defensa Nacional	17,1	7,20	9,3	8,0	8,5	7,1	6,15	9,7
Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	1,4	0,60	0,6	0,5	13,8	11,5	5,53	8,7
Fiscalía General de la Nación	24,1	10,20	10,6	9,1	9,7	8,0	5,32	8,4
Policía Nacional	10,3	4,40	5,5	4,7	10,3	8,6	4,66	7,3
Superintendencia de Industria y Comercio	4,2	1,80	2,1	1,8	5,9	4,9	3,52	5,5
Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol	5,9	2,50	2,3	2,0	2,4	2,0	1,33	2,1
Instituto Nacional de Vías - INVIAS	10,0	4,20	4,0	3,4	2,0	1,7	1,24	2,0
Instituto de Seguros Sociales en Liquidación*	2,7	1,10	1,4	1,2	1,9	1,6	1,04	1,6
Ministerio de Minas y Energía	4,6	1,90	2,3	2,0	1,9	1,6	1,00	1,6
Ministerio de Transporte	2,9	1,20	1,4	1,2	2,0	1,7	0,89	1,4
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	6,0	2,50	2,7	2,3	1,7	1,5	0,89	1,4
Entidad Escindida Prot	2,4	1,00	1,1	1,0	1,4	1,2	0,88	1,4
Entidad Escindida Amb	3,1	1,30	1,4	1,2	1,5	1,2	0,82	1,3
Departamento Administrativo de Seguridad DAS*	2,3	1,00	1,4	1,2	1,2	1,0	0,63	1,0
Superintendencia de Sociedades	3,5	1,50	1,9	1,7	1,3	1,1	0,62	1,0
Entidad Escindida Int	2,5	1,10	1,2	1,0	1,1	0,9	0,62	1,0
U.A.E. de la Aeronáutica civil	1,8	0,70	0,9	0,8	2,0	1,6	0,59	0,9
Agencia Nacional De Minería	2,0	0,90	1,0	0,9	1,1	0,9	0,54	0,8
Subtotal	166,0	70,10	80,8	69,2	107,0	89,2	56,63	89,1
Total	236,9	100,00	116,7	100,0	119,9	100,0	63,59	100,0

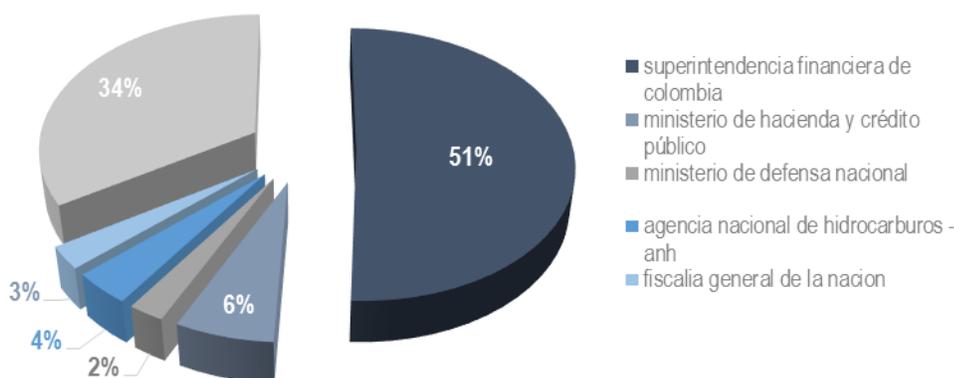
*Los procesos correspondientes al Instituto de Seguros Sociales, se encuentran en espera al proceso de migración al PAR liquidador. Estos procesos son diferentes a los asumidos por Colpensiones. DAS en liquidación.

Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

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. Vale resaltar la disminución de sus pretensiones y contingente, esto debido a los fallos que han emanado los jueces de la República por este tipo de procesos, en los cuales absuelven a la Superintendencia Financiera de Colombia. Se observa además que entre la vigencia 2014-2024 y 2015-2025, hubo cambios significativos en algunas de las entidades que concentran el contingente. Como se mencionó anteriormente, principalmente en la Superintendencia Financiera de Colombia, por los procesos por captación ilegal de recursos. Estos procesos representan un riesgo fiscal relevante, dada la proporción de las pretensiones de cada una de las demandas.

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. En el Gráfico 7.6 se puede observar la participación de diferentes entidades dentro del total del contingente.

Gráfico 7.6: Entidades con mayor concentración del contingente



Fuente: LITIGOB Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

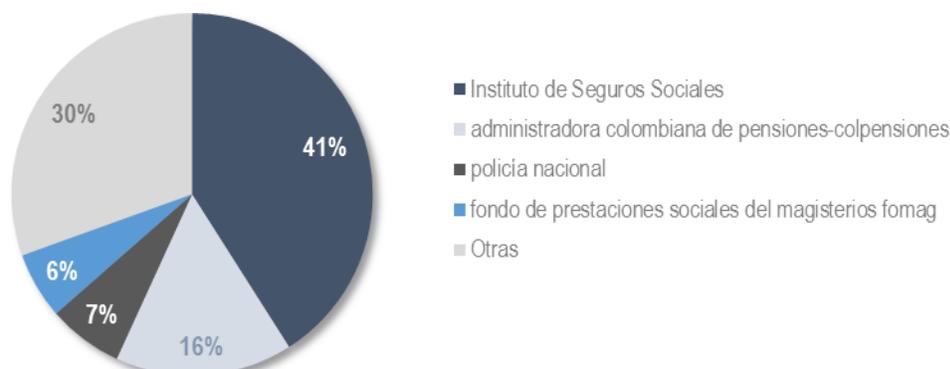
Al excluir la Superintendencia Financiera de Colombia por las razones previamente expuestas, ésta es seguida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde en la mayoría de procesos en su contra se debe a que esta entidad es convocada por los demandantes. El contingente para la cartera de Hacienda asciende \$7,96 billones. De igual manera a las anteriores vigencias, dentro de las entidades que encabezan la lista de entidades con mayor concentración del contingente se encuentra el Ministerio de Defensa Nacional con \$6,15 billones.

Asimismo, en el proceso de emisión de 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 con esto, se pueden emitir directrices para la correcta defensa, de acuerdo a las características propias de cada proceso. Además, es importante realizar un seguimiento a las entidades que concentran el mayor número de procesos, con el objetivo de implementar políticas que les permitan evitar el daño antijurídico.

A marzo de 2015, la entidad que más procesos concentra en su contra es el Instituto de Seguros Sociales (91.085 procesos), seguido por Colpensiones, quien ha venido asumiendo paulatinamente parte de la carga litigiosa del ISS. La Policía Nacional y el Fondo de prestaciones sociales del magisterio - FOMAG, 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 comparación

con los procesos instaurados por captación ilegal de recursos. En el Gráfico 7.7 se observa la concentración de procesos por entidades.

Gráfico 7.7: Entidades que concentran el mayor número de procesos en su contra



Fuente: LITIGOB
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPN

El Cuadro 7.13 muestra la relación entre jurisdicción, contingente y pretensiones. Como se evidencia, la jurisdicción administrativa concentra el 96,6% de las pretensiones totales, frente al 82,6% reportado en la vigencia inmediatamente anterior y el 96,6% del contingente. En esta misma jurisdicción, la acción judicial más común es la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, con el 20% de los procesos totales. Por otro lado, la jurisdicción ordinaria concentra el 3,2% del contingente total, igual a la anterior vigencia, del cual el 46,4% corresponden a demandas laborales ordinarias.

Cuadro 7.13: Procesos por Jurisdicción

Jurisdicción	Preten. (\$)	Particip. (%)	Conting. (\$)	Particip. (%)
Administrativa	115,8	96,6	61,4	96,6
Reparación de los perjuicios causados a un grupo (acción de grupo)	56,0	46,7	28,5	44,8
Reparación directa	47,1	39,3	25,9	40,6
Nulidad y restablecimiento del derecho	8,3	6,9	4,6	7,2
Controversias contractuales	2,7	2,3	1,6	2,5
Otras administrativas	1,7	1,4	0,9	1,4
Constitucional	0,2	0,2	0,1	0,2
Mecanismos alternativos Solución de conflictos (MASC)	0,0	0,0	0,0	0,0
Reparación directa	0,0	0,0	0,0	0,0
Nulidad y restablecimiento del derecho	0,0	0,0	0,0	0,0
Controversias contractuales	0,0	0,0	0,0	0,0
Ordinaria	3,9	3,2	2,1	3,2
Ordinario laboral	2,9	2,4	1,5	2,3
Ejecutivo laboral	0,3	0,2	0,2	0,3
Ordinario general civil	0,3	0,2	0,1	0,2
Ejecutivo conexo	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros	0,3	0,3	0,2	0,3
Total	119,9	100,0	63,6	100,0

Fuente: LITIGOB

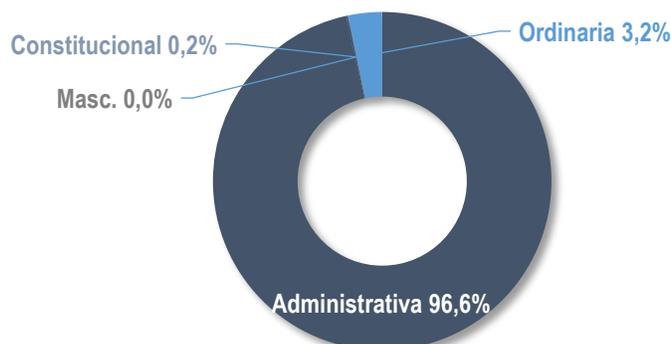
* Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPN

De acuerdo con 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 para el cálculo de las cuantías y posteriormente la aplicación de la metodología para el cálculo del pasivo contingente, para así, garantizar un reporte que refleje en mayor medida la realidad jurídica de la Nación.

El Gráfico 7.8 evidencia la concentración de pretensiones por tipo de jurisdicción. De los \$119,9 billones que hay en pretensiones, \$115,84 billones pertenecen a la jurisdicción administrativa. Como consecuencia de lo anterior, la jurisdicción constitucional y MASC, actualmente no concentran altas pretensiones, debido al bajo número de procesos que tienen y al valor de las pretensiones de éstos.

Gráfico 7.8: Concentración de las pretensiones por tipo de Jurisdicción

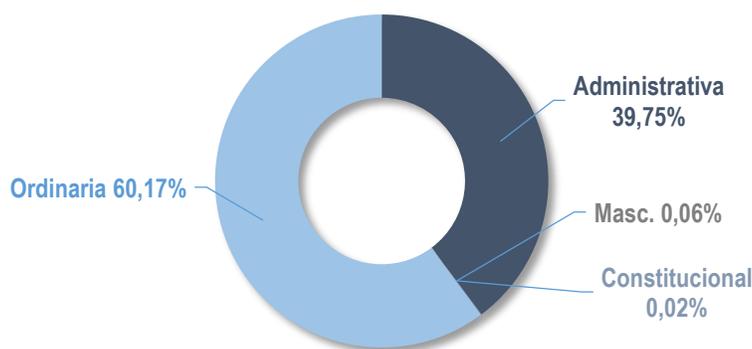


Fuente: LITIGOB
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPN

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.

En cuanto a la concentración de procesos por Jurisdicción, éstos se agrupan en dos jurisdicciones, Administrativa y Ordinaria. La jurisdicción ordinaria cuenta con el 60% del total de procesos, de los cuales el 87,6% corresponden a laborales. Por otra parte el 39,75% de los procesos se instauraron en la jurisdicción Administrativa, donde los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho (44.522 procesos) y reparación directa (37.207 procesos) concentran el 92,5% (Gráfico 7.9)

Gráfico 7.9: Concentración del contingente por tipo de Jurisdicción



Fuente: LITIGOB
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPN

Las causas más comunes por las que se demanda al Estado, están dentro de la jurisdicción administrativa y ordinaria. Los procesos por nulidad y restablecimiento del derecho y las demandas laborales, representan un riesgo para la estabilidad fiscal de la Nación. Es así como el número de demandas instauradas por estas razones representan un porcentaje significativo (72,76%), comparado con las demandas instauradas por otras causas.

7.1.5 Pasivos contingentes por capital exigible

La participación de Colombia como miembro de organismos multilaterales 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 éstos 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.

Dada la relevancia de mantener vigentes los vínculos de Colombia con los organismos financieros internacionales, el capital exigible se constituye en una obligación contingente, 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.

En el Cuadro 7.14 se presenta el monto en exposición por capital exigible de acuerdo con los compromisos acordados con los diferentes organismos financieros internacionales.

Cuadro 7.14: Monto en exposición

Organismo	Monto	
	(millones de USD)	(billones de COP)
Banco Interamericano de Desarrollo – BID	5.147	12,3
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF	1.104	2,6
Otros	397	1,0
Total	6.648	15,9

Fuente: Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos – DGCPTN

Otros: BCIE, BDC y CAF

* TRM del 31 de diciembre de 2014 (2.392,46)

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.

Como se puede ver en el Cuadro 7.15, teniendo en cuenta el monto de exposición que para este caso asciende a \$15,9 billones y la probabilidad total calculada, se estima un valor contingente de \$2,1 billones para el horizonte del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia 2015. (Cuadro 7.15).

Cuadro 7.15: Contingente por capital exigible

MFMP 2015-2025					
Monto en exposición (billones)	TRM (Dic 2013)	Contingente	Monto en exposición (billones)	TRM (Dic 2014)	Contingente
12,8	1.926,8	1,7	15,9	2.392,5	2,1
% Contingente / Monto		13,4%	% Contingente / Monto		13,4%

Fuente: Cálculos: Subdirección de Riesgo, con base en información de la Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos - DGCPTN

En el presente Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025, se observa un aumento del 23,5% en el valor del contingente reportado. Este aumento, está motivado principalmente por la variación en la TRM en los diferentes periodos de valoración.

Vale resaltar que durante el primer trimestre de la vigencia 2015, la Asamblea General de la Corporación Andina de Fomento – CAF, aprobó una capitalización al multilateral. De dicha capitalización aún no se conoce el monto de capital pagadero y capital exigible, montos que están siendo estimados por parte del Multilateral. Una vez sea notificado el monto de la capitalización a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Nacional deberá presentar ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley donde se faculte a la Nación a suscribir dicha capitalización. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible que para la próxima vigencia el valor del pasivo contingente varíe por esta razón.

De igual manera, en la Asamblea Ordinaria de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, realizada en Busan, Corea del Sur, se autorizó la capitalización de la Corporación Interamericana de Inversiones. Al igual que la capitalización de la CAF, aun no se conoce el monto final de capital pagadero y capital exigible, ni el cronograma de pago. Una vez se conozcan las condiciones, se deberá proceder a solicitar la autorización al Congreso de la República para suscribir el convenio pertinente.

7.2 Deudas no explícitas

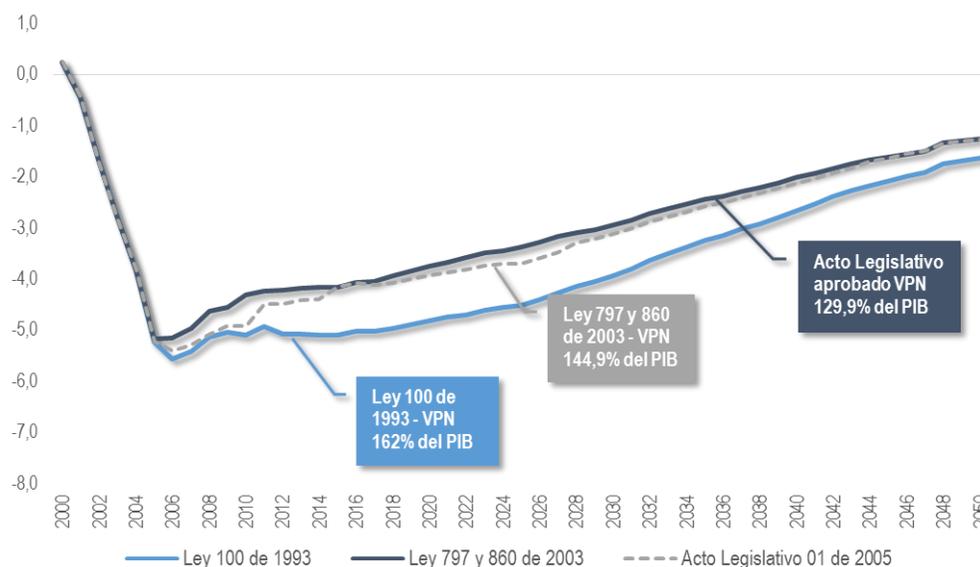
7.2.1 Deuda pensional

El sistema pensional de Colombia ha vivido un permanente proceso de ajuste en los últimos veinte años, a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, que antecedió a Ley 797 de 2003 la Ley 860 de 2003, la Ley 812 de 2003 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en el cual se ajustó la edad y la cotización a la seguridad social de los educadores), el Decreto Ley 4433 de 2004 (ajuste al régimen de la Fuerza Pública), y el Acto Legislativo 01 de 2005, entre otros, a los que se suman varias sentencias de la Corte Constitucional como la reciente C-158 de 2015. Todo este proceso de ajustes y reformas han permitido, de manera progresiva, ir reduciendo el peso de las obligaciones pensionales a cargo del Estado y contra el patrimonio en muchas de las empresas por cuenta de regímenes convencionales, especiales y exceptuados, al unificar la legislación y la jurisprudencia, y con ello, asegurar la sostenibilidad del sistema.

Así, con la expedición e implementación de Ley 100 de 1993 el costo de las pensiones a cargo del Estado se redujo a 162,0%, el cual hubiera sido de 292,3% en ausencia de la Ley. En 2003, la Ley 797 bajó la carga pública pensional

a 144,2% del PIB y el Acto Legislativo 01 de 2005 finalmente lo llevó hasta 129,5% del PIB. En otras palabras, las reformas pensionales llevadas a cabo hasta 2005 permitieron alivianar el pasivo pensional para la Nación en aproximadamente 32% del PIB y a partir de ese momento, otro 18,2%, ya que, de acuerdo con la última actualización, el valor de esta carga en el GNC asciende a 111,8% del PIB, tomando como tasa de descuento el 4% señalado por la regulación (Gráfico 7.10).

Gráfico 7.10: Deuda Pensional (% PIB de 2010)



*Tasa de descuento 4%
Fuente: DNP y DGRESS-MHCP

Las reformas pensionales además, han permitido mejorar la cobertura para aquellos trabajadores que no logran acumular ni el tiempo, ni el capital necesario para una pensión, a través de la puesta en ejecución del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP)⁶² y la financiación de los subsidios a la vejez para la población pobre.

Cabe recordar además, que el Acto Legislativo 01 de 2005 tuvo como objetivo, garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, además de unificar y universalizar los criterios y los factores para reconocer las pensiones en Colombia. En cumplimiento de este principio, se señaló como límite máximo de las pensiones en el régimen público, 25 salarios mínimos mensuales vigentes a partir del 31 de julio de 2010, y para su reconocimiento se fijó como criterio, un ingreso base de liquidación equivalente al promedio de los ingresos sobre los cuales cotizaron los afiliados durante los últimos diez años de su vida laboral, dejando de lado la práctica de reconocer las pensiones de acuerdo con el ingreso o renta sobre la cual se hubiere cotizado durante el último año.

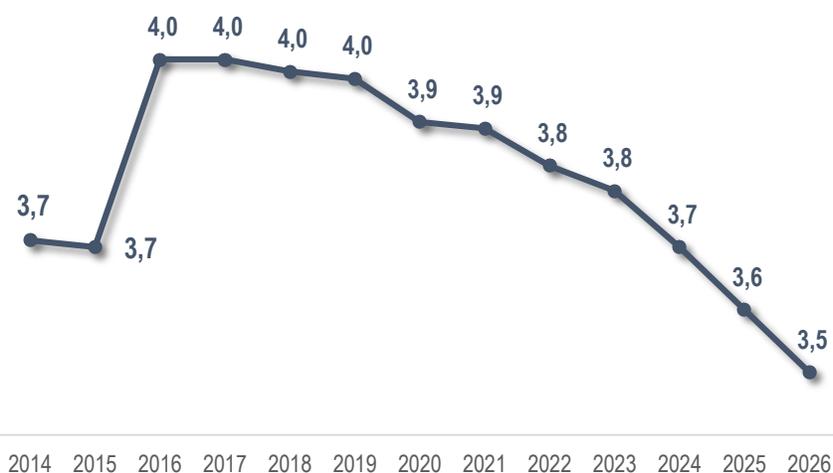
Adicionalmente, las sentencias C-258 de 2012 de la Corte Constitucional, el Auto que la ratifica A-180 y la SU-230 de 2015, en la cual se señala con respecto de Ingreso Base de Liquidación-IBL, que de ahora en adelante para el reconocimiento de las pensiones no se tendrán en cuenta factores por los cuales no se haya cotizado durante la vida activa de los afiliados. Con esta sentencia se desinflan los costos previstos en los cálculos actuariales, los cuales se elevaron por cuenta de la existencia de disposiciones de la Procuraduría y del Consejo de Estado según los cuales se permitía reconocer pensiones incluyendo factores por los cuales no se cotizó.

⁶² Ley 1580 de 2012

Para la vigencia de 2015, el Gobierno apropió recursos equivalentes a 3,7% del PIB, destinados al pago de las mesadas pensionales. Para 2016, el Gobierno estima que dicho monto ascienda a 4,0% del PIB sobre la base de que entidades como Colpensiones y el Fondo del Magisterio se pongan al día con aquellas personas que han solicitado su pensión pero que por vacíos en la información de la historia laboral no habían sido tramitadas. Con ello se le da cumplimiento a lo estipulado por la Corte y la Procuraduría General de la Nación frente al atraso en el reconocimiento de pensiones. Esta proyección incluye también las obligaciones de la Unidad de Pensiones de Caprecom, teniendo en cuenta que la entidad fue liquidada. Adicionalmente, la Ley del Plan estipuló que los pensionados que pertenecían al sistema de riesgos profesionales y que habían sido reconocidos por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), deberían ser trasladados a través de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) y, por consiguiente, deberán ser trasladadas la reservas matemáticas correspondientes para el respaldo de estas obligaciones.

Se espera que los pagos de la Nación lleguen a su máximo (como porcentaje del PIB) en la vigencias de 2016 y 2017, cuando el costo ascenderá, como ya se mencionó, a 4,0% 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 debido a los ajustes señalados anteriormente. Como puede verse en el Gráfico 7.11, el valor de la deuda pensional, calculada con una tasa de descuento de 6%, disminuye 0,9% del PIB, al pasar de 73,3% a 72,4% entre 2014 y 2015, confirmando la tendencia decreciente del valor presente neto (VPN) de la deuda pensional⁶³.

Gráfico 7.11: Senda de pago pensional a cargo del GNC (% PIB)



Fuente: DNP y DGPN- MHCP

7.2.2 Cesantías retroactivas

Para el pago de cesantías, existen dos regímenes: el de cesantías retroactivas y 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 individual⁶⁴, el empleador debe reconocerle anualmente al trabajador, un mes de salario por

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

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 salario promedio, así como los pagos que se han realizado a la fecha. El resultado (Cuadro 7.16) arroja que, a diciembre 31 del año 2014, la deuda por cesantías retroactivas alcanza un valor de \$3.080 miles de millones de pesos.

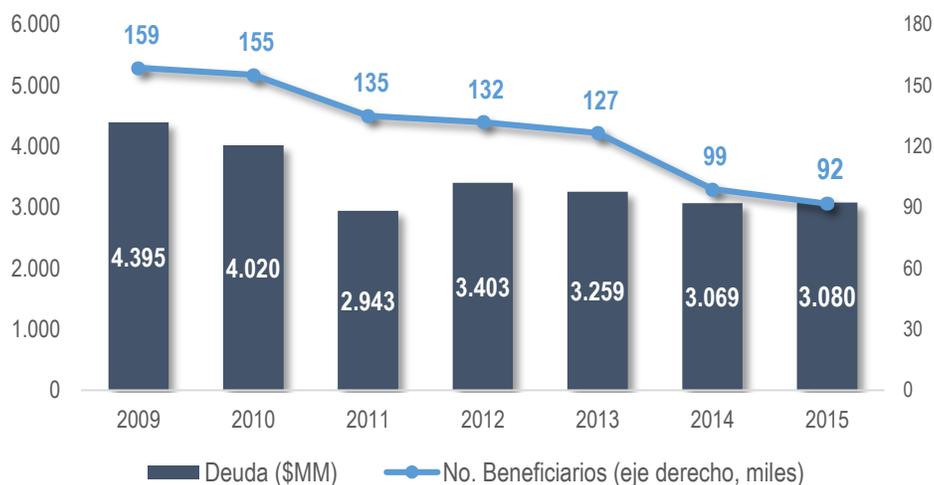
Cuadro 7.16: Deuda por cesantías retroactivas

Sector	Salario promedio (\$)	Tiempo servicio promedio (años)	Número de servidores	Cesantías totales causadas (\$mm)	Cesantías parciales pagadas y presupuestadas (\$mm)	Deuda (\$mm)	% PIB	Particip. sectores
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1 * 2 * 3)	(5)	(6) = (4) - (5)	(7)	(8)
Sector Defensa y Seguridad	3.206.423	20	22.516	1.458	107	1.341	0,177	44
Sector Minas y Energía	1.891.474	23	80	3	2	2	0,000	0
Sector Educación	2.398.631	38	67.305	6.157	4.488	1.714	0,227	56
Sector Justicia y Procuraduría	3.461.835	33	1.433	164	145	19	0,002	1
Sector Trabajo y Seguridad	10.947.896	28	60	18	18	1	0,000	0
Otros	4.356.018	33	384	55	51	3	0,000	0
TOTAL	2.626.745	34	91.778	7.856	4.811	3.080	0	100

Fuente: MHCP-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 7.12).

Gráfico 7.12: Evolución de la deuda por cesantías retroactivas



Fuente: MHCP-DGPPN.

Capítulo VIII

8 COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN 2014

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, LRF⁶⁵, en este capítulo se presenta la cuantificación del costo fiscal de las leyes sancionadas en el año 2014. 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, 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, con el fin de tener siempre presente durante el debate legislativo la capacidad de gasto del sector público y la capacidad de pago de los contribuyentes.

8.1 Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2014

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 2014, fueron sancionadas por el ejecutivo 46 leyes nuevas aprobadas por el Honorable Congreso de la República, de las cuales ocho (17,4%) no tienen impacto fiscal sobre las finanzas públicas, 17 (37,0%) tienen costo fiscal cuantificable y cuatro (8,7%) si bien tienen costo fiscal, no se cuenta actualmente con información precisa⁶⁶ para su estimación.

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 2014 alcanzó un monto de \$2,5 billones, (Gráfico 8.1). De este total, el 61,0% (\$1,5 billones) corresponde a gasto transitorio y el 39,0% (\$1,0 billón) a gasto permanente.

Del conjunto de leyes sancionadas en 2014 con costo cuantificable, se destacan:

- Ley 1708 del 20 de enero de 2014 que expide el código de extinción de dominio. El costo permanente es de \$87,2 mm.
- Ley 1709 del 20 de enero de 2014, reforma al código penitenciario y carcelario, por medio de la cual se reforman algunos artículos de las Leyes 65 de 1993, 599 de 2000, 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones. El costo estimado es \$1.180 mm, de los cuales \$835 son transitorios y \$345 mm son permanentes.
- Ley 1715 del 13 de mayo de 2014, que regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional. El costo permanente estimado es \$103 mm.
- Ley 1717 del 21 de mayo de 2014, por la cual la Nación se vincula y rinde honores al municipio de Villa de Leyva al conmemorarse el bicentenario del primer congreso de las Provincias Unidas de Nueva Granada y se dictan otras disposiciones. El costo estimado es \$568 mm.

⁶⁵ Ley 819 del 9 de julio de 2003.

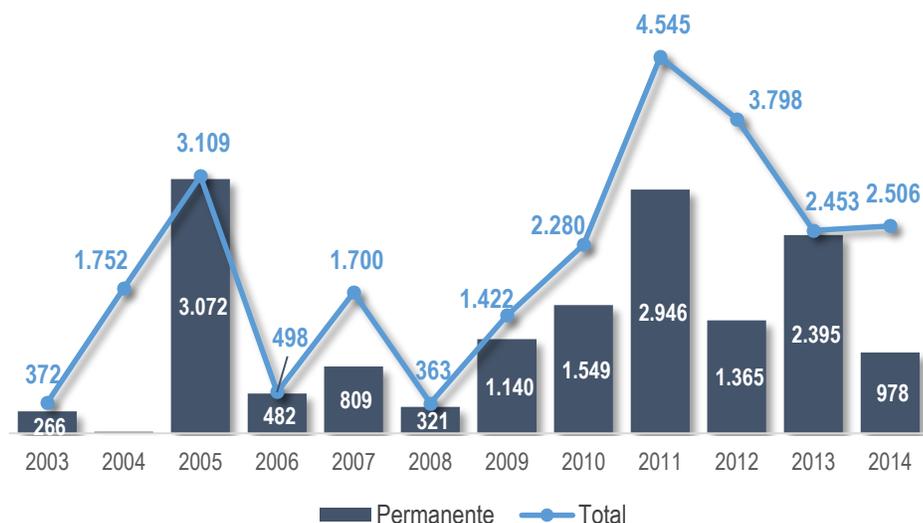
⁶⁶ La ley establece un fin, pero su costo solo puede determinarse una vez se realice la reglamentación del mismo.

- Ley 1733 del 8 de septiembre de 2014, que regula los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales y crónicas. El costo permanente estimado es \$220 mm.
- Ley 1738 del 18 de diciembre de 2014, proroga la Ley 418 de 1997, que consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficiencia de la justicia y dicta otras disposiciones. El costo permanente estimado es \$60 mm.

En la vigencia fiscal 2014 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 dentro del MFMP respectivo:

- Ley 1721 del 27 de junio de 2014, 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 1737 del 2 de diciembre de 2014, 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 2015.
- Ley 1739 del 23 de diciembre de 2014, que modifica el Estatuto Tributario y dicta otras disposiciones.
- Ley 1744 del 26 de diciembre de 2014, por medio de la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.

Gráfico 8.1: Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas 2014
(Miles de millones de pesos constantes de 2014)



Fuente: DGPPN- MHCP.

Capítulo IX

9 BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD CREE Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) – AÑO GRAVABLE 2014

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 recursos para el Estado.

La legislación tributaria colombiana contempla diversos beneficios, con diferentes objetivos económicos, entre los que se encuentran el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de sectores económicos determinados, el desarrollo tecnológico, la protección y conservación ambiental y el fomento a la inversión nacional o extranjera, entre otros.

En este capítulo se presenta una cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto de renta y en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE durante el año gravable 2014 y su costo fiscal para las finanzas de la Nación en 2015. Asimismo, esta sección describe la incidencia de las exenciones y exclusiones sobre el recaudo tributario en el Impuesto al Valor Agregado, IVA.

En las declaraciones de renta se presenta un proceso de depuración encaminado a establecer la base gravable del contribuyente. Sobre 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: los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las rentas exentas. Por otra parte, se encuentran los descuentos tributarios, que afectan directamente el monto del impuesto de renta que se liquida.

Los ingresos no constitutivos de renta corresponden a aquellos ingresos que no están sometidos al impuesto de renta por expresa disposición legal, ya sea por las circunstancias en que se generan o porque el sistema tributario encuentra conveniente estimular alguna actividad de la economía. La legislación colombiana contempla, entre otros, los siguientes: la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales, la utilidad en la enajenación de acciones, la distribución de utilidades o reservas en acciones o cuotas de interés social, las capitalizaciones no gravadas para los socios o accionistas, el componente inflacionario de rendimientos financieros, las recompensas; la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación, los gananciales, la indemnizaciones, las donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas, las participaciones y los dividendos, los aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de sistemas de servicio público de transporte masivo de pasajeros. Sin embargo, también se incluyen algunos beneficios tributarios, como los dividendos.

Las deducciones también reducen la base gravable, pero solo un subconjunto de las mismas constituye beneficio tributario, pues tales gastos no guardan razón de causalidad con la generación de renta. Es el caso de las inversiones

en proyectos cinematográficos, en proyectos de investigación 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.

Adicionalmente, la Ley 1607 de 2012 modificó el tratamiento tributario para los aportes obligatorios y voluntarios que se efectúen al Sistema General de Pensiones, así como el ahorro que realizan las personas naturales en las cuentas de ahorro para el fomento a la construcción AFC, dejando de ser ingresos no constitutivos de renta para considerarlos como rentas exentas a partir del año gravable 2013⁶⁷.

Además de las exenciones laborales se incluyen, entre otros, los beneficios otorgados a las empresas editoriales, las loterías y licorerías, 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 2010⁶⁸. En el caso del descuento por impuestos pagados en el exterior, la Ley 1607 de 2012 modificó el artículo 254 del Estatuto Tributario, permitiendo descontar del monto del impuesto de renta y complementarios de Colombia sumado al del impuesto sobre la renta para la Equidad CREE cuando el contribuyente sea sujeto pasivo del mismo.

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 productivos⁶⁹ y los descuentos tributarios.

Metodología y fuentes de información

El costo fiscal se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de la utilización 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 afecta 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 el año gravable 2014) y, en el caso de las personas naturales,

⁶⁷ Igualmente, se adicionó como renta exenta la prima especial y la prima de costo de vida para los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

se determina una tarifa implícita del 14.1%⁷⁰. 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 especial⁷¹. Por último, para efectos analíticos la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico.

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones de renta para el año gravable 2014, cuya declaración se presentó entre los meses de abril y mayo de 2015, 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 2013, ya que la presentación de la declaración de renta del año gravable 2014 para estos contribuyentes se realizará entre los meses de agosto y octubre del año en curso (2015).

Un análisis más preciso de los beneficios tributarios y su potencial recaudatorio se efectúa sobre los contribuyentes del impuesto, dado que una eventual eliminación de los beneficios solicitados por las entidades pertenecientes al régimen especial (entidades sin ánimo de lucro) o por los catalogados como no contribuyentes, no necesariamente tendría un efecto positivo en el balance del Gobierno.

A continuación se resume el valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2014. El monto total de los beneficios tributarios para el total de declarantes por el año gravable 2014 ascendió a \$47.690 miles de millones (mm) (6,3% del PIB)⁷², generando un costo fiscal de \$6.704 mm (0,9% del PIB). De este costo, el 73,5% (\$4.926 mm) correspondió a las rentas exentas⁷³; 14,1% (\$947 mm) a los descuentos tributarios; y 12,4% (\$830 mm) a la deducción por inversión en activos fijos.

Frente al costo fiscal observado en el año gravable 2013, se registró un incremento de 11,7% (\$701 mm), lo cual refleja el aumento en la utilización de las rentas exentas por parte de las personas jurídicas así como de la deducción por inversión en activos fijos (Cuadro 9.1).

⁷⁰ La tarifa implícita se calcula como la proporción entre el impuesto sobre la renta líquida gravable y la renta líquida gravable de los declarantes que hicieron uso de las rentas exentas y que, una vez hecha la comparación entre el impuesto sobre la renta líquida gravable y el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional IMAN para empleados, el primero de los valores fue mayor al segundo.

⁷¹ 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 alcoholicos 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.

⁷² PIB tomado de los supuestos macroeconómicos del 21 de mayo de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁷³ Para el cálculo del costo fiscal de las rentas exentas de las personas naturales, se tomó el monto de las rentas exentas asociadas a los declarantes personas naturales que tuvieron un mayor valor en el impuesto sobre la renta líquida gravable frente al obtenido en el impuesto mínimo alternativo nacional IMAN para empleados. Lo anterior en razón que es en este subconjunto de declarantes donde la utilización de este beneficio permitió una base gravable menor y, por ende, un menor impuesto reconocido que el que se hubiera presentado en ausencia de las rentas exentas.

Cuadro 9.1: Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes

(Miles de millones de pesos y % del PIB)

Tipo de beneficio	2013*		2014**		2014/13	2014
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	Cto. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
Rentas exentas	11.201	2.800	12.376	3.094	10,5%	46,2%
Descuentos	764	764	821	821	7,5%	12,2%
Deducción por inversión en activos fijos	2.392	598	3.321	830	38,8%	12,4%
Total personas jurídicas	14.357	4.162	16.518	4.745	14,0%	70,8%
Rentas exentas	29.162	1.722	31.046	1.832	6,4%	27,3%
Descuentos	119	119	127	127	6,5%	1,9%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%
Total personas naturales	29.281	1.841	31.173	1.959	6,4%	29,2%
Rentas exentas	40.363	4.522	43.422	4.926	8,9%	73,5%
Descuentos	882	882	947	947	7,3%	14,1%
Deducción por inversión en activos fijos	2.392	598	3.321	830	38,8%	12,4%
Total	43.637	6.003	47.690	6.704	11,7%	100,0%

*: La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2015 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2014, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

** : Para personas naturales, los datos estimados se calculan a partir de la información de las declaraciones de renta del año gravable 2013. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2014. Fuente: DIAN.

Del costo fiscal de los beneficios para las personas jurídicas declarantes, \$4.135 mm corresponden a los contribuyentes, que sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales (\$1.959 mm) genera un costo fiscal total de \$6.094 mm (0,8% del PIB). De este costo, el 70,8% (\$4.316 mm) correspondió a las rentas exentas, 15,5% (\$947 mm) a los descuentos tributarios y 13,6% (\$830 mm) a la deducción por inversión en activos fijos. Respecto del costo observado en 2013 para este grupo de declarantes, se observó un incremento del 12,0% (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
(Miles de millones de pesos y % del PIB)

Tipo de beneficio	2013 *		2014 **		2014/13	2014
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	Cto. Costo	Part. Costo fiscal %
Rentas exentas	8.962	2.240	9.937	2.484	10,9%	40,8%
Descuentos	764	764	821	821	7,5%	13,5%
Deducción por inversión en activos fijos	2.392	598	3.321	830	38,8%	13,6%
Total personas jurídicas	12.118	3.602	14.079	4.135	14,8%	67,9%
Rentas exentas	29.162	1.722	31.046	1.832	6,4%	30,1%
Descuentos	119	119	127	127	6,5%	2,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%
Total personas naturales	29.281	1.841	31.173	1.959	6,4%	32,1%
Rentas exentas	38.124	3.963	40.983	4.316	8,9%	70,8%
Descuentos	882	882	947	947	7,3%	15,5%
Deducción por inversión en activos fijos	2.392	598	3.321	830	38,8%	13,6%
Total	41.399	5.443	45.251	6.094	12,0%	100,0%

* La información presentada para este año difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2014, 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 2014 ascendió a \$3.321 mm, presentando un aumento de 38,8% frente al valor del beneficio en el año gravable 2013. Este valor corresponde a lo declarado por las personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación y que hicieron uso del mencionado beneficio. El beneficio fue solicitado por 38 empresas, de las cuales 34 corresponden al sector privado, representando el 73,1% (\$607 mm) del costo fiscal, y el restante (\$223 mm) a las empresas del sector público/mixto. La inversión estimada de las empresas con el beneficio durante el año gravable 2014 fue de \$9.523 mm (1,3% del PIB) (Cuadro 9.3).

Cuadro 9.3: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Total declarantes - Año gravable 2014*

Tipo de contribuyente	Inversión estimada**	Valor deducción	Costo fiscal ***
Sector privado	7.066	2.428	607
Sector público / mixto	2.458	893	223
Total	9.523	3.321	830

* Datos preliminares.

** Se calcula a partir de la deducción solicitada.

*** Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta

Fuente: DIAN

El Cuadro 9.4 muestra que tres sectores económicos concentran el mayor costo fiscal (57,2%) por este beneficio: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (27,9%); Transporte y almacenamiento (14,8%); e Información y comunicaciones (14,5%). En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$87,4 mm, ahorrándose en el impuesto de renta un monto cercano a \$21,8 mm.

**Cuadro 9.4: Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Personas jurídicas - Año gravable 2014***

Subsector económico	Inversión estimada**	Valor deducción	Costo fiscal ***	Participación en el costo %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.705	927	232	27,9%
Transporte y almacenamiento	1.227	491	123	14,8%
Información y comunicaciones	1.447	480	120	14,5%
Construcción	1.258	377	94	11,4%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.155	375	94	11,3%
Actividades financieras y de seguros	834	322	80	9,7%
Resto subsectores ****	540	214	53	6,4%
Industrias manufactureras	358	135	34	4,1%
Total	9.523	3.321	830	100,0%

* Datos preliminares.

** Se calcula a partir de la deducción solicitada.

*** Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta

****: Se trata de los subsectores Actividades inmobiliarias; Actividades de servicios administrativos y de apoyo; Alojamiento y servicios de comida; y Explotación de minas y canteras.

Fuente: DIAN

9.1.2 Rentas exentas

En el año gravable 2014, las rentas exentas solicitadas por los declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$43.422 mm (5,7% del PIB), que implica un incremento de 7,6% respecto al valor observado en 2013. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$ 4.926 mm (0,7% del PIB), del cual el 62,8% (\$3.094 mm) fue declarado por las personas jurídicas.

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 80,3% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de \$9.937 mm, en tanto que el 19,7% corresponde al régimen especial (\$2.439 mm) para un total de \$12.376 mm. Por subsector económico, el 75,6% de las rentas exentas se distribuyen en tres subsectores: Actividades financieras y de seguros con el 34,5%; Administración pública y defensa con 33,4%; y Otras actividades de servicios y Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales con una participación del 7,7% (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 régimen⁷⁴.

Cuadro 9.5: Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante
Total declarantes - Año gravable 2014 *

Subsector económico	Contribuyente	Régimen especial	Total	Participación %
Actividades financieras y de seguros	3.807	466	4.273	34,5%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4.113	24	4.136	33,4%
Otras actividades de servicios / Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	14	936	950	7,7%
Construcción	632	33	665	5,4%
Industrias manufactureras	368	41	410	3,3%
Información y comunicaciones	280	7	287	2,3%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	9	237	246	2,0%
Alojamiento y servicios de comida	167	35	202	1,6%
Educación	2	200	202	1,6%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	12	165	177	1,4%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	154	0	154	1,2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	78	75	153	1,2%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	34	117	151	1,2%
Transporte y almacenamiento	65	36	101	0,8%
Actividades inmobiliarias	66	23	89	0,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	44	15	59	0,5%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	47	9	57	0,5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	28	19	47	0,4%
Explotación de minas y canteras	16	1	17	0,1%
Total	9.937	2.439	12.376	100,0%
Participación dentro del total de declarantes	80,3%	19,7%	100,0%	

* Datos preliminares.

Fuente: DIAN

Para el universo de los contribuyentes⁷⁵, el costo fiscal de las rentas exentas asciende a \$4.316 mm, de los cuales \$2.484 mm corresponden a personas jurídicas y un monto estimado de \$1.832 mm en las personas naturales. Para este 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 9.6).

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 41,4% y el subsector de Actividades financieras y de seguros, con una participación de 38,3%. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 23,8%, 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 (99,3%), Educación (93,0%), y Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación

⁷⁴ 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%.

⁷⁵ 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.

(80,7%). Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a \$9.048 mm, de las cuales el 78,4% pertenecen al sector privado (\$7.089 mm) y el 21,6% al sector público/mixto (\$1.959 mm).

Cuadro 9.6: Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta
Año gravable 2014*

Subsector económico	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Particip. %	Rentas exentas / Renta total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4.113	1.028	41,4%	99,3%
Educación	2	1	0,0%	93,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	12	3	0,1%	80,7%
Alojamiento y servicios de comida	167	42	1,7%	69,3%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	9	2	0,1%	60,1%
Actividades inmobiliarias	66	17	0,7%	59,8%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	44	11	0,4%	53,9%
Construcción	632	158	6,4%	53,2%
Actividades financieras y de seguros	3.807	952	38,3%	36,4%
Otras actividades de servicios / Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	14	4	0,1%	36,4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	78	20	0,8%	19,4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	28	7	0,3%	17,4%
Transporte y almacenamiento	65	16	0,7%	16,6%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	47	12	0,5%	15,3%
Industrias manufactureras	368	92	3,7%	12,7%
Información y comunicaciones	280	70	2,8%	10,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	34	9	0,3%	8,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	154	39	1,6%	7,0%
Explotación de minas y canteras	16	4	0,2%	0,1%
Total	9.937	2.484	100,0%	23,8%

* 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

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 52,7% y 34,0%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 87,5% de las rentas exentas se concentra en dos subsectores: Actividades financieras y de seguros (\$1.342 mm), y Administración pública y defensa (\$372 mm) (Cuadro 9.7).

En el caso de las rentas exentas de personas naturales, se desagrega la información de acuerdo con los formularios de declaración de las personas naturales conforme a los sistemas de determinación del impuesto sobre la renta. Para el año gravable 2014 se calcula un beneficio para este grupo de declarantes por \$31.046 mm, de los cuales el 98,7% corresponde a las personas declarantes por el formulario 210 No obligadas a llevar contabilidad (\$30.656 mm) (Cuadro 9.8). Es pertinente anotar que el incremento en este valor obedece a los nuevos declarantes del impuesto sobre la renta derivado de una disminución en el límite de ingresos a partir del cual una persona debe declarar (Ley 1607 de 2012)⁷⁶ así como el cambio en el tratamiento de algunos ingresos no constitutivos de renta que ahora se consideran como renta exenta.

⁷⁶ Con ingresos brutos iguales o superiores a 1.400 UVT.

Cuadro 9.7: Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes
Total contribuyentes - Año gravable 2014*

Subsector económico	Público / Mixto	Participación sector público / mixto %	Privado	Participación sector privado %	Total **
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	372	19,0%	3.737	52,7%	4.109
Actividades financieras y de seguros	1.342	68,5%	2.411	34,0%	3.753
Construcción	0	0,0%	366	5,2%	366
Industrias manufactureras	40	2,1%	300	4,2%	340
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	150	7,6%	0	0,0%	150
Información y comunicaciones	5	0,3%	87	1,2%	92
Alojamiento y servicios de comida	5	0,3%	56	0,8%	61
Transporte y almacenamiento	0	0,0%	52	0,7%	52
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	39	2,0%	6	0,1%	45
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0,0%	31	0,4%	31
Explotación de minas y canteras	0	0,0%	14	0,2%	14
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0	0,0%	11	0,2%	11
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0,0%	10	0,1%	10
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0	0,0%	7	0,1%	7
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	5	0,2%	0	0,0%	5
Otras actividades de servicios	0	0,0%	0	0,0%	0
Actividades inmobiliarias	0	0,0%	0	0,0%	0
Total	1.959	100,0%	7.089	100,0%	9.048
Participación	21,6%		78,4%		

* 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 \$889 mm.

Fuente: DIAN

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas se encuentra en la actividad de asalariados, la cual representa el 81,0% 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 (Formulario 110), el 48,9% del monto total se concentra en los subsectores de Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas (23,2%); Asalariados (15,5%) y Actividades profesionales, científicas y técnicas (10,3%) (Cuadro 9.8).

Cuadro 9.8: Rentas exentas de las personas naturales
Total declarantes - Año gravable 2014*

Subsector económico	210 - Naturales no obligadas a llevar		110 - Naturales obligadas a llevar		Total	Particip. %
	contabilidad	Particip. %	contabilidad	Particip. %		
Asalariados	24.826	81,0%	60	15,5%	24.886	80,2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1.399	4,6%	40	10,3%	1.440	4,6%
Rentistas de capital	1.144	3,7%	23	6,0%	1.168	3,8%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1.073	3,5%	6	1,7%	1.079	3,5%
Educación	328	1,1%	4	1,1%	332	1,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores	223	0,7%	90	23,2%	314	1,0%
Transporte y almacenamiento	287	0,9%	17	4,3%	304	1,0%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	284	0,9%	6	1,5%	290	0,9%
Actividades inmobiliarias	244	0,8%	26	6,6%	270	0,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	198	0,6%	35	8,9%	233	0,8%
Información y comunicaciones	117	0,4%	2	0,6%	120	0,4%
Construcción	87	0,3%	18	4,7%	105	0,3%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	103	0,3%	0	0,1%	104	0,3%
Alojamiento y servicios de comida	66	0,2%	32	8,2%	98	0,3%
Industrias manufactureras	70	0,2%	18	4,6%	88	0,3%
Actividades financieras y de seguros	60	0,2%	5	1,3%	65	0,2%
Otras actividades de servicios	56	0,2%	2	0,6%	58	0,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	38	0,1%	1	0,3%	39	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación	30	0,1%	1	0,2%	31	0,1%
Explotación de minas y canteras	17	0,1%	1	0,4%	19	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	3	0,0%	0	0,1%	3	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	2	0,0%	-	-	2	0,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	0	0,0%	-	-	0	0,0%
Total	30.656	100,0%	391	100,0%	31.046	100,0%
Participación	98,7%		1,3%			

*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2013.

Fuente: DIAN

El porcentaje de reducción en la base gravable debido a las rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad es del 27,3%, siendo los subsectores económicos de Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica; Alojamiento y servicios de comida; y Asalariados, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (55,2%, 49,4% y 43,9% respectivamente) (Cuadro 9.9).

Cuadro 9.9: Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad – Formulario 110

Total declarantes - Año gravable 2014*

Subsector económico	Monto de renta exenta	Particip. %	Rentas exentas / Renta total**
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0	0,1%	55,2%
Alojamiento y servicios de comida	32	8,2%	49,4%
Asalariados	60	15,5%	43,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	35	8,9%	35,7%
Información y comunicaciones	2	0,6%	34,2%
Otras actividades de servicios	2	0,6%	34,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0,3%	33,3%
Educación	4	1,1%	30,7%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automot y motocicletas	90	23,2%	26,2%
Actividades financieras y de seguros	5	1,3%	25,0%
Rentistas de capital	23	6,0%	24,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	6	1,7%	23,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	40	10,3%	23,5%
Actividades inmobiliarias	26	6,6%	23,4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	6	1,5%	23,4%
Industrias manufactureras	18	4,6%	21,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0	0,1%	20,4%
Transporte y almacenamiento	17	4,3%	20,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1	0,2%	18,2%
Explotación de minas y canteras	1	0,4%	15,7%
Construcción	18	4,7%	15,6%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	9,6%
Total	391	100,0%	27,3%

*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2013.

** Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las personas naturales que hacen uso del beneficio.

Fuente: DIAN.

9.1.3 Descuentos tributarios

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2014 ascendió a \$947 mm, de los cuales \$821 mm corresponde a personas jurídicas y se estima que \$127 mm corresponden a descuentos solicitados por las personas naturales.

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 8,6%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de Educación; Distribución de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales; Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, redujeron su impuesto de renta en 37.9%, 28.8% y 20.4%, respectivamente (Cuadro 9.10).

Cuadro 9.10: Descuentos tributarios personas jurídicas

Total declarantes - Año gravable 2014*

Subsector económico	Valor	Particip. %	Descuentos / Impuesto básico de renta **
Educación	0	0,0%	37,9%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1	0,1%	28,8%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1	0,1%	20,4%
Actividades financieras y de seguros	178	21,7%	20,2%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,0%	17,1%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10	1,2%	16,4%
Industrias manufactureras	161	19,6%	15,6%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	120	14,6%	14,4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	15	1,8%	12,2%
Transporte y almacenamiento	86	10,5%	11,7%
Alojamiento y servicios de comida	1	0,1%	9,3%
Otras actividades de servicios	1	0,1%	8,7%
Actividades inmobiliarias	1	0,1%	8,6%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automot. y motocicleta	25	3,0%	7,6%
Construcción	5	0,6%	7,3%
Información y comunicaciones	37	4,4%	6,0%
Explotación de minas y canteras	179	21,8%	3,7%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1	0,2%	3,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0,1%	2,3%
Total	821	100,0%	8,6%

*Datos preliminares.

** Corresponde al impuesto básico 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 75,2% del total de los descuentos (\$617 mm) (Cuadro 9.11). Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$203 mm y se concentra en los subsectores Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado y Explotación de minas y canteras, que representan el 53,3% y 44,2%, 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 2014*

Subsector económico	Total	Público /mixto	Privada	Particip. % Sector privado
Actividades financieras y de seguros	178	0	178	28,8%
Industrias manufactureras	161	0	161	26,0%
Explotación de minas y canteras	179	90	89	14,5%
Transporte y almacenamiento	86	2	84	13,6%
Información y comunicaciones	37	0	36	5,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automot. y motocic	25	0	25	4,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	15	0	15	2,4%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	120	108	11	1,8%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10	2	7	1,2%
Construcción	5	0	5	0,8%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1	0	1	0,2%
Alojamiento y servicios de comida	1	0	1	0,2%
Otras actividades de servicios	1	0	1	0,1%
Actividades inmobiliarias	1	0	1	0,1%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1	0	1	0,1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0	1	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1	0	0	0,1%
Educación	0	0	0	0,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligat	0	0	0	0,0%
Total	821	203	617	100,0%

*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 \$126,5 mm en el año gravable 2014, de los cuales el 89,7% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad del formulario 210 y el 7,1% a las personas naturales declarantes por el formulario 230 IMAS para empleados. El subsector de Asalariados agrupa el 71,8% del monto total de descuentos calculados, seguido por Rentistas de capital y actividades profesionales, científicas y técnicas con 9,6% y 6,0%, respectivamente (Cuadro 9.12).

Cuadro 9.12: Descuentos tributarios de las personas naturales.

Total declarantes - Año gravable 2014*

Subsector económico	110 - Naturales obligadas a llevar contabilidad	210 - Naturales no obligadas a llevar contabilidad	230 - IMAS para empleados	240 - IMAS para trabajadores por cuenta propia	Total	Particip. %
Asalariados	0,4	83,4	7,0	0,1	90,8	71,8%
Rentistas de capital	0,7	11,4	0,1	0,0	12,2	9,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,4	6,5	0,7	0,0	7,6	6,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,7	1,8	0,1	0,1	2,7	2,2%
Actividades inmobiliarias	0,1	2,0	0,0	0,0	2,1	1,6%
Transporte y almacenamiento	0,1	0,8	0,1	0,6	1,6	1,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,2	0,9	0,0	0,2	1,4	1,1%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,0	1,0	0,4	-	1,3	1,1%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,0	1,0	0,2	0,0	1,3	1,0%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	-	1,1	0,0	-	1,1	0,9%
Información y comunicaciones	0,0	0,7	0,1	0,0	0,8	0,6%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0,0	0,7	0,0	0,0	0,7	0,6%
Industrias manufactureras	0,1	0,5	0,1	0,1	0,7	0,6%
Otras actividades de servicios	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,5%
Educación	0,0	0,2	0,3	-	0,5	0,4%
Alojamiento y servicios de comida	0,0	0,3	0,0	0,0	0,4	0,3%
Construcción	0,0	0,2	0,0	0,0	0,3	0,3%
Explotación de minas y canteras	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	0,2%
Actividades financieras y de seguros	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,0	0,1	0,0	-	0,1	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0%
Total	2,9	113,5	9,0	1,2	126,5	100,0%
Participación	2,3%	89,7%	7,1%	0,9%		

* Datos estimados. Se calcula a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2013.

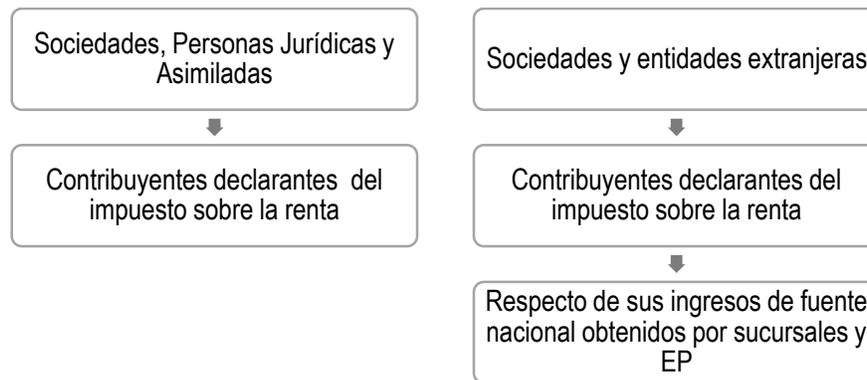
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

9.1.4 Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE.

De acuerdo con la Ley 1607 de 2012 se crea el Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE, con el objetivo de contribuir a la generación de empleo y a la inversión social en beneficio de los trabajadores conforme a lo dispuesto en la mencionada norma.

Son sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad:

Gráfico 9.1: Sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad:



De manera similar al impuesto sobre la renta, la base gravable del impuesto CREE sobre la cual recae la tarifa del tributo resulta de restar a los ingresos obtenidos producto de la actividad económica del declarante aquellos costos y deducciones permitidos en la legislación, así como las rentas exentas que han sido señaladas de manera taxativa y específica en la norma y que reducen la base imponible en reconocimiento de ciertas actividades. No obstante lo anterior, la base gravable del CREE es mayor que la del impuesto sobre la renta en virtud de la existencia de limitaciones para el reconocimiento de costos, deducciones y rentas exentas entre un tributo y otro. Las rentas exentas que se pueden utilizar en el impuesto CREE son las siguientes (Cuadro 9.13):

Cuadro 9.13: Rentas exentas en el impuesto sobre la renta para la Equidad CREE
Año gravable 2014*

Concepto	Descripción
Artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (Artículo 4 del Decreto 841 de 1998)	Valor de los recursos de los Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida, de los fondos para el pago de los bonos y cuotas partes de bonos pensionales, del fondo de solidaridad pensional, de los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987, y las reservas matemáticas de los seguros de pensiones de jubilación o vejez, invalidez y sobrevivientes, así como sus rendimientos.
Artículo 56 de la Ley 546 de 1999	Valor de los ingresos correspondientes a las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, por el término de cinco (5) años, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de Diciembre de 2010.
Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones - CAN	Valor de las rentas exentas de que trata la Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones, que contiene el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal.
Artículo 207 - 2 numeral 9 del Estatuto Tributario	Valor de la utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública a que se refieren los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que hayan sido aportados a patrimonios autónomos que se creen con esta finalidad exclusiva, por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación, sin que exceda en ningún caso de diez (10) años. Así como los patrimonios autónomos indicados. Los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, establecen: b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.
Artículo 16 de la Ley 546 de 1999	Valor de los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios, que contemplen condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Para tales efectos, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor. Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de diciembre de 2010.
Total	

* Datos estimados. Se calcula a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2013.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Dado que las rentas exentas se consideran beneficio tributario y se encuentran claramente identificadas en el formulario 140 Declaración impuesto sobre la renta para la equidad CREE, se presenta el cálculo del costo fiscal por el uso de este beneficio.

Metodología y fuente de información

En el caso de los beneficios tributarios en el impuesto CREE, 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.

La tarifa para el cálculo es de 9% (vigente para 2014), y se presenta discriminado por subsector económico y por tipo de beneficio; así mismo se hace una discriminación por los grandes contribuyentes y éstos, a su vez, se presentan por sector público/mixto y privado. Cabe anotar que las declaraciones de este impuesto se presentaron en el mes de abril del 2015 dando un carácter preliminar a la información.

El costo fiscal asociado a las rentas exentas de este impuesto registró una disminución de 4,1%, al pasar de \$824 mm en el año 2013 a \$789 mm en el año 2014 (cuadro 10.14). De acuerdo con el cuadro 10.15, el monto de las rentas exentas por el año gravable 2014 ascendió a \$8.772 mm que equivale a 1.2% del PIB, concentrando su mayor utilización en el artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (artículo 4 del decreto 841 de 1998), equivalente al 73,0% del costo fiscal total (Cuadro 9.14).

Cuadro 9.14: Resumen del valor y el costo fiscal de las rentas exentas del impuesto sobre la renta para la Equidad CREE .Años gravables 2013 - 2014 *

Tipo de beneficio	2013		2014		Cto. Costo fiscal % 2014/13
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	
Rentas exentas	9.151	824	8.772	789	-4,1%

*Datos preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Por subsector económico, se observa que el subsector Administración pública y defensa representa el 45,1% de la renta exenta declarada por las personas jurídicas por valor de \$3.960 mm seguido del subsector Actividades financieras y de seguros con \$3.320 mm y un costo fiscal de \$356 mm y \$299 mm, respectivamente (Cuadro 9.15).

Cuadro 9.15: Rentas exentas de los declarantes de CREE por concepto
Año gravable 2014

Concepto	Descripción	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Particip. % sobre el costo
Artículo 135 de la Ley 100 de 1993 (Artículo 4 del Decreto 841 de 1998)	Valor de los recursos de los Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida, de los fondos para el pago de los bonos y cuotas partes de bonos pensionales, del fondo de solidaridad pensional, de los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987, y las reservas matemáticas de los seguros de pensiones de jubilación o vejez, invalidez y sobrevivientes, así como sus rendimientos.	6.400	576	73,0%
Artículo 56 de la Ley 546 de 1999	Valor de los ingresos correspondientes a las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, por el término de cinco (5) años, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de Diciembre de 2010.	835	75	9,5%
Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones - CAN	Valor de las rentas exentas de que trata la Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones, que contiene el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal.	735	66	8,4%
Artículo 207 - 2 numeral 9 del Estatuto Tributario	Valor de la utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública a que se refieren los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que hayan sido aportados a patrimonios autónomos que se creen con esta finalidad exclusiva, por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación, sin que exceda en ningún caso de diez (10) años. Así como los patrimonios autónomos indicados. Los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 338 de 1997, establecen: b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.	646	58	7,4%
Artículo 16 de la Ley 546 de 1999	Valor de los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios, que contemplen condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Para tales efectos, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor. Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios, que se hayan colocado en el mercado hasta el 31 de diciembre de 2010.	155	14	1,8%
Total		8.772	789	100,0%

*Cifras preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Para el total de los subsectores la reducción de la base gravable fue de 22.6%. La mayor reducción de la base gravable por efecto de utilización de este beneficio se presenta en los subsectores Administración pública y defensa, Educación y Actividades inmobiliarias con 99.4%, 82.2% y 74.7%, respectivamente (Cuadro 9.16).

Cuadro 9.16: Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE por subsector económico
Año gravable 2014*

Subsector económico	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Particip. %	Rentas exentas / Base total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	3.960	356	45,1%	99,4%
Actividades financieras y de seguros	3.320	299	37,8%	44,6%
Construcción	616	55	7,0%	62,0%
Industrias manufactureras	310	28	3,5%	10,5%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	150	13	1,7%	5,7%
Información y comunicaciones	91	8	1,0%	3,3%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	68	6	0,8%	16,3%
Actividades inmobiliarias	58	5	0,7%	74,7%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	52	5	0,6%	13,9%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	45	4	0,5%	13,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	21	2	0,2%	39,7%
Transporte y almacenamiento	20	2	0,2%	8,9%
Explotación de minas y canteras	18	2	0,2%	0,1%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	17	2	0,2%	8,1%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13	1	0,1%	63,8%
Alojamiento y servicios de comida	11	1	0,1%	46,8%
Otras actividades de servicios	2	0	0,0%	8,2%
Educación	1	0	0,0%	82,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0	0	0,0%	29,5%
Total	8.772	789	100,0%	22,6%

* Cifras preliminares.

**Base total entendida como la base gravable del CREE más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso del beneficio.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Para los grandes contribuyentes, el monto de las rentas exentas asciende a \$8.223 mm, de los cuales el 76,9% corresponde al sector privado en tanto que el 23,1% corresponde al sector público/mixto (Cuadro 9.17)

Cuadro 9.17: Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE - Grandes contribuyentes
Año gravable 2014*

Subsector económico	Participación		Privado	Participación sector privado %	Total**
	Público / Mixto	sector público / mixto %			
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria / Actividades de servicios administrativos y de apoyo	372	19,5%	3.594	56,9%	3.965
Actividades financieras y de seguros	1.340	70,5%	1.962	31,0%	3.303
Construcción	0	0,0%	328	5,2%	328
Industrias manufactureras	0	0,0%	294	4,7%	294
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado / Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	189	9,9%	6	0,1%	195
Información y comunicaciones	0	0,0%	47	0,7%	47
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0,0%	32	0,5%	32
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0	0,0%	16	0,3%	16
Transporte y almacenamiento	0	0,0%	14	0,2%	14
Explotación de minas y canteras	0	0,0%	13	0,2%	14
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0	0,0%	11	0,2%	11
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0,0%	2	0,0%	2
Actividades inmobiliarias	0	0,0%	1	0,0%	1
Otras actividades de servicios	0	0,0%	0	0,0%	0
Alojamiento y servicios de comida	0	0,0%	0	0,0%	0
Total	1.902	100,0%	6.321	100,0%	8.223
Participación	23,1%		76,9%		

* Cifras preliminares.

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

9.1.4.1 Beneficios tributarios en el impuesto al valor agregado

El Cuadro 9.18 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 9.18: Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 16%

Miles de millones de pesos 2014

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Valor por punto de tarifa
Bienes y servicios excluidos	41.748	2.609
Bienes exentos	3.466	217
Bienes y servicios al 5%	1.106	101

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 DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando a la tarifa general cada uno de los 61 grupos de productos desagregados según la Matriz Insumo-Producto de Cuentas Nacionales del DANE, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

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 2014: \$27.485, que corresponden a \$1.182.000)

En el Cuadro 9.19 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 desagregados al nivel requerido por tipo de producto según el tratamiento tributario.

Teniendo en cuenta la técnica del IVA, es importante aclarar que cuando se otorga una exclusión en la mitad de la cadena de producción se genera la ilusión de que el sistema renuncia a gravar el valor agregado de la actividad excluida para promover el consumo de esa clase de bienes o servicios. Esta percepción se refuerza porque probablemente el valor al que se transan los bienes excluidos puede resultar menor al precio que prevalece cuando están gravados. Cuando no se consideran de manera integrada todos los efectos de las modificaciones en el IVA puede tenerse la falsa ilusión de que gravando algunos productos excluidos se obtiene mayor recaudo. En este caso, es posible hablar de la existencia de un gasto tributario negativo.

Cuadro 9.19: Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa de 16%
Miles de millones de pesos año 2014

Código del producto matriz utilización	Descripción	Valor 2014
54	Administración púb. y defensa, administ.sistema de seguridad social	6.794
52	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	5.093
41	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones	4.612
42	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	4.224
51	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	3.806
56	Servicios de enseñanza de no mercado	2.585
57	Servicios sociales y de salud de mercado	2.397
2	Otros productos agrícolas	2.046
55	Servicios de enseñanza de mercado	1.764
38	Energía eléctrica	1.321
46	Servicios de transporte terrestre	1.130
28	Sustancias y productos químicos	901
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	783
61	Servicios domésticos	573
59	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de mercado	525
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	442
40	Agua	380
39	Gas domiciliario	331
58	Ss. Alcantarillado, saneamiento y de protección del medio ambiente	282
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	269
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de no mercado	247
15	Azúcar y panela	225
30	Productos minerales no metálicos	173
7	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	163
18	Bebidas	156
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	89
4	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	79
32	Maquinaria y equipo	68
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	65
5	Productos de la pesca	53
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	36
1	Productos de café	35
47	Servicios de transporte por vía acuática	30
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	29
17	Productos alimenticios n.c.p.	24
48	Servicios de transporte por vía aérea	19
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	11
10	Carnes y pescados	7
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	6
14	Productos de café y trilla	6
29	Productos de caucho y de plástico	6
9	Minerales no metálicos	5
34	Equipo de transporte	3
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	0
25	Productos de papel, cartón y sus productos	0
8	Minerales metálicos	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
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	-5
6	Carbón mineral	-12
3	Animales vivos y productos animales	-29
Total		41.748

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 \$41.8 billones de pesos (aproximadamente \$2.6 billones por punto de tarifa).

El Cuadro 9.20 presenta el histórico de la medición del costo fiscal asociado a gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general (16%) durante los años gravables 2005 a 2014.

Cuadro 9.20: Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos
Años gravables 2005 – 2014, Miles de millones de pesos

Año gravable	Monto por punto de tarifa	Efecto total resultante
2005	453	7.253
2006	513	8.210
2007	419	6.706
2008	469	7.510
2009	498	7.971
2010	573	9.173
2011	1.867	29.866
2012	2.133	34.124
2013	2.432	38.910
2014	2.609	41.748

Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

A partir del año 2011 se incluyeron dentro de la estimación del costo fiscal la totalidad de los productos que figuran en las Cuentas Nacionales del país, lo cual se refleja en el incremento del mencionado costo fiscal. No obstante, se precisa que la legislación tributaria colombiana no los contempla dentro del circuito del impuesto al Valor Agregado, relacionándolos 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 9.21 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 9.21: Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general

Miles de millones de pesos año 2014

Productos	Impacto fiscal 2014
1. Leche, carnes, huevos	3.165
Carnes y despojos comestibles de aves frescos	717
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	713
Leche procesada	450
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	359
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	261
Queso fresco	217
Leche sin elaborar	183
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	176
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	72
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	12
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca	5
2. Libros, revistas y cuadernos	301
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico y cultural	185
Revistas de carácter científico y cultural, Diarios y publicaciones periódicas	68
Cuadernos de tipo escolar	48
Total	3.466

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 \$3,5 billones del año 2014.

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 \$1.106 mm, que equivalen a \$100,6 mm por un punto de tarifa en este grupo de bienes (ver Cuadro 9.22).

Cuadro 9.22: 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 2014

Producto	Valor 2014
1. Servicios a la tarifa de 5%	79
Salud prepagada	78
Almacenamiento de productos agrícolas	1
2. Bienes y servicios a la tarifa de 5%	1.027
Preparados del tipo utilizado para la alimentación de animales	228
Azúcar de caña refinada y sin refinar, mieles y melazas	160
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	115
Chocolate de mesa	81
Café tostado o sin tostar, descafeinado o no, en grano o molido	61
Aceites de origen vegetal en bruto	50
Fruto de palma africana	47
Pastas alimenticias sin cocer, rellenar... que contengan huevo y las demás	46
Palmiste, borras, tortas y harinas de semillas y frutos oleaginosos	38
Maíz	34
Trigo en grano	32
Arroz con cáscara (paddy)	28
Soya	22
Café soluble, liofilizado, sucedáneos y extracto de café	15
Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza y rastrillos	14
Algodón desmotado	11
Mortadela, salchichón y butifarra	10
Sorgo, centeno, avena y otros cereales n.c.p.	10
Harinas y gránulos no comestibles de pescado y de carne y otros productos	10
Maquinaria agrícola	7
Otras harinas vegetales; y mezclas y masas para panadería	6
Otras semillas y frutos oleaginosos	2
Total	1.106