I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2010 Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El 14 de Junio de 2010 el Gobierno presentó al Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), cumpliendo con lo establecido en la Ley 819 de 2003. En él, se expone 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 en el mediano plazo.

La economía colombiana en la última década recuperó su dinamismo después de la recesión de finales de los noventa, alcanzando tasas de crecimiento superiores a las del promedio histórico. Los cambios institucionales y la adopción de medidas macroprudenciales permitieron blindar a la economía colombiana de los cambios en el entorno internacional y de los desequilibrios de origen interno.

Los fundamentales de esta estabilidad macroeconómica se han fortalecido sobre las bases de la coherencia en el manejo económico del país, fundamentado en la coordinación de la política monetaria y la fiscal, apoyadas en la solidez del sistema financiero y en un régimen de tasa de cambio flexible. La coherencia en el manejo macroeconómico del país, le permitió a la economía colombiana enfrentar los choques de la crisis financiera internacional y recuperar rápidamente su senda de crecimiento sin deteriorar sus indicadores fiscales. Los resultados en materia de crecimiento económico se tradujeron en aumentos en el bienestar de la población. De esta forma, en la segunda mitad de la década pasada Colombia pasó de ser un país de ingreso medio-bajo a un país de ingreso medio-alto.

Si bien los avances son importantes, el Gobierno Colombiano reconoce que aún falta mucho camino por recorrer para garantizar una senda de crecimiento sostenido en el mediano plazo que por la vía de la competitividad permita generar empleo, reducir los niveles de pobreza, y por tanto mejorar las condiciones de igualdad en la población.

Por lo anterior, desde agosto de 2010 se radicaron ante el Congreso de la República diferentes proyectos de reforma enfocados en apoyar la competitividad del país, en impulsar la formalización empresarial y laboral y aumentar la productividad, como también otros, orientados a garantizar la sostenibilidad fiscal. Todos los proyectos fueron aprobados por el Congreso, tras cumplir el trámite legislativo de rigor. Dichas reformas sumadas a la reforma a la estructura arancelaria están enfocadas en reducir costos salariales y no salariales

a las empresas, para hacerlas más competitivas en los mercados internacionales, en fomentar la creación de empleo y en estimular la contratación de jóvenes recién egresados y mujeres cabeza de hogar, entre otros. En términos de la sostenibilidad fiscal, la reforma tributaria aprobada eliminó algunas distorsiones que drenaban ingresos para el fisco, al tiempo que los Actos legislativos de sostenibilidad fiscal y el que crea el Sistema General de Regalías así como la regla fiscal permitirán profundizar el manejo responsable de las finanzas públicas y generar ahorro para estabilizar el ciclo económico.

Si bien es cierto que la solidez del sistema financiero quedó demostrada en la pasada crisis financiera internacional, el Gobierno Colombiano sigue trabajando en su consolidación, para lo cual ha diseñado una agenda prudencial orientada a mejorar la calidad del capital de los bancos, siguiendo las recomendaciones de Basilea III, y, a avanzar en el desarrollo del mercado de capitales.

El conjunto de reformas estará acompañando a la estrategia del Gobierno de impulsar sectores que han sido identificados como las "*locomotoras*" del crecimiento, por ser generadores de empleo o que por sus encadenamientos con otros sectores pueden propiciar el crecimiento sostenido de la economía. Estos sectores son la agricultura, la infraestructura, el sector vivienda, el de innovación tecnológica y el de minería. Es evidente y así lo reconocen analistas nacionales e internacionales, que el país presenta un atraso en la inversión en estos sectores si se compara incluso con sus pares en la región, razón por la cual el retorno esperado de las inversiones en dichos proyectos puede ser significativamente alto. Esto hace que la estrategia sea muy atractiva para inversionistas nacionales e internacionales.

Una vez todas las reformas entren en vigencia, unido a las locomotoras del crecimiento, y con una inversión bien administrada de los recursos de regalías, el país estará mostrando tasas sostenidas de crecimiento con un surgimiento de una clase media demandante de bienes y servicios, y con una gran parte de la población en su fase productiva. Todo lo anterior conducirá a que Colombia, en palabras del Presidente del banco HSBC, haga parte del grupo de países que en los próximos 50 años esté liderando el crecimiento mundial, como son los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica).

El 16 de marzo de 2011, la firma Standard & Poor's le devolvió a Colombia el grado de inversión para los títulos de deuda soberana en moneda extranjera y lo propio hizo Moodys, el pasado 31 de mayo. Esta es una muestra de la confianza en la efectividad de las reformas que Colombia está llevando a cabo y en la solidez de sus fundamentales.

Los resultados están a la vista. La economía colombiana presentó un comportamiento favorable en un entorno de crisis como el observado a nivel mundial en 2009. En dicho año el crecimiento económico fue positivo (1,5%) superior al de muchos países desarrollados y emergentes.

En el año 2010 la economía colombiana recuperó su dinamismo más rápido de lo esperado. La política contracíclica con menores tasas de interés, el impulso fiscal realizado desde 2009 y la recuperación de la confianza en los mercados mundiales explicaron la recuperación del crecimiento, que se ubicó en 4,3% superior al que se proyectaba en el Marco Fiscal de 2010 (3%).

A pesar de la crisis internacional y del rompimiento de las relaciones comerciales con Venezuela en 2008, la economía colombiana tuvo un "destacado" crecimiento en 2009 y 2010, 1,5% y 4,3% en cada año respectivamente. Para el año 2010 en términos de agregados macroeconómicos el crecimiento económico estuvo liderado por la demanda interna y en mayor medida por la demanda privada. El crecimiento de 4,3% presentó una recuperación rápida frente a 2009 reflejándose en un aumento de la tasa de inversión y ahorro de que nos ubica en niveles superiores a otras economías de la región. En efecto, para 2010 la tasa de inversión en Colombia fue de 25,6% del PIB (superior en 1,5 puntos porcentuales al observado en 2009), por encima a la de países como Brasil, Perú y Argentina

El mayor crecimiento económico en 2010 se reflejó en una disminución de la tasa de desempleo, tanto a nivel nacional como en las principales trece ciudades. De hecho, mientras que en 2009 la economía registró un aumento en la tasa de desempleo como consecuencia de la desaceleración económica, en 2010 dicho comportamiento empezó a revertirse, tanto por factores positivos de oferta como de demanda de trabajo.

Para 2011 y 2012 se espera que la actividad económica continúe con la dinámica del crecimiento, sustentando de una parte en la demanda interna y de otra parte en las condiciones de mayores precios de los *commodities* y una buena demanda externa. Como se mencionó anteriormente, las reformas aprobadas y el liderazgo de los sectores denominados "*locomotoras*", permitirán alcanzar la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de un crecimiento del 6% al finalizar el período de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.

Se espera que en 2011 la economía colombiana muestre una tasa de crecimiento del 5,0% en 2011, con una dinámica positiva en todas las ramas de actividad económica. La minería, la industria manufacturera y los servicios de establecimientos financieros, seguros y otros, liderarán el crecimiento del presente año. Se calcula que éstas tres actividades aporten 2pp al crecimiento de la economía. Si se lograra un crecimiento de

5% en 2011, la economía colombiana se ubicaría como una de las más dinámicas desde el estallido de la crisis económica.

A pesar de los acuerdos logrados a mediados de marzo de 2011 en la cumbre realizada por los miembros de la Unión Europea, aún persisten dudas sobre la solvencia financiera de algunos países como Grecia, Irlanda y Portugal. Esta preocupación se ha traducido en mayores spreads en los bonos soberanos de estos países y existe el riesgo de que esta inseguridad se transmita a otras economías europeas.

A pesar de estos riesgos, el prospecto de la economía colombiana ha mejorado en los últimos meses. Prueba de ello, son los recientes pronósticos de crecimiento para 2011. Mientras que en diciembre de 2010 el promedio de los pronósticos de analistas del mercado indicaba que la economía crecería en 2011 4,5%, para mayo de este mismo año éste promedio ascendía a 4,9%. Estos ajustes al alza ubican al crecimiento de la economía colombiana como uno de los mayores en la región en 2011 y 2012, por encima de Brasil y México.

En medio de una política monetaria expansiva en gran parte de los países desarrollados, los precios internacionales de algunos productos básicos como el trigo, el arroz y el maíz han mostrado alzas importantes. Esta dinámica en el precio de los alimentos ha llevado la inflación observada y esperada, a niveles importantes en muchos países del mundo. Por ejemplo, de acuerdo con el último sondeo de LatinFocus (mayo), la inflación en América Latina para 2011 se ubica en 6,8%. Este pronóstico es superior en 0,2pp al publicado en abril. Sin embargo, las expectativas de inflación en Colombia llevan una dinámica diferente a la de la región, y de acuerdo con el último sondeo realizado, el país terminará con una de las inflaciones más bajas de la región.

En 2010 la variación anual del IPC fue 3,17%, cifra que se ubicó en el rango meta de inflación establecido por el Banco de la República para dicho año (entre 2% y 4%). Los efectos de la ola invernal, así como el incremento en los precios de algunos *commoditties*, ocasionaron una aceleración en la inflación en el último trimestre de 2010.

En cuanto al sector externo, de acuerdo con los cálculos preliminares se prevé una ampliación en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, de 3,1% del PIB en 2010 a 3,4% del PIB en 2011, lo cual es explicable en un contexto de mayor crecimiento económico que implica un alto consumo de los hogares e inversión en bienes de capital por parte de las empresas y se refleja en una dinámica de las importaciones. Al mismo tiempo, se espera un crecimiento de las exportaciones, impulsado por la recuperación del crecimiento mundial y por los precios de los principales *commodities* que en lo corrido del año se han mantenido al alza y

en niveles superiores a los de 2010. Se proyecta que la Inversión Extranjera Directa hacía Colombia, se mantendrá en los niveles de 2010, lo que implica que el déficit en cuenta corriente estará financiado principalmente con esta fuente de recursos, lo cual garantiza su sostenibilidad.

Por otro lado, el país ha logrado una reducción de su nivel de deuda externa como proporción del PIB. Este nivel alcanzó a ser del 40% del PIB en el año 2003 y, gracias a la consolidación fiscal del país y por ende a las menores necesidades de financiamiento externo logró ubicarse en un nivel inferior al 20% del PIB en 2008. La política contracíclica realizada por el gobierno en 2009 y parte de 2010 para atenuar los efectos de la crisis financiera internacional elevó la deuda externa a niveles cercanos al 23% del PIB, lo que representa un aumento marginal y no afecta el objetivo de mediano plazo de reducción de los niveles de endeudamiento externo. Para 2011 se proyecta que el saldo total de la deuda externa, alcance un nivel equivalente a 21,6% del PIB menor al del año anterior, explicada principalmente por un menor endeudamiento externo del sector público.

Ahora bien, consistente con el escenario macroeconómico descrito, el ejercicio fiscal de 2010 y las proyecciones para 2011 reafirman el compromiso del gobierno con un manejo responsable de sus finanzas, como evidencian las cifras tanto del Sector Público Consolidado (SPC) como del Gobierno Nacional Central (GNC), aún ante los retos impuestos por la crisis financiera internacional cuyo efecto sobre las finanzas públicas se prolongó hasta 2010. De esta manera, se garantiza la continuidad de la disciplina fiscal, que ha jugado un papel fundamental en la creciente confianza inversionista en el país y en la recuperación del grado de inversión por parte de las principales calificadoras de riesgo internacionales.

Este proceso de ajuste se consolidará a partir de 2012 con la aplicación de la regla fiscal impulsada por el gobierno, recientemente sancionada como ley de la República, que constituirá la herramienta rectora de disciplina fiscal en el mediano plazo. A esto se suma el criterio de sostenibilidad fiscal incorporado a la Constitución Nacional, que busca armonizar las presiones de gasto sobre los contribuyentes que provienen de las diferentes ramas del poder público.

El año 2010 presentó una recuperación de la actividad económica, una vez superados los efectos de la crisis financiera internacional. El Gobierno Nacional en todo caso debía esperar un ajuste muy drástico en sus ingresos ya que ellos en gran medida dependían de la actividad económica de 2009. A esto se sumó el impacto, más fuerte de lo esperado, del fenómeno climático de la Niña al final del año, que llevó al Gobierno Nacional a declarar la emergencia invernal y a adoptar las medidas que fueran necesarias para atender a la población más vulnerable. Esto significó buscar nuevas fuentes de ingresos (impuestos temporales, recursos

del FOREC y del FNR, y reorientación de recursos del Presupuesto Nacional) para financiar el nuevo gasto, de forma que se preservara la sostenibilidad fiscal.

Por su parte, las cuentas fiscales del año 2011 y del mediano plazo, reflejan los efectos de las reformas fiscales adoptadas por el Gobierno Santos para garantizar fuentes estables de ingresos, que le permitirán a la Nación ir reduciendo de manera gradual sus actuales niveles de déficit. En particular, para este año, se esperan ingresos importantes producto de la reforma tributaria de diciembre de 2010, que junto con la reforma a la salud y la de ajuste tributario de 2009, le permitirán al Gobierno Nacional, generar los recursos necesarios para impulsar el crecimiento de sectores prioritarios para el país, denominados las "*locomotoras del crecimiento*". Varias de las reformas llevadas a cabo en 2010 (tributaria, de formalización y la de aranceles) estuvieron orientadas a impulsar la competitividad del sector empresarial y a reducir el desempleo y la informalidad ya que se enfocaron en reducir costos a las empresas.

Las proyecciones para 2011 contemplan un incremento en el gasto asociado a la emergencia invernal, lo que explica un incremento en el déficit de 0,2% del PIB con respecto a 2010 tanto en el SPC como en el GNC. Descontando el efecto de este esfuerzo extraordinario para brindar atención a las víctimas de las inundaciones y reparar la infraestructura afectada, el balance del gobierno mejora en esta vigencia, así como el del sector público, incluso contrarrestando el efecto del último año de gobierno de las administraciones locales, en el cual estas presentan un mayor ritmo de gasto con respecto a los años anteriores.

Con respecto al panorama fiscal previsto para el año 2012, se proyecta una significativa reducción en el déficit fiscal del SPC y en el del GNC, a pesar de la incorporación de gastos nuevos en 2012 como el asociado a la atención los efectos de la ola invernal, la Ley de víctimas y la Ley de tierras. Adicionalmente, no se puede dejar de lado que el Gobierno Nacional, en su empeño por impulsar sectores líderes para el crecimiento y la generación de empleo, asignó un monto importante de recursos para su apalancamiento. Todo esto fue posible de incorporar gracias a una estrategia de priorización de gasto, pero sobre todo gracias a las reformas aprobadas el año 2010, que impulsaron el recaudo en favor del fisco.

Así mismo, el mejor resultado esperado en las cuentas del resto del sector público no financiero, es el reflejo de una parte del ciclo político en las regiones que hace lenta su ejecución y de otra, de la entrada en operación del nuevo sistema general de regalías, por el cual parte de los recursos excedentarios que se generen serán ahorrados en el fondo de ahorro y estabilización.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta la postura de política prevista para 2012, se espera que la demanda pública crezca menos en términos reales frente a lo programado en 2011. Este comportamiento del sector público es coherente, toda vez que sigue otorgando el espacio natural al sector privado para que jalone la economía, en un contexto de crecimiento más dinámico y sostenible.

De otra parte, y desde una perspectiva de mediano y largo plazo, el gobierno se encuentra preparado para asumir una postura fiscal que impulse el desarrollo económico y social del país, apoyada en un nuevo marco institucional basado en tres pilares fundamentales. i) considerar la sostenibilidad fiscal como un criterio constitucional , ii) el diseño de un nuevo Sistema general de Regalías y, iii) la adopción de una regla fiscal sobre las finanzas del Gobierno Central. Lo anterior permitirá reforzar la disciplina de las finanzas públicas y ampliar los mecanismos a través de los cuales puede contribuir a la estabilidad macroeconómica.

De esta manera, el Gobierno Nacional está comprometido con una disminución en los niveles de déficit y de deuda pública que fortalezcan la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, en pro de la inversión social. Algunos factores que impulsan el crecimiento de mediano plazo de la economía, como choques positivos en la productividad multifactorial, la mayor acumulación de capital y la mayor contribución del empleo formal, tendrán un efecto positivo sobre el recaudo tributario. Igualmente, la reforma tributaria estructural tendrá un aporte adicional al recaudo esperado durante los próximos años, incrementando la eficiencia del sistema en un contexto que permita a los agentes económicos tener mayor certeza sobre la realización de sus planes de consumo e inversión, e incorporando sectores informales y su capacidad contributiva a la economía formal.

Adicionalmente, la ampliación en las perspectivas de producción del sector minero hacia los próximos años, plantea un reto para el diseño de la política fiscal, para evitar que este beneficio se traduzca en un factor desestabilizador de la economía. En ese sentido, será importante la contribución de las reformas al sistema de regalías y la adopción de una regla fiscal sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central. Ellas permitirán ahorrar los ingresos extraordinarios provenientes del aumento en la producción minero-energética. Dichas medidas tendrán un efecto favorable al atenuar la apreciación de la tasa de cambio real y mitigar los riesgos de desindustrialización que genera la pérdida de la competitividad de los sectores transables que son intensivos en empleo.

Con base en los principios y lineamientos de estas propuestas, la estrategia fiscal de mediano plazo, que se presenta en este documento, permitirá llevar el nivel de deuda neta de activos financieros, del Sector Público

No Financiero de 28,4% del PIB en el año 2011 a 10,5% del PIB en el año 2022 (Gráfico 8.4), nivel asociado con un balance primario que pasaría de -0,3% del PIB a 2,4% del PIB en igual periodo de análisis.

2. RESULTADO FISCAL EN 2010 Y PERSPECTIVAS 2011

El ejercicio fiscal de 2010 y las proyecciones para 2011 reafirman el compromiso del gobierno con un manejo responsable de sus finanzas, como evidencian las cifras tanto del Sector Público Consolidado (SPC) como del Gobierno Nacional Central (GNC), aún ante los retos impuestos por la crisis financiera internacional cuyo efecto sobre las finanzas públicas se prolongó hasta 2010.

El balance fiscal del Sector Público Consolidado de la vigencia anterior resultó mejor al previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010 (MFMP 2010), y su comportamiento estuvo enmarcado en un contexto de recuperación económica, luego de la crisis financiera internacional de 2009. En efecto, el déficit del SPC ascendió a $17.713 mm (3,2% del PIB), inferior en cerca de 0,4 puntos porcentuales del PIB al proyectado en el MFMP 2010 (3,6% del PIB). Vale la pena señalar que, además del mayor dinamismo de la actividad económica, otros factores incidieron de forma significativa en las finanzas públicas: i) los efectos rezagados de la crisis internacional; ii) la adopción de medidas necesarias y oportunas, a través de la declaratoria del Estado de Emergencia, para atender las necesidades de la población más vulnerable derivadas del fuerte invierno asociado al fenómeno de la niña; iii) el comienzo de una nueva administración, liderada por el Presidente Santos; y iv) el “ciclo político” del gasto en los gobiernos territoriales; entre otros.

Ahora bien, frente al déficit observado en 2009 (2,7% del PIB) este balance representa un deterioro de 0,5 puntos porcentuales del PIB, como resultado del mayor déficit registrado por el Sector Público No Financiero - SPNF, que pasó de 2,4% a 3,1% del PIB (Cuadro 1). Al respecto, cabe destacar que a diferencia de lo observado en 2009, el balance del SPNF en 2010 incluye los costos extraordinarios (cercanos a $1 billón) que asumió el Gobierno para garantizar la atención de la población afectada por la emergencia invernal que se registró al finalizar el año anterior.

Cuadro 1
Balance fiscal del SPC
Cierre fiscal 2010 vs 2009

BALANCES POR PERIODO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2009	2010*	2009	2010*
1. Sector Público No Financiero	**-12.125**	**-16.934**	**-2,4**	**-3,1**
Gobierno Nacional Central	**-20.715**	**-21.019**	**-4,1**	**-3,8**
Del cual, el efecto de la Emerg. Invernal	0	-848	0,0	-0,2
Sector Descentralizado	**8.590**	**4.085**	**1,7**	**0,7**
Seguridad Social	7.134	4.834	1,4	0,9
Empresas del Nivel Nacional	1.059	197	0,2	0,0
Empresas del Nivel Local	-382	-426	-0,1	-0,1
Regionales y Locales**	779	-521	0,2	-0,1
Del cual, el efecto de la Emerg. Invernal - FNR	0	-102	0,0	0,0
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	**599**	**223**	**0,1**	**0,0**
3. Balance de Fogafín	**926**	**426**	**0,2**	**0,1**
4. Costos de la Reestructuración Financiera	**-1.117**	**-392**	**-0,2**	**-0,1**
5. Discrepancia Estadística	**-1.977**	**-1.037**	**-0,4**	**-0,2**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	**-13.695**	**-17.713**	**-2,7**	**-3,2**

* Incluye los costos de la emergencia invernal.
**Incluye Fondo Nacional de Regalías.
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Si bien el Gobierno Central redujo su déficit en 0,3 puntos porcentuales del PIB en comparación con los resultados observados al finalizar 2009, la ampliación del déficit del SPNF obedeció al deterioro que registró el balance del Sector Descentralizado, cuyo superávit se redujo de 1,7% a 0,7% del PIB, entre los dos años, contrarrestando el efecto positivo del mejor balance del GNC.

Ahora bien, las cuentas fiscales del año 2011 y del mediano plazo, reflejan los efectos de las reformas fiscales adoptadas por el Gobierno Santos para garantizar fuentes estables de ingresos, que le permitirán a la Nación ir reduciendo de manera gradual sus actuales niveles de déficit. En particular, para este año, se esperan ingresos importantes producto de la reforma tributaria de diciembre de 2010, que junto con la reforma a la salud y la de ajuste tributario de 2009, le permitirán al Gobierno Nacional generar los recursos necesarios para impulsar el crecimiento de sectores prioritarios para el país, denominados las “locomotoras del crecimiento”. Varias de las reformas llevadas a cabo en 2010 (tributaria, de formalización y la de aranceles) estuvieron orientadas a impulsar la competitividad del sector empresarial y a reducir el desempleo y la informalidad ya que se enfocaron en reducir costos a las empresas.

Las proyecciones para 2011 contemplan un incremento en el gasto asociado a la emergencia invernal, lo que explica un incremento en el déficit de 0,2% del PIB con respecto a 2010 tanto en el SPC como en el GNC. Descontando el efecto de este esfuerzo extraordinario para brindar atención a las víctimas de las inundaciones y reparar la infraestructura afectada, el balance del gobierno mejora en esta vigencia, así como

el del sector público, incluso contrarrestando el efecto del último año de gobierno de las administraciones locales, en el cual estas presentan un mayor ritmo de gasto con respecto a los años anteriores.

La *Revisión del Plan Financiero 2011* presentada en el MFMP 2011 no presenta cambios significativos en las metas de balance fiscal con respecto a las que fueron publicadas en el mes de marzo en el documento de *Actualización del Plan Financiero 2011*[1]. En términos nominales, el balance del Sector Público Consolidado – SPC que se presentó en el MFMP 2011 difiere del publicado en la Actualización en $214 mm, al pasar de un déficit de $20.458 mm (3,5% del PIB) a uno de $20.672 mm (3,4% del PIB) (Cuadro 2). No obstante, a pesar del leve incremento nominal en el déficit, en términos del PIB se observa una reducción en la meta de 0,1% por cuanto se supone un crecimiento real de la economía de 5% para este año y no de 4,5% cuando se presentó en marzo[2].

Cuadro 2
Balance Fiscal SPC
Con emergencia invernal

BALANCES POR PERIODO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2010	2011*	2010	2011*
1. Sector Público No Financiero	**-16.934**	**-20.929**	**-3,1**	**-3,5**
Gobierno Nacional Central	**-21.019**	**-23.994**	**-3,8**	**-4,0**
Sector Descentralizado	**4.085**	**3.065**	**0,7**	**0,5**
Seguridad Social	4.834	4.248	0,9	0,7
Empresas del Nivel Nacional	197	888	0,0	0,1
Empresas del Nivel Local	-426	-596	-0,1	-0,1
Regionales y Locales**	-521	-1.475	-0,1	-0,2
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	**223**	**-59**	**0,0**	**0,0**
3. Balance de Fogafín	**426**	**597**	**0,1**	**0,1**
4. Costos de la Reestructuración Financiera	**-392**	**-281**	**-0,1**	**0,0**
5. Discrepancia Estadística	**-1.037**	**0**	**-0,2**	**0,0**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	**-17.713**	**-20.672**	**-3,2**	**-3,4**

*Cifras proyectadas.
** Incluye Fondo Nacional de Regalías.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta nueva proyección del balance fiscal supone un resultado fiscal del Sector Público No Financiero – SPNF de -3,5% del PIB, que es consistente con un balance primario de -0,3% del PIB y nivel de deuda neta de 28,4%. Igualmente, se calcula que el balance del Sector Público Financiero (SPF) mejore en 0,1% del PIB. En detalle, el mayor déficit del SPNF frente a lo observado al cierre de 2010, se explicaría por un incremento del déficit del Gobierno Nacional Central- GNC (0,2 puntos porcentuales del PIB), y por un menor superávit del Sector Descentralizado, que pasaría de 0,7% a 0,5% del PIB, entre 2010 y 2011.

[1] Documento Asesores Confis 003, Marzo 31 - 2011
[2] Esto implica un cambio en el denominador para el cálculo de los indicadores. Por tanto, pueden registrarse modificaciones en los resultados como porcentaje del PIB, aunque se mantengan los balances en valores absolutos.

Para 2011 se prevé un deterioro del balance fiscal del SPNF, que pasaría de 3,1% a 3,5% del PIB, como resultado del menor superávit del sector público descentralizado, y del mayor déficit del GNC (Cuadro 3). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este resultado recoge el efecto de los costos de la emergencia invernal, los cuales para 2011 se calculan asciendan a 0,4 puntos porcentuales del PIB. Si se aísla dicho efecto el déficit del SPNF pasaría de 2,9% a 3,1% del PIB, entre 2010 y 2011.

Cuadro 3
Balance Fiscal del SPNF
Con emergencia invernal

SECTORES	$ Miles de Millones		% PIB	
	2010	2011*	2010	2011*
Seguridad Social	**4.834**	**4.248**	**0,9**	**0,7**
Empresas del Nivel Nacional	**197**	**888**	**0,0**	**0,1**
FAEP*	-355	-153	0,0	0,0
Eléctrico	339	261	0,0	0,0
Resto Nacional	213	780	0,1	0,1
Empresas del Nivel Local	**-426**	**-596**	**-0,1**	**-0,1**
EPM	-682	-463	-0,1	-0,1
EMCALI	-17	-38	0,0	0,0
Resto Local	273	-95	0,0	0,0
Regionales y Locales**	**-521**	**-1.475**	**-0,1**	**-0,2**
Sector Descentralizado	**4.085**	**3.065**	**0,7**	**0,5**
Gobierno Nacional Central	**-21.019**	**-23.994**	**-3,8**	**-4,0**
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	**-16.934**	**-20.929**	**-3,1**	**-3,5**

* Cifras proyectadas.
** Incluye Fondo Nacional de Regalías.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cabe anotar que al aislar el efecto de los mayores costos asociados con la emergencia invernal (Cuadro 4), el déficit del SPC ascendería a 3% del PIB, lo que significaría una mejora de 0,1 puntos porcentuales del PIB en comparación con el resultado observado al cierre de 2010 (3,1%). Este menor déficit es consistente con un menor deterioro del balance del SPNF (pasaría de -2,9% del PIB en 2010 a -3,1% del PIB en 2011), que a su vez supone una mejora en el resultado fiscal del GNC (pasaría de 3,7% del PIB en 2010 a 3,6% del PIB en 2011).

Cuadro 4
Balance de la emergencia invernal por entidad

Entidad	$ Miles de Millones		% PIB	
	2010	2011*	2010	2011*
GNC	-848	-2.147	-0,2	-0,4
Empresas del nivel Nacional - FAEP	0	-187	0,0	0,0
Regionales y Locales	-102	-50	0,0	0,0
Costo emergencia invernal	**-950**	**-2.384**	**-0,2**	**-0,4**

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

Finalmente, es importante precisar que la proyección de balance fiscal para 2011 es consistente con el objetivo de aumentar la competitividad del país a través del apoyo al sector productivo colombiano y de la

generación de empleo, así como con el propósito de garantizar la sostenibilidad fiscal, ambos aspectos que el Gobierno considera redundaran posteriormente en el crecimiento sostenido de la economía.

3. PLAN FINANCIERO 2012

El Plan Financiero 2012, está fundamentado en las bases de un nuevo marco fiscal institucional, basado en el Acto legislativo de Sostenibilidad fiscal, en el de regalías y en la adopción de una regla fiscal que rija las finanzas del Gobierno Nacional Central – GNC en el mediano plazo. Teniendo en cuenta estos aspectos, este Plan Financiero prevé una significativa reducción del déficit del SPC de más de un punto del PIB entre 2011 y 2012, al pasar de 3,4% a 2,2% del PIB. Dicho resultado es consistente con un balance primario del SPNF que pasa de -0,3% a 0,9% del PIB durante el mismo periodo. Así mismo, la deuda del SPNF alcanzará en 2012 un nivel de 27,8% del PIB frente a 28,4% esperado en 2011. Esta mejora en los resultados del SPC responde en gran medida al comportamiento más favorable de las finanzas del GNC y del Sector descentralizado.

Así mismo, se proyecta el déficit del GNC (incluyendo el efecto adicional de la emergencia invernal sobre su balance) baje de 4,0% en 2011 a 3,5% del PIB en 2012. Con esta decisión, se calcula que el déficit primario del GNC pasa de 0,7% a 0,3% del PIB entre estos dos años, comportamiento que se evidencia en menor medida en el indicador de deuda neta (pasa de 37,6% a 37,5% del PIB) toda vez que el balance primario continúa siendo deficitario.

Así las cosas, esta significativa reducción en el déficit fiscal del SPC y en el del GNC, merece reconocimiento si se tiene en cuenta la incorporación de gastos nuevos en 2012 como el asociado a la atención los efectos de la ola invernal, la Ley de víctimas y la Ley de tierras. Adicionalmente, no se puede dejar de lado que el Gobierno Nacional, en su empeño por impulsar sectores líderes para el crecimiento y la generación de empleo, asignó un monto importante de recursos para su apalancamiento. Todo esto fue posible de incorporar gracias a una estrategia de priorización de gasto, pero sobre todo gracias a las reformas aprobadas el año 2010, que impulsaron el recaudo en favor del fisco.

De otra parte, el mejor resultado esperado en las cuentas del resto del sector público no financiero, es el reflejo de una parte del ciclo político en las regiones que hace lenta su ejecución y de otra, de la entrada en operación del nuevo sistema general de regalías, por el cual parte de los recursos excedentarios que se generen serán ahorrados en el fondo de ahorro y estabilización.

Cuadro 5
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado –
Incluyendo el efecto de la emergencia invernal

BALANCES POR PERIODO	$ Miles de Millones		% PIB	
	2011*	2012*	2011*	2012*
1. Sector Público No Financiero	**-20.929**	**-14.789**	**-3,5**	**-2,3**
Gobierno Nacional Central	**-23.994**	**-23.048**	**-4,0**	**-3,5**
Del cual, el efecto de la Emerg. Invernal	-2.147	-2.107	-0,4	-0,3
Sector Descentralizado	**3.065**	**8.258**	**0,5**	**1,3**
Seguridad Social	4.248	4.668	0,7	0,7
Empresas del Nivel Nacional	888	631	0,1	0,1
Del cual, el efecto de la Emerg. Invernal - FAEP	-187	-188	0,0	0,0
Empresas del Nivel Local	-596	-610	-0,1	-0,1
Regionales y Locales**	-1.475	3.569	-0,2	0,5
Del cual, el efecto de la Emerg. Invernal - FNR	-50	0	0,0	0,0
Del cual Fondo de Ahorro y Estabilización	0	1.336	0,0	0,2
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	**-59**	**-230**	**0,0**	**0,0**
3. Balance de Fogafín	**597**	**665**	**0,1**	**0,1**
4. Costos de la Reestructuración Financiera	**-281**	**-98**	**0,0**	**0,0**
5. Discrepancia Estadística	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	**-20.672**	**-14.452**	**-3,4**	**-2,2**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO Sin costos de la emergencia invernal	**-18.288**	**-12.157**	**-3,0**	**-1,9**

* Cifras proyectadas
** Incluye FNR y FAE
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es preciso anotar que las cifras fiscales descritas, contemplan los costos asociados a la atención de las necesidades derivadas de la ola invernal que azotó al país entre 2010 y 2011, que ascienden a 0,4 puntos porcentuales del PIB en 2012 (Cuadro 5). Sin contabilizar estos costos, el déficit fiscal del SPC se reduce de 3,0% del PIB a 1,8% del PIB entre 2011 y 2012.

Al interior del sector descentralizado, se destaca el mejor balance del sector de regionales y locales que pasa de -0,2 por ciento del PIB en el 2011 a 0,5% en el 2012. Este resultado incluye los recursos que las regiones acumularán en el Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE. De acuerdo con el nuevo Sistema General de Regalías, este fondo estará alimentado por un porcentaje de las regalías percibidas por la explotación de hidrocarburos y minerales. Por otro lado, como se observa en el cuadro 9.3, el comportamiento esperado para el resto de entidades en el 2012, es similar al proyectado en el 2011 en términos del PIB.

4. ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO

El nuevo marco fiscal de mediano plazo busca preservar y garantizar la confianza inversionista, evita la generación de desequilibrios macroeconómicos, permite la inversión social y reducir la pobreza atender a las víctimas, además, impulsa la inversión en la infraestructura que el país necesita. Todo esto sin descuidar sus más grandes pasivos, como son las pensiones, la salud y los fallos judiciales. El diseño de la senda fiscal de mediano plazo está basado en el surgimiento de un auge minero energético, parte del cual deberá ser

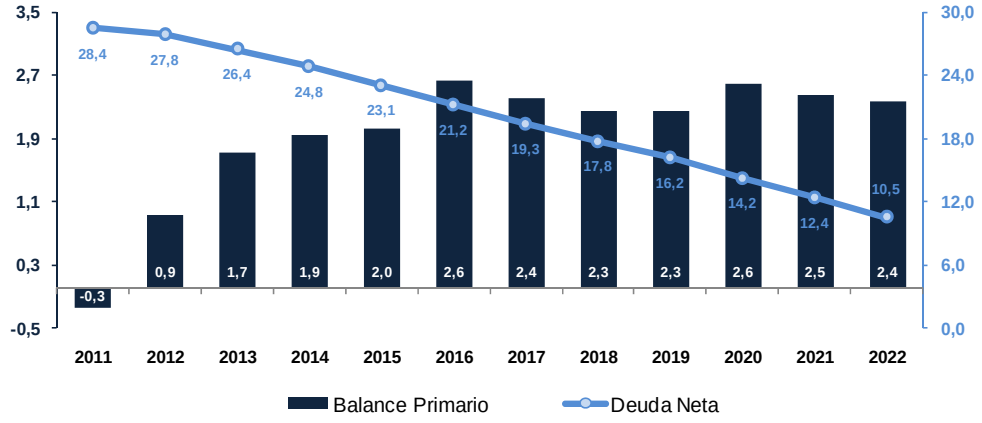
ahorrado en cumplimiento de las leyes recientemente aprobadas (regla fiscal y regalías). Dicho auge estará acompañado de un mayor y más estable recaudo tributario, producto de las reformas aprobadas y de una mayor eficiencia de la DIAN, así como de tasas de crecimiento que podrían superar el 4,8% por año. Finalmente y muy importante, la nueva senda de disciplina fiscal permitirá reducir los niveles de la deuda pública lo cual se verá reflejado en menores pagos de intereses, recursos que pueden ser utilizados en inversión social.

Los proyectos legislativos sobre el Sistema General de Regalías y la adopción de una Regla Fiscal, respaldadas en el Acto legislativo de sostenibilidad fiscal, son el marco para el diseño de la política fiscal de la próxima década. Esto complementa el esfuerzo realizado para sanear las finanzas de las entidades locales, que ya cuentan con instrumentos que han presentado resultados positivos, especialmente a través de la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000.

Con base en los principios y lineamientos de estas propuestas, la estrategia fiscal de mediano plazo, que se presentó en el MFMP 2011, permitirá llevar el nivel de deuda neta de activos financieros, del Sector Público No Financiero de 28,4% del PIB en el año 2011 a 10,5% del PIB en el año 2022 (Gráfico 1), nivel asociado con un balance primario que pasaría de -0,3% del PIB a 2,4% del PIB en igual periodo de análisis.

Cabe anotar que la senda de ajuste de las finanzas públicas que aquí se presenta, será gradual teniendo en cuenta, de un lado las restricciones presupuestales y de otra, las obligaciones asumidas por el Gobierno en áreas que incluyen la atención a víctimas de la violencia, la rehabilitación de la infraestructura y atención a la población afectada por la reciente ola invernal, y las obligaciones pensionales y de salud en cabeza del gobierno, entre otras.

Gráfico 1
Balance Primario y Deuda del Sector Público No Financiero
(% del PIB)



Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Además de los proyectos legislativos, esta meta de deuda neta está respaldada en el buen desempeño de la economía, la mayor producción de petróleo, el ahorro de parte de los excedentes de la actividad minero energética y el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas. En el caso del crecimiento económico, es factible esperar que, con todas las reformas y las políticas pro-emprendimiento, inclusión, formalización y acceso a más mercados internacionales la economía eleve su crecimiento potencial a tasas incluso superiores al 6%. No obstante, para efectos del diseño de la política fiscal de mediano plazo, se asume que la economía colombiana estaría creciendo a tasas reales de 5% en los años 2011 y 2012, y de 4,8% a partir del año 2013.

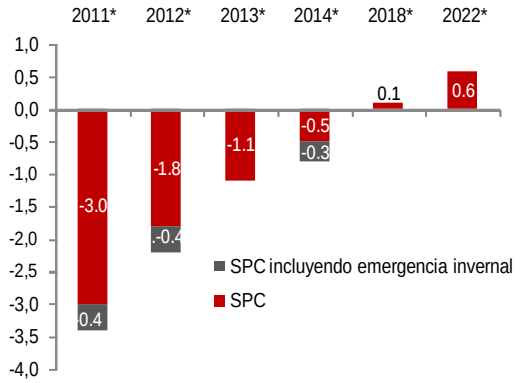
Como ya se dijo, parte de los recursos excedentarios generados por la actividad minero-energética serán ahorrados de acuerdo con el diseño del Sistema General de Regalías y de la Regla Fiscal. A través de la Ley del Sistema General de Regalías se crea el Fondo de Ahorro y Estabilización que, para una senda creciente de producción, acumulará recursos por cerca de 3 puntos porcentuales del PIB entre los años 2012 y 2022. Por su parte, el gobierno central, gracias a la adopción de la regla fiscal, deberá destinar parte de los ingresos esperados entre los años 2012 y 2022 a reducir su déficit en aproximadamente 2,5% del PIB. Así, el ahorro de las regiones y del gobierno central permitirá reducir el déficit fiscal del SPNF rápidamente y con ello la relación deuda a PIB.

En términos de las finanzas del Gobierno Nacional Central se espera reducir el déficit fiscal de 3,6% del PIB en el 2011 (sin incluir los costos de la emergencia invernal) a 2,0% del PIB en el 2014 y finalizar en 0,7% del

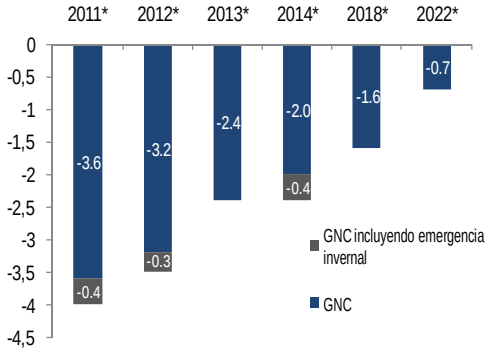
PIB en el año 2022[3] (Gráfico 2). Con esta meta, el déficit estructural del GNC descenderá de 3,7% del PIB en 2011 a 2,3% del PIB en el año 2014 y, a 1,0% del PIB en el año 2022, tal como se propone en la ley de regla fiscal. Estos balances son consistentes con unas metas de deuda neta de 37,6% del PIB en el año 2011, 35,6% en el 2014 y 26,7% en el 2022. Adicional a los recursos petroleros que el GNC destinará para reducir su déficit, el gobierno encaminará sus políticas hacia la consecución de mayores ingresos que le permitan mantener un tamaño del Estado sostenible. Por su lado la tendencia decreciente de algunos rubros del gasto también contribuirá a que el gobierno alcance sus objetivos de balance y deuda.

Gráfico 2

Balance Fiscal Sector Público Consolidado 2011-2022 (% del PIB)



Balance Fiscal Gobierno Nacional Central 2011-2022 (% del PIB)



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

En particular, en cuanto a los componentes de gasto, si bien el Gobierno ha asumido compromisos de gasto enfocados a atender a la población desplazada, y el que demanda la Ley de víctimas y la Ley de tierras, las cuentas de mediano plazo del GNC, se ven favorecidas por la disminución del pasivo pensional en términos del PIB y de las transferencias de SGP a las regiones.

Además del descenso de pensiones, entre los años 2011 y 2022, las transferencias del GNC al Sistema General de Participaciones (SGP) se reducen de 4% del PIB a 3,4% del PIB en dicho periodo. Esta reducción de 0,6% del PIB supone que en el año 2017, con la finalización del acto legislativo 01 del 2001, se retorna al cálculo del SGP de acuerdo con el mandato de la Constitución en sus artículos 356 y 357.

[3] La senda de déficit del GNC incluyendo los costos de la emergencia fiscal que son cero a partir del 2015, se reducirá de 4% del PIB en 2011 a 2,4% en el 2014 y 0,7% en el 2022.

Por el lado de inversión, se estabilizará en el mediano plazo en un nivel equivalente a 1,8% del PIB. Vale recordar en todo caso que entre 2011 y 2015 el fondo de adaptación va a realizar obras de infraestructura para adaptar el país al cambio climático. Al incorporar dicho efecto en las cifras de inversión a cargo del GNC, ésta se mantendría entre 2,1 y 2,2% del PIB durante este período. Finalmente, el descenso en el nivel de deuda permitirá que el pago de intereses se reduzca 0,8% del PIB entre los años 2011 y 2022.