

Hacia una nueva
economía

MARCO FISCAL

DE MEDIANO PLAZO

2016

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Juan Manuel Santos Calderón

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Mauricio Cárdenas Santamaría

VICEMINISTRA GENERAL
María Ximena Cadena Ordóñez

VICEMINISTRO TÉCNICO
Andrés Escobar Arango

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Andrés Mauricio Velasco Martínez

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

Juan Sebastián Betancur Mora
María Lucía Flórez Jiménez
César Pabón Camacho
Jeniffer Andrea Santana Rodríguez

Juan Pablo Celis Gómez
Jaime Orlando Gaona Sánchez
Santiago Pulido Gómez
Emilio Wills Valderrama

Lizeth Camila Erazo Álvarez
Javier Gutiérrez Rueda
María de los Ángeles Ruiz Quecán
Steven Zapata Álvarez

Asesor Despacho Ministro:
Andrés Felipe Uribe

Asesores Viceministerio Técnico:
Anwar Rodríguez Chehade

Humberto Martínez Beltrán

Pasantes Dirección General de Política Macroeconómica:
Natalia Alonso Ospina
Natalia Andrea Londoño Castrillón

Oscar Mauricio Díaz Botía
Dayana Mahecha Roza

Sebastián Fernando Higuera Pedraza
Paola Rodríguez Alejo

PARTICIPARON EN LA ELABORACIÓN DE ESTE DOCUMENTO LAS SIGUIENTES DIRECCIONES:

DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL:

Fernando Jiménez, Claudia Marcela Numa, Ana María Cadena, Omar Montoya, Juan Francisco Arboleda, Lelio Rodríguez, Aldemar Marroquín

DIRECCIÓN GENERAL DEL CRÉDITO PÚBLICO Y DEL TESORO NACIONAL

Ana Milena López, Francisco Manuel Lucero Campaña, Luis Alexander López, Ángela María Caceres, Claudia Marcela Martínez Gómez.

Andrés Ricardo Quevedo, Hermides Efraín Ortega, Alejandra Lugo Ceballos, Esteban Velasco Contreras, Jorge Iván Campos Castaño, María Andrea Camacho, Yeimy Paola Molina

DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Jaime Cardona, Jaime Abril, Germán Machado

OFICINA ASESORA JURÍDICA

Lina Quiroga Vergara, Germán Andrés Rubio Castiblanco

PARTICIPARON EN LA ELABORACIÓN DE ESTE DOCUMENTO LAS SIGUIENTES ENTIDADES:

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)

Gabriel Piraquive, Carolina Suárez, David Gómez, Erick Céspedes

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

Santiago Rojas, Natasha Avendaño, Pedro Bejarano, Pastor Sierra, Diana Parra, Gloria Yori, Ivón Albarracín

Diseño Portada

Comunicaciones MHCP

Erika Andrea Delgado, Camilo Vargas, Felipe Florez Murillo

Tabla de Contenido

Índice de Gráficos	vi
Índice de Cuadros	x
Introducción.....	xvi
1 BALANCE MACROECONÓMICO 2015 Y PERSPECTIVAS 2016.....	1
1.1 Contexto macroeconómico internacional	1
1.1.1 Transformación de la economía china	2
1.1.2 Petróleo en niveles históricamente bajos.....	3
1.1.3 Estados Unidos	4
1.1.4 Actividad económica en la zona euro.....	5
1.1.5 América Latina.....	7
1.2 Desempeño de la economía colombiana.....	8
1.2.1 Crecimiento económico	8
1.2.2 Mercado laboral e indicadores de pobreza	32
1.2.3 Sector Monetario	38
1.2.4 Sector externo	42
1.2.5 Sector financiero.....	58
1.2.6 Balance macroeconómico.....	63
1.3 Principales Supuestos para el 2016.....	66
2 BALANCE FISCAL 2015 Y PERSPECTIVAS 2016.....	67
2.1 Cierre Fiscal 2015.....	67
2.1.1 Balance Primario	69
2.1.2 Deuda Pública	70
2.2 Plan Financiero 2016.....	73
2.2.1 Sector Público No Financiero (SPNF).....	73
2.2.2 Sector Público Financiero (SPF).....	101
3 USO DE LOS RECURSOS DE LA BONANZA PETROLERA	108
3.1 Episodios históricos de bonanza y caída de recursos provenientes de productos primarios	108
3.2 Bonanza de Recursos Provenientes del Petróleo, 2011 - 2015.....	111
3.3 Uso de los Recursos de la Bonanza 2011-2015	114
3.4 Direccionamiento de los Recursos de Inversión Durante el Periodo de Bonanza, Gobierno Nacional Central 2011-2015.....	118
3.5 Direccionamiento de los Recursos Durante el Periodo de Bonanza, Sistema General de Regalías.....	124

4	PLAN FINANCIERO 2017	129
4.1	Principales características del Plan Financiero 2017	129
4.2	Sector Público No Financiero (SPNF)	131
4.2.1	Gobierno Nacional Central.....	131
4.2.2	Sector Público Descentralizado	140
4.3	Sector Público Financiero (SPF)	153
4.3.1	Banco de la República.....	153
4.3.2	Fogafín	154
5	ESTRATEGIA FISCAL	155
5.1	Consideraciones Generales	155
5.2	Responsabilidad fiscal en un contexto internacional	158
5.3	Estrategia fiscal del Sector Público No Financiero 2017-2026.....	159
5.4	Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central 2017-2026	161
5.4.1	Proyección de gastos de mediano plazo.....	168
5.4.2	Proyección de ingresos de mediano plazo.....	169
5.5	Sostenibilidad de la deuda pública.....	171
6	PROGRAMA MACROECONÓMICO PLURIANUAL	182
6.1	Consideraciones de los supuestos macroeconómicos	182
6.1.1	Demanda externa	182
6.1.2	Inflación Externa.....	184
6.1.3	Precio de los productos de exportación	185
6.2	Estrategia Macroeconómica de Mediano Plazo	185
6.3	Principales supuestos para la economía colombiana.....	186
6.3.1	Inflación.....	186
6.3.2	Crecimiento del PIB	186
6.4	Escenario Macroeconómico 2017-2027	194
6.4.1	Balanza de Pagos.....	194
6.4.2	Balance Macroeconómico.....	196
6.4.3	Riesgos	200
7	COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON VIGENCIAS FUTURAS 202	
7.1	Cupos autorizados de vigencias futuras.....	205
7.2	Avales fiscales	206
7.3	Principales programas de inversión con VF autorizadas.....	207
7.4	Vigencias Futuras Para Asociaciones Público Privadas (APP).....	209
7.5	Vigencias Futuras en el Presupuesto General de la Nación	213
8	DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES	214
8.1	Pasivos contingentes	214
8.1.1	Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE).....	215
8.1.2	Pasivo contingente por contratos de infraestructura	217

8.1.3 Pasivos contingentes por operaciones de crédito público	230
8.1.4 Pasivos contingentes por sentencias y conciliaciones	234
8.1.5 Pasivos contingentes por capital exigible.....	242
8.2 Deudas no explícitas.....	244
8.2.1 Deuda pensional.....	244
8.2.2 Cesantías retroactivas	246
9 COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN 2015.....	248
9.1 Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2015	248
10 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 2015.....	250
10.1 Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta.....	252
10.1.1 Metodología y fuentes de información	252
10.1.2 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos.....	256
10.1.3 Rentas exentas.....	257
10.1.4 Descuentos tributarios	263
10.2 Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE.....	266
10.2.1 Metodología y fuente de información	268
10.3 Beneficios tributarios en el impuesto al valor agregado (IVA).....	272
10.3.1 Cuantificación del costo fiscal de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales..	273
10.3.2 Bienes y servicios excluidos.....	274
10.3.3 Bienes y servicios exentos.....	278
10.3.4 Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%	279
11 FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	282
11.1 Escenario base.....	282
11.1.1 Fuentes	284
11.1.2 Usos	285
11.1.3 Balance del Sistema	285
11.2 Escenarios de impacto fiscal de la Ley Estatutaria de Salud	286
11.2.1 Manejo unificado de los recursos en el marco de la LES.....	286
11.3 Conclusiones.....	291

Índice de Gráficos

Gráfico 1.1 Crecimiento económico Mundial (Variación anual, %)	1
Gráfico 1.2 PIB de China (Variación anual, %)	2
Gráfico 1.3 Oferta mundial de crudo - Principales países productores	3
Gráfico 1.4 Indicadores económicos de EEUU	4
Gráfico 1.5 Zona Euro 2013-2016	6
Gráfico 1.6 LAC 5: PIB vs Términos de Intercambio	8
Gráfico 1.7 Crecimiento del PIB en principales economías de Latinoamérica (2015)	9
Gráfico 1.8 Crecimiento del PIB total, de la industria y de la industria sin refinación	10
Gráfico 1.9 Crecimiento del PIB industrial por subsectores	13
Gráfico 1.10 PIB 2016 – Factores a destacar	15
Gráfico 1.11 Formación Bruta de Capital Fijo	24
Gráfico 1.12 Inversión. Comparativo LAC6 (2015)	24
Gráfico 1.13 Principales indicadores del mercado laboral	33
Gráfico 1.14 Indicadores de formalidad del empleo	34
Gráfico 1.15 Indicadores de pobreza y desigualdad	37
Gráfico 1.16 . Indicador de Precios al Consumidor (IPC) anual y meta de inflación	38
Gráfico 1.17 Inflación de alimentos perecederos y transables	40
Gráfico 1.18 Expectativas de Inflación	41
Gráfico 1.19 Tasas de interés	42
Gráfico 1.20 Índice de tasa de cambio peso/dólar y LACI (Enero 2012=100) y Brent	44
Gráfico 1.21 Tasa Representativa del Mercado (TRM)	45
Gráfico 1.22 Índice de tasa de cambio real multilateral (ITCR)*	45
Gráfico 1.23 Expectativas de tasa de cambio	46
Gráfico 1.24 Balance en Cuenta Corriente y sus componentes	48
Gráfico 1.25 Balance en Cuenta Corriente y sus componentes	48
Gráfico 1.26 Inversión Extranjera Directa Bruta	49
Gráfico 1.27 Balance en Cuenta Financiera y sus componentes	50
Gráfico 1.28 Balance en Cuenta Financiera y sus componentes	50
Gráfico 1.29 Estimación de la Cuenta Corriente y sus componentes 2016	51
Gráfico 1.30 Estimación de la Cuenta Corriente y sus componentes 2016	52
Gráfico 1.31 Estimación de la Cuenta de Capitales y Financiera 2016	53
Gráfico 1.32 Estimación de la Cuenta Financiera 2016	53
Gráfico 1.33 Crecimiento real anual de la cartera de crédito	59
Gráfico 1.34 . Profundización Financiera (cartera/PIB)	60
Gráfico 1.35 Crecimiento real anual de la cartera riesgosa	61
Gráfico 1.36. Indicador de calidad y cubrimiento de la cartera riesgosa	62
Gráfico 1.37 . Indicadores de rentabilidad y solvencia	62
Gráfico 1.38 Rentabilidad de las IFNB	63
Gráfico 2.1 Balance Primario del SPNF (% del PIB)	70
Gráfico 2.2 Deuda del SPNF (% PIB)	70

Gráfico 2.3 Deuda del GNC (% del PIB).....	71
Gráfico 2.4 Deuda Externa Bruta del GNC (% del PIB)	72
Gráfico 2.5 Deuda Externa Neta del GNC (% del PIB)	72
Gráfico 2.6 Precio Spot Diario del Petróleo Brent (USD/BL)	75
Gráfico 2.7 Evolución de los ingresos del GNC 2015-2016 (% PIB)	79
Gráfico 2.8 Fuentes de Recursos Sistema General de Seguridad Social en Salud	89
Gráfico 2.9 Balance del Sector Público Consolidado incluyendo al INCODER y al FonTIC.....	95
Gráfico 2.10 Balance fiscal del Sector Regionales y Locales. Ciclo Político de Presupuesto (% del PIB)	101
Gráfico 3.1 Variación de gastos de funcionamiento e inversión en los periodos de choques negativos de ingresos en Colombia (1981 - 2016).....	110
Gráfico 3.2 Principales Choques Negativos de Ingresos en Colombia (1981 - 2016)	110
Gráfico 3.3 Precio Internacional del Petróleo (2001 - 2016)	111
Gráfico 3.4 Producción de petróleo en Colombia (2001 - 2016)	112
Gráfico 3.5 Ingresos Petroleros Dirigidos al Gobierno Nacional Central Como Proporción del PIB 2004 – 2016.	113
Gráfico 3.6 Recaudo por Regalías y recursos destinados a Inversión y Ahorro Proporción del PIB	113
Gráfico 3.7 Fuentes y Usos en el período de Bonanza Petrolera Promedio Anual como Proporción del PIB 2006 – 2010 vs 2011 – 2015	114
Gráfico 3.8 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central	115
Gráfico 3.9 Deuda Neta del Gobierno Nacional Central Promedio Anual como Proporción del PIB.....	115
Gráfico 3.10 Gastos corrientes del Gobierno Nacional Central.....	116
Gráfico 3.11 Transferencias del Gobierno Nacional Central	117
Gráfico 3.12 Incremento de la Inversión del GNC en el periodo 2011 – 2015 vs 2006 - 2010 .	118
Gráfico 3.13 Incremento de la Inversión del GNC en el periodo 2011 – 2015 vs 2006 – 2010 Distribución por Sectores	119
Gráfico 3.14 Hogares Beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda durante el periodo 2011 - 2015.....	121
Gráfico 3.15 Ahorro Acumulado Sistema General de Regalías (Millones de Dólares 2012 – 2015).....	125
Gráfico 3.16 Asignación de Recursos de Inversión del SGR por región (2012 – 2015)	126
Gráfico 3.17 Inversión territorial por sectores - Sistema General de Regalías (2012 – 2015) (\$ Miles de Millones)	126
Gráfico 4.1 Evolución de la Deuda del GNC (% PIB).....	133
Gráfico 4.2 Ingresos y gastos del GNC (% PIB)	134
Gráfico 4.3 Composición de los ingresos tributarios del GNC – 2015*	137
Gráfico 4.4 Composición del Gasto Total GNC 2017.....	139
Gráfico 5.1 Calificación de Riesgo Soberano y Spread de las emisiones de bonos en dólares a 10 años	156
Gráfico 5.2 Choque Fiscal y su ajuste 2013-2016	157
Gráfico 5.3 Deuda Pública Bruta del Gobierno General (% del PIB).....	158
Gráfico 5.4 Balance Fiscal del Gobierno General (% del PIB)	159

Gráfico 5.5 Balance Fiscal del SPC (% del PIB)	160
Gráfico 5.6 Deuda Neta del SPNF (% del PIB)	161
Gráfico 5.7 Balance Total y Estructural GNC 2014-2027	162
Gráfico 5.8 Gastos GNC Mediano Plazo (% del PIB)	169
Gráfico 5.9 Ingresos GNC Mediano Plazo (% del PIB)	170
Gráfico 5.10 Deuda Bruta del GNC – Escenarios Alternos (% del PIB)	172
Gráfico 6.1 Crecimiento Socios comerciales* (Variación anual, %)	183
Gráfico 6.2 Inflación Externa* (Variación anual, %)	184
Gráfico 6.3 Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo	187
Gráfico 6.4 Evolución y proyección de la Balanza de Pagos	194
Gráfico 6.5 Evolución y proyección de la Cuenta Corriente (% del PIB)	195
Gráfico 6.6 Evolución y proyección de la Cuenta de Capitales y Financiera (% del PIB)	196
Gráfico 6.7 Demanda interna* y PIB. Variación anual (%). 2004-2027	197
Gráfico 6.8 Balance Macroeconómico S-I (% PIB)	199
Gráfico 6.9 Tasa de inversión de mediano plazo	199
Gráfico 6.10 Tasa de ahorro de mediano plazo	200
Gráfico 7.1 Cupos de vigencias futuras – APP (% del PIB)	210
Gráfico 8.1 Distribución de Contingente de Iniciativas Privadas (2016-2027)	228
Gráfico 8.2 Contingente de Iniciativas Privadas por tipo de Riesgo	229
Gráfico 8.3 Perfil de aportes al Fondo de Contingencias	230
Gráfico 8.4 Monto en exposición por calificaciones	232
Gráfico 8.5 Pago anual por sentencias y conciliaciones	235
Gráfico 8.6 Participación histórica de pagos del rubro de sentencias y conciliaciones por sectores	236
Gráfico 8.7 Entidades con mayor volumen de pagos por procesos	237
Gráfico 8.8 Entidades con mayor concentración del contingente.....	240
Gráfico 8.9 Entidades que concentran el mayor número de procesos en su contra.....	241
Gráfico 8.10 Concentración del contingente por tipo de Jurisdicción	242
Gráfico 8.11 Deuda Pensional (% PIB de 2010)	244
Gráfico 8.12 Senda de pago pensional a cargo del GNC (% PIB)	246
Gráfico 8.13 Evolución de la deuda por cesantías retroactivas.....	247
Gráfico 9.1 Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas 2003 a 2015.....	249
Gráfico 10.1 Participación porcentual de los beneficios tributarios en el Impuesto de renta y CREE año gravable 2015.....	252
Gráfico 10.2 Resumen del costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes año gravable 2015	254
Gráfico 10.3 Sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad:	267
Gráfico 11.1 Evolución de los Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud	283
Gráfico 11.2 Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.....	283
Gráfico 11.3 Densidad Salarial y Familiar.....	284
Gráfico 11.4 Balance de Unidad de Caja por Régimen.....	286
Gráfico 11.5 Balance Régimen Contributivo y Subsidiado.....	287
Gráfico 11.6 Impacto Fiscal Ley Estatutaria en Salud	288
Gráfico 11.7 Recursos potenciales para financiar el SGSSS.....	289

Gráfico 11.8 Balance del SGSSS con recursos adicionales y mejoras en eficiencia 290
Gráfico 11.9 Fan Chart del Balance del SGSSS con recursos adicionales y mejoras en eficiencia
2015-2027 290

Índice de Cuadros

Cuadro 1.1 PIB real por componentes de oferta.....	11
Cuadro 1.2 Proyección del PIB 2016 por componentes de oferta.....	16
Cuadro 1.3 PIB real por Componentes de Demanda.....	23
Cuadro 1.4 Proyección del PIB 2016 por componentes de demanda.....	26
Cuadro 1.5 IPC por componentes (%).....	39
Cuadro 1.6 Portafolio de inversiones de los establecimientos financieros	59
Cuadro 2.1 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2015 vs 2014).....	68
Cuadro 2.2 Balance Fiscal Sector Público Consolidado	73
Cuadro 2.3 Balance Fiscal del Sector Público No Financiero	74
Cuadro 2.4 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central	77
Cuadro 2.5 Ingresos del Gobierno Nacional Central.....	78
Cuadro 2.6 Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central	80
Cuadro 2.7 Gastos totales del Gobierno Nacional Central.....	82
Cuadro 2.8 Principales Proyectos de Inversión - 2015	84
Cuadro 2.9 Balance Estructural del GNC	85
Cuadro 2.10 Fuentes y Usos del GNC 2016*	86
Cuadro 2.11 Balance Fiscal de la Seguridad Social	87
Cuadro 2.12 Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social	88
Cuadro 2.13 Balance Fiscal del Área de Salud	90
Cuadro 2.14 Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías	92
Cuadro 2.15 Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional	93
Cuadro 2.16 Balance Fiscal Resto de Entidades.....	94
Cuadro 2.17 Balance Fiscal Establecimientos Públicos.....	96
Cuadro 2.18 Balance Fiscal Empresas del Nivel Local.....	98
Cuadro 2.19 Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)	100
Cuadro 2.20 Balance Fiscal del SGR (Operaciones Efectivas de Caja)	101
Cuadro 2.21 Balance Sector Público Financiero.....	101
Cuadro 2.22 Estado de Pérdidas y Ganancias Banco de la República.....	102
Cuadro 2.23 Flujo de Caja Fogafin	103
Cuadro 3.1 Resumen Metas Proyectos de Inversión Sector Transporte.....	120
Cuadro 3.2 Indicadores Sociales de Inclusión y Salud	121
Cuadro 3.3 Resumen Metas Proyectos de Inversión Sector Agropecuario.....	122
Cuadro 3.4 Resumen Metas Proyectos Ola Invernal	123
Cuadro 3.5 Indicadores Sociales de Educación	124
Cuadro 4.1 Balance Fiscal del Sector Público Consolidado	130
Cuadro 4.2 Balance Fiscal del Sector Público No Financiero	130
Cuadro 4.3 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2016 - 2017	133
Cuadro 4.4 Sensibilidad del Balance Total GNC 2017	135
Cuadro 4.5 Ingresos del Gobierno Nacional Central 2016 – 2017	135
Cuadro 4.6 Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central	136

Cuadro 4.7 Gastos Totales del Gobierno Nacional Central	138
Cuadro 4.8 Pago de Intereses de Deuda del Gobierno Nacional Central	139
Cuadro 4.9 Fuentes y Usos del GNC 2017.....	140
Cuadro 4.10 Balance fiscal de Seguridad Social	141
Cuadro 4.11 Balance Fiscal por unidad de negocio de la Seguridad Social 2016-2017.....	142
Cuadro 4.12 Balance Fiscal del Área de Salud	143
Cuadro 4.13 Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías	145
Cuadro 4.14 Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional	146
Cuadro 4.15 Balance Fiscal Resto Nacional.....	147
Cuadro 4.16 Balance Fiscal Establecimientos Públicos.....	148
Cuadro 4.17 Balance Fiscal Empresas del Nivel Local.....	150
Cuadro 4.18 Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)	152
Cuadro 4.19 Balance Fiscal del Sistema General de Regalías.....	152
Cuadro 4.20 Sector Público Financiero	153
Cuadro 4.21 Estado de pérdidas y ganancias Banco de la República	153
Cuadro 4.22 Flujo de caja de Fogafín.....	154
Cuadro 5.1 Principales supuestos de proyección	162
Cuadro 5.2 Balance Fiscal del GNC (% del PIB)	163
Cuadro 6.1 Estrategia económica para una Nueva Economía.....	186
Cuadro 6.2 Demanda interna (pública y privada) por componentes. Variación anual promedio. 2004-2015 vs. 2016-2027.....	198
Cuadro 7.1 Características generales de las vigencias futuras.....	204
Cuadro 7.2 Total vigencias futuras – por tipo (Miles de millones de \$ constantes de 2016)	205
Cuadro 7.3 Total vigencias futuras – por Periodos de Gobierno.....	206
Cuadro 7.4 Avaes fiscales autorizados.....	206
Cuadro 7.5 Cupos autorizados de inversión	207
Cuadro 7.6 Cupos APP (% del PIB)	211
Cuadro 7.7 Vigencias Futuras APP	213
Cuadro 7.8 Vigencias Futuras (% del PGN)	213
Cuadro 8.1 Saldo Acumulado Fondo de Contingencias.....	216
Cuadro 8.2 Pagos Fondo de Contingencias	217
Cuadro 8.3 Pasivo Contingente 2016-2027 concesiones actuales	219
Cuadro 8.4 Pasivo Contingente 2016-2027 - 4G Primera Ola (Millones de pesos constantes de 2016).....	221
Cuadro 8.5 Pasivo Contingente 2016-2027 - 4G Segunda Ola.....	222
Cuadro 8.6 Pasivo Contingente 2016-2027 - 4G Tercera Ola.....	223
Cuadro 8.7 Pasivo Contingente 2016-2027 – Cormagdalena.....	223
Cuadro 8.8 Pasivo Contingente en Contratos para el Desarrollo de Infraestructura Vial de Iniciativa Pública.....	224
Cuadro 8.9 Proyectos de Iniciativa Privada sin Desembolsos de Recursos Públicos	225
Cuadro 8.10 Valor estimado de los riesgos asumidos por la Nación en los Proyectos de Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	227
Cuadro 8.11 Monto en exposición	232
Cuadro 8.12 Pasivo Contingente Operaciones de Crédito Público	233

Cuadro 8.13 Saldo del Fondo de Contingencias	234
Cuadro 8.14 Pasivo Contingente por Sentencias y Conciliaciones	238
Cuadro 8.15 Entidades con mayor concentración del contingente	239
Cuadro 8.16 Procesos por Jurisdicción	241
Cuadro 8.17 Monto en exposición	243
Cuadro 8.18 Contingente por capital exigible	243
Cuadro 8.19 Deuda por cesantías retroactivas.....	247
Cuadro 10.1 Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes.	255
Cuadro 10.2 Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes.	255
Cuadro 10.3 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos, total declarantes	256
Cuadro 10.4 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos, personas jurídicas .	256
Cuadro 10.5 Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante.....	258
Cuadro 10.6 Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta	259
Cuadro 10.7 Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes	260
Cuadro 10.8 Rentas exentas de las personas naturales.....	261
Cuadro 10.9 Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad – Formulario 110 Total declarantes - Año gravable 2014*	262
Cuadro 10.10 Descuentos tributarios personas jurídicas.....	263
Cuadro 10.11 Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad.....	264
Cuadro 10.12 Descuentos tributarios de las personas naturales.....	265
Cuadro 10.13 Rentas exentas en el impuesto sobre la renta para la Equidad CREE	267
Cuadro 10.14 Resumen del valor y el costo fiscal de las rentas exentas del impuesto sobre la renta para la Equidad CREE	268
Cuadro 10.15 Rentas exentas de los declarantes de CREE por concepto	269
Cuadro 10.16 Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE por subsector económico.....	270
Cuadro 10.17 Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE - Grandes contribuyentes.....	271
Cuadro 10.18 Descuento tributario de las personas jurídicas declarantes de CREE	272
Cuadro 10.19 Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 16%	273
Cuadro 10.20 Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa de 16%.....	276
Cuadro 10.21 Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos.....	277
Cuadro 10.22 Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general	279
Cuadro 10.23 Impacto fiscal de gravar a la tarifa general de 16% los bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%	280
Cuadro 10.24 Correspondencia entre sector económico y subsector económico para el año gravable 2015*	281
Cuadro 11.1 Principales fuentes del SGSSS.....	285
Cuadro 11.2 Usos del SGSSS.....	285

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
APP	Asociación Público Privada
b	Billones (millones de millones)
CIEFP	Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas
CGN	Contaduría General de la Nación
COP	Pesos colombianos
CREE	Impuesto sobre la renta para la equidad
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DGPPN	Dirección General de Presupuesto Público Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
EC	Establecimientos de Crédito Subcuenta de Seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito
ECAT	
EFP	Estadísticas de Finanzas Pública
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
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
mm	Miles de millones
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
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
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGR	Sistema General de Regalías
SIGFP	Sistema de Información para la Gestión Financiera Pública
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
VF	Vigencias Futuras
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.

Convergencia a la senda de déficit estructural: un ajuste necesario

La economía colombiana continúa en un proceso de ajuste a la caída de los precios del petróleo, tanto en el frente externo, como en el fiscal, el monetario y en el de crecimiento y generación de empleo. Este proceso se está dando en un momento en el que la economía mundial se encuentra en un lento proceso de recuperación: Estados Unidos crece por debajo de lo esperado, Europa y Japón continúan enfrentando serios retos en materia de crecimiento, y China transita hacia un modelo más enfocado en el consumo que en la inversión. En este contexto, que afecta a todos los países de la región, los retos para la conducción de la política económica en Colombia son múltiples y complejos: corregir el desbalance en la cuenta corriente, controlar la inflación, proteger a los más vulnerables, avanzar en la construcción de infraestructura y vivienda, e impulsar nuevos liderazgos en materia de crecimiento económico y empleo. Las decisiones de empresas y hogares son determinantes para sortear exitosamente estos retos, pero las acciones y las señales del Gobierno en particular, y del Estado en su conjunto, serán fundamentales para guiar dichas decisiones.

La política fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) es una pieza clave de este rompecabezas. En ese sentido, este Marco Fiscal de Mediano Plazo debe jugar un papel que trascienda ampliamente el mero cumplimiento de un requerimiento legal. Debe ser una carta de navegación clara para la próxima década, que cumpla con las exigencias que impone la Regla Fiscal pero que al mismo tiempo permita que la inversión pública recupere parte del espacio que ha perdido en medio del proceso de ajuste que han sufrido las finanzas públicas en los últimos años.

Si se compara la situación actual de las finanzas del GNC con la que éstas tenían en el año 2013, la severidad del choque petrolero es evidente. Por una parte, la renta petrolera del GNC (que corresponde a los impuestos pagados por las empresas del sector y los dividendos pagados por Ecopetrol a la Nación) habrían pasado de 3.3% del PIB en 2013 a -0.1% del PIB este año; es decir una reducción de 3.4 puntos porcentuales del PIB. Por otra parte, la devaluación del peso frente al dólar y la aceleración de la inflación han encarecido el pago de intereses de la deuda en 0.9% del PIB. En suma, el choque fiscal para el GNC en estos últimos tres años asciende a 4.3% del PIB.

Las acciones en materia de ajuste no se han hecho esperar. Si bien la regla fiscal ha permitido que en 2016 el déficit del GNC sea 1.6% del PIB mayor que en 2013, durante este periodo el Gobierno ha reducido sus gastos en 1.2% del PIB y logró que el Congreso de la República accediera a elevar el recaudo tributario en 1.5% del PIB mediante la reforma tributaria de 2014.

Como consecuencia de la caída de los precios del petróleo y del menor crecimiento económico que este choque ha implicado para la economía colombiana, la operatividad de la regla fiscal ha permitido hasta ahora que los cierres fiscales deficitarios del GNC presenten desviaciones crecientes con respecto a la senda de déficit estructural que fijó la Ley 1473 de 2011. Sin embargo, esta ley obliga a que dicho proceso de desviación sea temporal, razón por la cual el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, compuesto por personas independientes al Gobierno, reiteró este año que, a partir de 2017, el GNC debe iniciar un proceso que permita que su déficit converja nuevamente a la senda estructural. Lo anterior implica llevarlo de 3.9% del PIB este año a 1% del PIB en el año 2022; es decir un ajuste de casi tres puntos porcentuales del PIB.

En la medida en que la renta petrolera no retornará al nivel de 3.3% del PIB que se observó hace unos años, sino que se estabilizará alrededor de 0.4% del PIB en los próximos años, la estrategia de ajuste contenida en este Marco Fiscal de Mediano Plazo debe reconocer, como de hecho lo hace, que perdimos de forma permanente cerca de 3 puntos del PIB en materia de ingresos provenientes del sector minero-energético. Por esta razón, la convergencia a la senda de déficit estructural contemplada en la regla fiscal, que implica como se dijo arriba un ajuste del déficit fiscal del GNC de casi tres puntos del PIB, requiere una mayor disciplina en el frente de gastos, así como la consecución de ingresos adicionales para el Gobierno.

En la estrategia contenida en este Marco Fiscal de Mediano Plazo, el ajuste debe llevar el gasto total del GNC de 19% del PIB en 2016 a 18% del PIB en 2022. Este resultado requiere de un estricto control, durante los próximos años, en materia de gastos de personal, de servicios personales y de transferencias diferentes a las necesarias para alimentar la bolsa del SGP y el pago de pensiones. La inversión, por su parte, está pasando por su momento de mayor estrechez, pero deberá retornar en los primeros años de la próxima década a sus promedios históricos como porcentaje del PIB. El espacio para recuperar la inversión se apalancará en la reducción en el pago de intereses que vendrá con la reducción del déficit fiscal y en un aumento del recaudo tributario que requiere la aprobación en el Congreso de la República de una reforma tributaria de carácter estructural.

Esta reforma, que debe ser presentada, discutida y aprobada durante el segundo semestre de este año en el Congreso, constituye una señal fundamental en materia de compromiso con la principal ancla fiscal con la que cuenta nuestra institucionalidad en materia de política económica. En este momento, el Gobierno Nacional continúa avanzando en su preparación. Cuenta con un conjunto de insumos, entre los cuales se encuentran las recomendaciones de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, así como los diagnósticos y recomendaciones que han realizado entidades como el Fondo Monetario, la OCDE, el BID y el Banco Mundial. Antes de ser presentada al Congreso, la propuesta de reforma será discutida con el sector privado, con el fin de llegar al debate legislativo con un proyecto sólido, que merezca el adjetivo de estructural.

Una reforma exitosa y, por lo tanto, una política de ajuste fiscal creíble, unidas al retorno de la inflación a los rangos establecidos por la Junta Directiva del Banco de la República y a que los niveles de déficit en la cuenta corriente continúen con su proceso de corrección, constituyen las principales prioridades que hoy por hoy ocupan a la política macroeconómica colombiana. El logro de estos objetivos le devolverá al país su capacidad de crecimiento acelerado, que esperamos se acerque a niveles cercanos al 5% antes de terminar la década.

Desde el punto de vista social y ambiental, con efectos positivos evidentes en materia de crecimiento potencial para el futuro, la llegada de una paz sostenible marcará un punto de inflexión positivo para el bienestar de todos los colombianos. Por esa razón, la construcción de la paz deberá tener el cuidado de consultar las realidades fiscales del Gobierno, que no son otras que las posibilidades de un país que, como muchos otros en la región, enfrenta un entorno complejo. A su turno, las prioridades del Gobierno tendrán que reflejar las nuevas necesidades de una sociedad que, con la firma de los acuerdos, entrará a una nueva etapa de su historia.

Capítulo I

1 BALANCE MACROECONÓMICO 2015 Y PERSPECTIVAS 2016

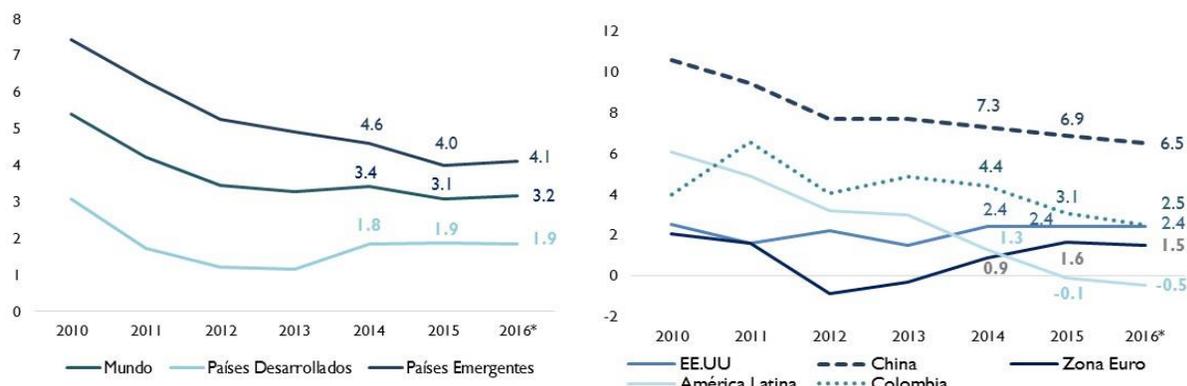
En este capítulo se hace una revisión de los principales resultados de 2015 y se exponen las perspectivas para el 2016. En la primera sección se realiza un análisis del contexto macroeconómico mundial, explicando las principales dinámicas que afectan a Colombia, y en la segunda sección, se analiza la economía colombiana en detalle.

1.1 Contexto macroeconómico internacional

Durante el 2015, el comportamiento de la economía mundial estuvo marcado por tres tendencias: la desaceleración de la economía china, la caída en los precios de los *commodities*, particularmente el petróleo, y la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos. Estos tres eventos se conjugan en distintas dinámicas que afectan de manera diferente a cada país y, en el agregado, llevaron a que el crecimiento de la economía mundial mostrara una desaceleración, pasando de 3,4% en 2014 a 3,1% en 2015, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (Ver Gráfico 1.1)

En particular, la menor dinámica en el producto mundial se sustenta en una marcada desaceleración de las economías emergentes, que no alcanza a ser contrarrestada por la lenta recuperación de las economías desarrolladas. Con referencia a las primeras, es claro que la desaceleración de China representa una gran parte de esta tendencia, pero adicionalmente esta repercute en una menor demanda por materias primas, impactando negativamente los precios de los *commodities*. Estos efectos sobre precios y cantidades perjudican a los socios comerciales del país asiático, lo que llevó a la desaceleración en otras regiones emergentes, como América Latina.

Gráfico 1.1 Crecimiento económico Mundial (Variación anual, %)



* Pronóstico Fondo Monetario Internacional

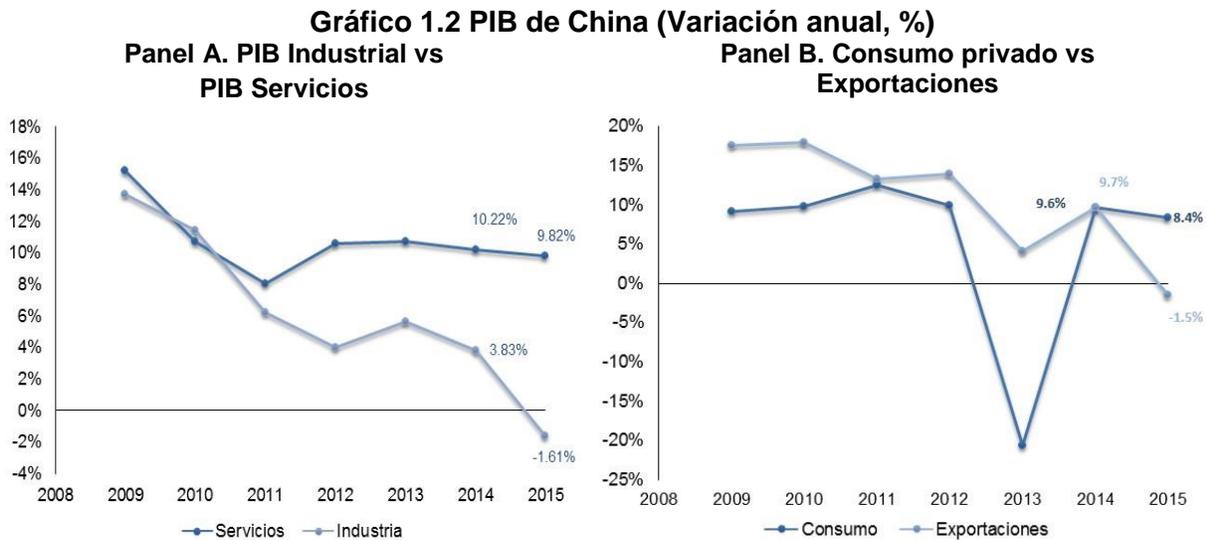
Fuente: FMI (WEO- Abril de 2016)

Con referencia a la dinámica de los países desarrollados, la economía de los EEUU mostró importantes signos de recuperación durante el 2015, lo que dio lugar a un aumento en la tasa de intervención de la Reserva Federal en el mes de diciembre. Por su parte, la Zona Euro comienza a mostrar un mejor dinamismo de su consumo interno favorecido por menores precios del petróleo, así como por una política monetaria más laxa por parte del Banco Central Europeo.

Para el caso de América Latina, el 2015 fue un año difícil marcado por las dinámicas adversas del contexto internacional. Esto llevó a que la región mostrara una contracción, la cual se espera sea más profunda durante el 2016.

1.1.1 Transformación de la economía china

En línea con lo observado durante los últimos cuatro años, la economía china evidenció una desaceleración en 2015 y se expandió al mínimo nivel en 25 años. El PIB creció 6,9% en 2015, 0,4 pp menos que en 2014, fenómeno que estuvo explicado por una contracción de las exportaciones y por una ralentización de la industria manufacturera (ver Gráfico 1.2). De esta forma, durante el 2015, el país asiático continuó su proceso de transformación de una economía impulsada por la inversión y las exportaciones de manufacturas, hacia una economía más dependiente del consumo interno y los servicios.



Fuente: Bloomberg. National Bureau of Statistics of China.

Con la intención de garantizar una transición ordenada el gobierno chino ha tomado medidas para contrarrestar la desaceleración. Durante el 2015, el Banco Central adoptó una política monetaria expansiva con la intención de devaluar la moneda y, por lo tanto, poner piso al ritmo de moderación de la inversión y de las exportaciones. Más aún, el Congreso Nacional Popular Chino adoptó un plan económico a 5 años que tiene como objetivo un crecimiento anual entre el 6,5 y 7,0% hasta 2020. Este plan incluye: disminución de la deuda, reducción en el número de empresas estatales y reformas al mercado financiero. De esta manera, el país espera continuar su camino hacia una economía de libre mercado en la que el Estado interfiera cada vez menos en el sector financiero, así como en otros mercados.

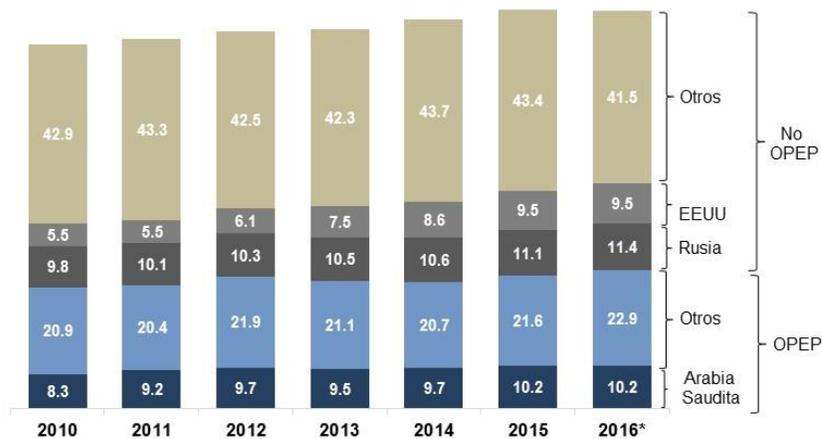
Para 2016, el FMI estima un crecimiento de 6,5%, lo que representaría una desaceleración de 0,4 puntos porcentuales frente a 2015, la cual se encontraría en línea con el propósito de mantener una senda de reducción gradual en el ritmo de expansión económica.

1.1.2 Petróleo en niveles históricamente bajos

A partir de junio de 2014 el mercado de crudo ha registrado una de las más fuertes caídas de los precios de este *commodity*. Entre junio de 2014 y diciembre de 2015, los precios disminuyeron en 66,8%, cerrando en un nivel de 37,28 USD/BBL para el Brent y 37,04 USD/BBL para el WTI. Durante 2015, la canasta colombiana se vendió a un precio promedio de 43,44 USD/BBL, lo que representó un diferencial de 10,16 USD/BBL con respecto a la referencia Brent.

El escenario de precios bajos ha estado explicado, principalmente, por una sobreoferta mundial de crudo tras el aumento en la producción de petróleo de esquisto por parte de los Estados Unidos, la resistencia de la OPEP para recortar su producción (ver Gráfico 1.3), y el menor dinamismo económico en países como China y la Zona Euro, que en conjunto representan alrededor del 26% de la demanda de esta materia prima. Este comportamiento de los precios ha tenido repercusiones negativas sobre la estabilidad macroeconómica de los países exportadores de petróleo y ha deteriorado sus balances fiscales.

Gráfico 1.3 Oferta mundial de crudo - Principales países productores



*Datos a marzo.

Fuente: Bloomberg cálculos MHCP.

Por su parte, el comportamiento del crudo durante el primer trimestre de 2016 estuvo marcado por una alta volatilidad, que llevó los precios a niveles que no se observaban hace 12 años. En enero el crudo de referencia Brent registró la cotización más baja del año al situarse en 27,9 USD/BBL. La principal presión a la baja durante este periodo provino de la incertidumbre generada por el levantamiento de las sanciones económicas a Irán, lo cual significó la expectativa de mayor producción de crudo disponible en el mercado.

En marzo este efecto fue parcialmente contrarrestado como consecuencia de las expectativas de que se lograra un acuerdo entre los miembros de la OPEP y otros países productores, para congelar los niveles de producción de crudo a los observados en enero de 2016. En la reunión

programada para fijar los acuerdos el 17 de Abril en Doha, Qatar, no se llegó a ningún consenso entre los países al no contar con la participación de Irán, poniendo en una situación de incertidumbre los movimientos futuros de las cotizaciones de crudo. Como resultado, el primer trimestre del año presentó un precio promedio Brent de 35,2 USD/BBL, la cotización más baja desde que inició esta coyuntura.

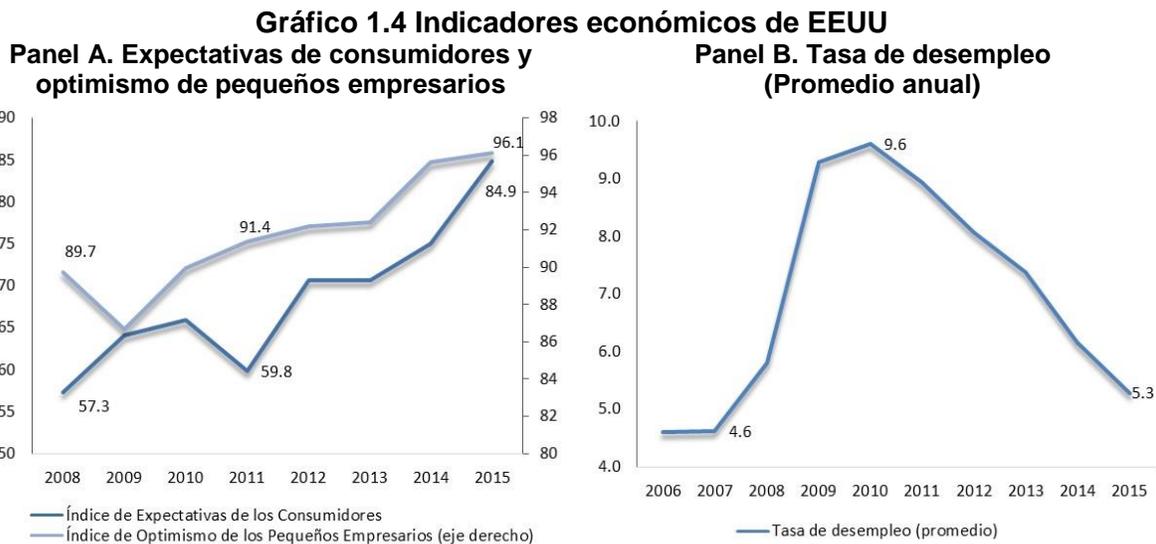
Además del petróleo, los precios de otros *commodities* mostraron una caída generalizada que afectó los mercados en las bolsas internacionales y que impactó negativamente la economía de los países emergentes que dependen de su comercialización. *Commodities* como el cobre, el carbón y la plata, presentaron las mayores caídas desde el año 2009, tocando niveles mínimos en el primer trimestre de 2016.

Para 2016 se espera que el precio del crudo Brent se ubique en un promedio de 42 USD/BBL, como resultado de una disminución moderada de la producción de esquisto en los Estados Unidos y a que se espera que se mantengan los niveles de producción de la OPEP alrededor de 32 millones de barriles por día (MBPD).

1.1.3 Estados Unidos

En cuanto a Estados Unidos, la economía creció 2,4% en 2015, en línea con lo observado en el 2014. A pesar del bajo dinamismo del primer trimestre (0,6%), caracterizado principalmente por condiciones climáticas desfavorables y una fuerte contracción de la inversión en el sector petrolero, la economía logró un importante repunte a partir de abril, explicado, principalmente, por la fortaleza del mercado laboral, condiciones financieras más favorables y el bajo precio del petróleo, los cuales han ayudado a fortalecer la demanda interna.

En efecto, la recuperación del mercado laboral se vio reflejada en una disminución significativa de la tasa de desempleo: en diciembre de 2015 la tasa de desempleo se ubicó en 5%, acercándose a sus niveles previos a la crisis financiera del 2008 (Gráfico 1.4, Panel B). Además, la creación de nuevos puestos de trabajo en 2015 se incrementó a la tasa más alta de los últimos 10 años (3,6%).



Fuente: Bloomberg, Bureau of Labor Statistics

Otro factor que contribuyó al fortalecimiento de la demanda interna fue la caída del precio del petróleo, la cual se tradujo en un aumento de 1,0% del PIB en el poder adquisitivo de los hogares (según estimaciones del FMI), fortaleciendo el consumo privado (el cual contribuyó en 2,1% del crecimiento del PIB). El ingreso real disponible de los hogares creció 3,4% en 2015, mientras la demanda interna lo hizo en 3,0% con respecto al año anterior (el mayor crecimiento observado desde 2009). Lo anterior se ha visto reflejado a través del comportamiento favorable del mercado inmobiliario, en dónde, en promedio, las ventas de viviendas existentes aumentaron 6,3% con respecto a 2014,

mientras que las ventas de viviendas nuevas aumentaron 14,2%.

Las buenas condiciones socio-económicas de los hogares indujeron una mejora de las expectativas y la confianza, tanto de los hogares como de las empresas¹, las cuales permitieron afianzar el crecimiento, a pesar del comportamiento desfavorable del sector manufacturero.

La recuperación esperada en los niveles de empleo, junto con el comportamiento favorable del sector inmobiliario, el incremento en el consumo de los hogares y la inversión por parte de las empresas, llevaron a que la Reserva Federal abandonara su política de *Quantitative Easing* el pasado 16 de diciembre de 2015, y que aumentara en 25 puntos básicos su tasa de intervención.

La apreciación del dólar y la baja demanda mundial han inducido un lento crecimiento en las exportaciones estadounidenses. Igualmente, se han debilitado los sectores manufacturero y energético, descompensando los niveles de inversión. Estos factores incidieron en que la economía norteamericana mostrara una desaceleración en su ritmo de crecimiento durante el cuarto trimestre de 2015. No obstante, los indicadores del mercado laboral continuaron mejorando durante este periodo.

En este contexto, se espera que para el año 2016 la economía de este país logre llevar la tasa de desempleo a su nivel de largo plazo, el cual corresponde a una tasa de alrededor del 4,8%. El FMI proyecta un crecimiento económico de 2,4%, igual al observado durante el 2015. Este se sustenta en una mayor demanda de los hogares, que se contrarresta con menores exportaciones afectadas por un dólar fortalecido.

1.1.4 Actividad económica en la zona euro

En 2015, la zona euro mostró un crecimiento de 1,6% frente al 0,9% registrado en 2014. Este comportamiento se encuentra explicado por el mayor dinamismo del consumo privado que fue impulsado por: menores precios del petróleo, condiciones financieras favorables y una menor tasa de desempleo, la cual se situó en 10,4% para el mes de diciembre de 2015 (1 pp por

¹ El Índice de Optimismo de los Pequeños Negocios, NFIB, es un indicador construido a partir de encuestas trimestrales a miembros de la Federación Nacional de Negocios Independientes (NFIB) en relación a sus expectativas, planes y condiciones actuales de sus negocios. Por otro lado, el Índice de Expectativas de los Consumidores es un indicador que le hace seguimiento a las expectativas financieras de los consumidores, expectativas con respecto a la situación económica a mediano plazo y a largo plazo.

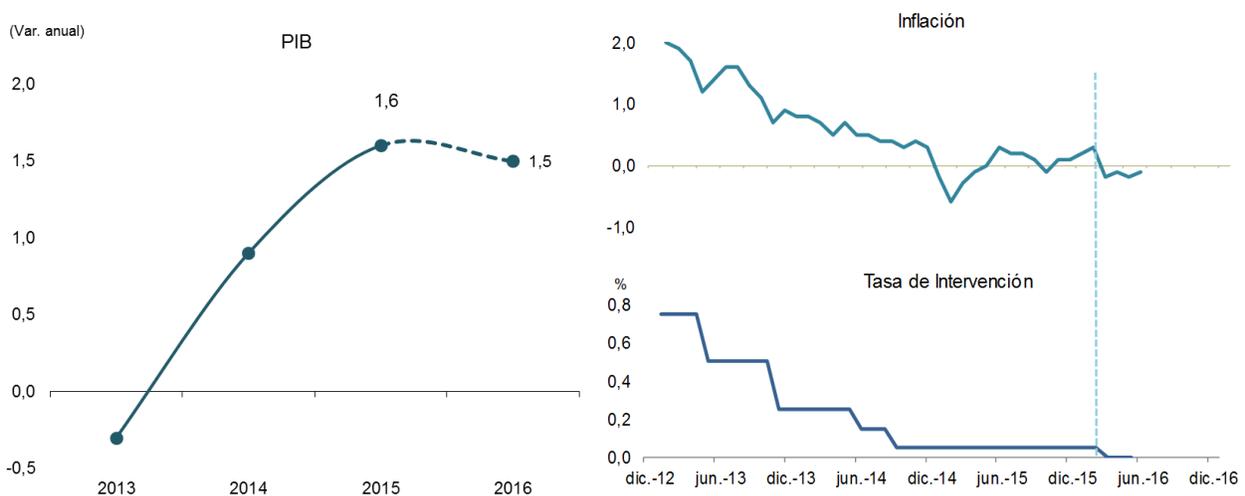
debajo del año anterior). Estas dinámicas fueron particularmente importantes en España, Alemania e Italia, siendo España el país que presentó el mayor crecimiento de la zona (3,2%).

Si bien se dieron tasas de crecimiento positivas, la dinámica económica estuvo frenada por la desaceleración de economías emergentes como China y Rusia, que ocasionaron un débil crecimiento de las exportaciones netas. La menor demanda externa pudo contribuir a que el Banco Central Europeo (BCE) decidiera mantener estable su tasa de intervención en niveles históricamente bajos (0,05%). Adicionalmente, la limitada transmisión de la política monetaria a la actividad productiva indujo la determinación de medidas complementarias por parte del BCE: i) se aumentaron las compras mensuales de activos a 60 mil millones de euros; y ii) se redujo el tipo de interés de facilidad de depósitos en 10pb, situándolo en -0,30%. Gracias a esta política monetaria más expansiva, la confianza de los consumidores y las condiciones financieras mostraron mejoras.

Por su parte, la inflación repuntó dada la ligera recuperación de la actividad económica, cerrando el año en terreno positivo (0,2% en diciembre) (Gráfico 1.5). No obstante, mostró una dinámica menor a la que esperaba el Banco.

Para 2016, el BCE espera que el crecimiento anual del PIB sea igual a 1,4% (ver Gráfico 1.5), levemente inferior al de 2015, y 0,1 pp por debajo del pronóstico del FMI. También se espera que continúe con la política monetaria tipo *Quantitative Easing*, teniendo en cuenta que la disminución de las tasas ha dado lugar a mejoras en las condiciones de financiación de hogares y empresas. Esta perspectiva se ratifica con la disminución de las tasas a 0% el pasado 10 de marzo de 2016.

Gráfico 1.5 Zona Euro 2013-2016



Fuente: Fuente: Bloomberg, FMI (WEO)

1.1.5 América Latina

América Latina se desaceleró por quinto año consecutivo y finalizó el año 2015 con una variación negativa de 0,1%. Las economías que presentaron una mayor contracción fueron Brasil y Venezuela, que cerraron el año en recesión con variaciones anuales de -3.8% y -5.7%², respectivamente. Por el contrario, países como Perú, Argentina, México y Chile mostraron una aceleración en su ritmo de crecimiento.

El contexto internacional influyó negativamente en el desempeño de América Latina. En efecto, la alta dependencia de los países de la región a los precios de las materias primas provocó que el déficit en cuenta corriente de las principales economías latinoamericanas aumentara. Adicionalmente, la debilidad de la demanda global (en especial por la ralentización económica de China) y el cambio en la postura de política monetaria en EEUU ayudaron a ampliar este déficit. Muestra de ello es que los flujos netos de capital hacia la región en el año 2015 disminuyeron frente a los años previos.

La coyuntura descrita anteriormente trajo consigo una depreciación cambiaria en las principales economías (en particular Brasil, Colombia y Chile). La transmisión de la depreciación cambiaria sobre los precios de los bienes transables (*pass-through*) causó presiones inflacionarias en la mayoría de los países en 2015, limitando la capacidad de maniobra de la política monetaria contra-cíclica (en pro del estímulo a la economía). Para contrarrestar las presiones inflacionarias generadas por la devaluación, los bancos centrales incrementaron sus tasas de intervención, hecho que se presentó en seis de las once economías más grandes. A pesar de estas medidas, la inflación mostró una aceleración en la mayoría de estos países.

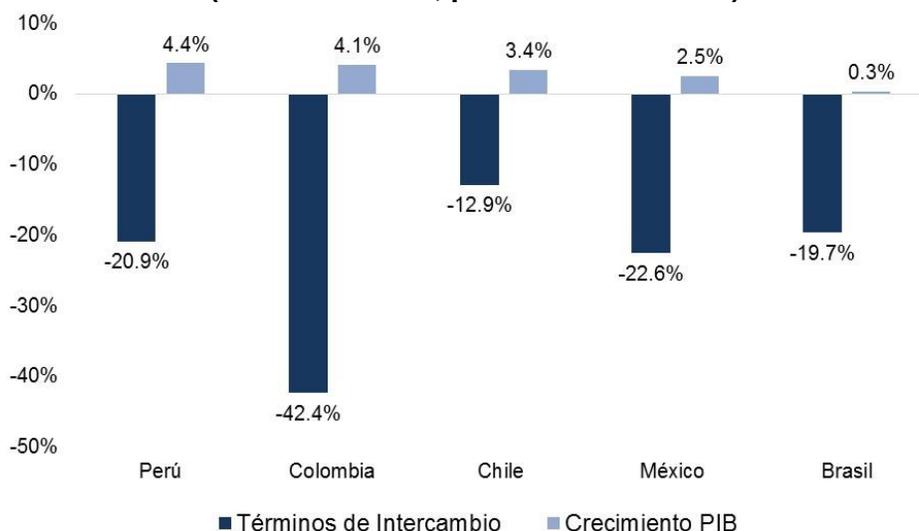
El impacto fiscal de la caída de los precios de las materias primas se hizo evidente, especialmente en países exportadores de petróleo como Colombia, Ecuador, México y Venezuela, por lo cual algunos gobiernos han tenido que ajustar sus presupuestos ante esta nueva realidad. No obstante, es importante aclarar que países como Chile y Perú ya se habían visto afectados por la contracción en los precios del cobre y la plata, situación que se venía presentando desde 2012.

Teniendo en cuenta la magnitud de los choques de precios recibidos desde 2012 y sus impactos sobre los distintos países, Colombia ha mostrado un crecimiento destacable frente a sus pares. En efecto, aunque el choque en los términos de intercambio fue más fuerte en Colombia que en las demás economías de la región, el crecimiento colombiano ha sido el segundo más alto, después del peruano, al comparar el promedio del periodo 2012-2015.

Para el 2016, el FMI espera que el crecimiento de América Latina sea de -0,5%, lo que representa el segundo año de variación negativa para la región. Los precios persistentemente bajos de las materias primas y la contracción prolongada del crecimiento de Brasil y de Venezuela, además del ajuste fiscal que debieron implementar algunos gobiernos a causa de los resultados de 2015, empañan los pronósticos de crecimiento para el 2016.

² Resultado preliminar del Banco Central de Venezuela publicada en febrero de 2016.

**Gráfico 1.6 LAC 5: PIB vs Términos de Intercambio
(Variación anual, promedio 2012-2015)**



Fuente: Institutos de Estadística y Bancos Centrales de cada país.

1.2 Desempeño de la economía colombiana

En esta sección se analizan los temas más relevantes a nivel interno y externo de la dinámica económica colombiana para 2015 y las principales perspectivas para el 2016. El análisis se organiza por sectores económicos, comenzando por el sector real (que incluye el crecimiento económico, el comportamiento del mercado laboral y los indicadores de pobreza y desigualdad), seguido por los sectores monetario y externo, para finalizar con el sector financiero. Se concluye esta sección con el balance macroeconómico, garantizando la consistencia y el ajuste de la economía nacional.

1.2.1 Crecimiento económico

1.2.1.1 PIB por componentes de oferta

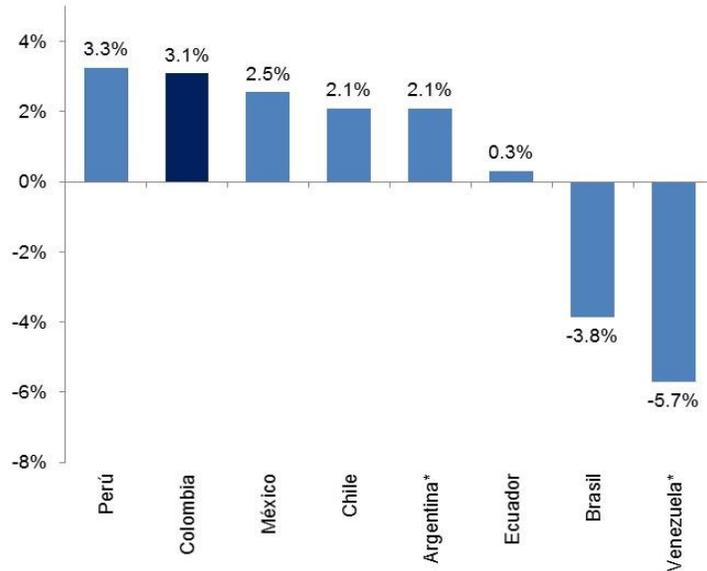
En 2015 la economía colombiana registró un crecimiento de 3,1%, cifra similar al pronóstico del Gobierno de 3,2% y superior a la proyección del Fondo Monetario Internacional 2,5%³ y a la del consenso de analistas encuestados por *Latin Focus Consensus Forecast* en octubre de 2015 (2,9%).

A pesar de la difícil coyuntura mundial, el desempeño evidenciado en 2015 es notable cuando se realiza la comparación internacional. En efecto, la economía colombiana registró el segundo mayor crecimiento entre las ocho economías más grandes de la región, siendo únicamente superada por Perú (3,3%) (Gráfico 1.7). Sin embargo, las difíciles condiciones internacionales redundaron en una desaceleración de la actividad productiva: el crecimiento 2015 se situó por debajo de 4% por primera vez desde 2009 (en 2014 fue 4,4%).

³ El pronóstico corresponde al World Economic Outlook (WEO) de octubre de 2015.

Los buenos resultados de 2015 se produjeron en medio de una recuperación gradual del ritmo de crecimiento en el transcurso del año. Mientras en el primer semestre el PIB se expandió a un ritmo de 2,9%, en la segunda mitad del año la economía presentó una tasa de crecimiento de 3,3%.

Gráfico 1.7 Crecimiento del PIB en principales economías de Latinoamérica (2015)



Fuente: Institutos de estadística de cada país.

*El dato de Argentina corresponde a una estimación preliminar del INDEC (marzo 30 de 2016).

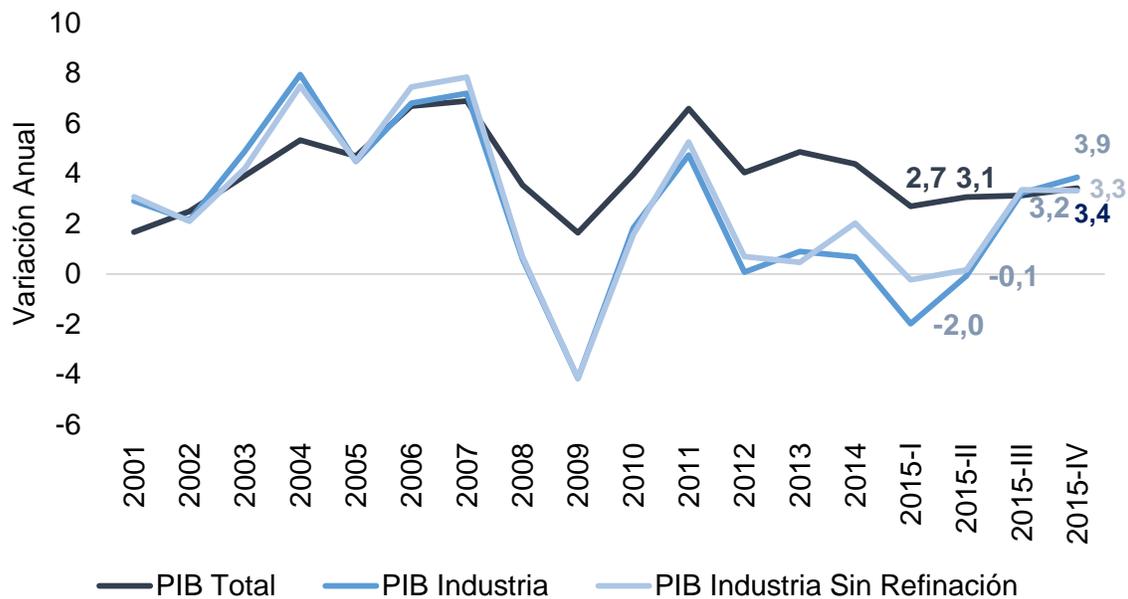
El dato de Venezuela corresponde a la estimación preliminar del BCV (febrero 18 de 2016).

Lo anterior estuvo explicado principalmente por una aceleración en el crecimiento de la industria y, en menor medida, de la agricultura y los servicios sociales, durante el periodo julio-diciembre de 2015. En el caso de la industria, vale resaltar que el desempeño del cuarto trimestre marcó un punto de inflexión: por primera vez en 8 años el sector presentó un crecimiento superior al de toda la economía (3,9% industria vs 3,4% PIB) (ver Gráfico 1.8).

También debe destacarse el dinamismo del sector agropecuario, toda vez que la expectativa y posterior materialización de las difíciles condiciones climáticas auguraban un crecimiento moderado en los últimos trimestres. El sector presentó un crecimiento de 3,3% en 2015, que estuvo jalonado principalmente por el incremento de su valor agregado en el último trimestre del año (5,8%). Este comportamiento lo convirtió en uno de los motores de crecimiento económico durante la segunda mitad del año.

Los sectores que más contribuyeron al crecimiento en 2015 fueron servicios financieros, comercio y servicios sociales, que en conjunto aportaron 1,9 pp a la variación total del PIB, y explicaron más del 60% del crecimiento.

Gráfico 1.8 Crecimiento del PIB total, de la industria y de la industria sin refinación



Fuente: DANE. Elaboración DGPM – MHCP.

En lo que respecta al sector de construcción, este registró un crecimiento de 3,9%, que puso fin a dos años consecutivos de tasas de expansión de 2 dígitos (11,5% en 2013 y 10,5% en 2014). Este resultado se explica por la contracción de 3,6% en la construcción de edificaciones residenciales y por una importante desaceleración del segmento no residencial y de obras civiles, desde aumentos de 11,3% y 12% en 2014 hasta 7,4% y 5,4% en 2015, respectivamente. En el caso del segmento residencial, jugó en contra el agotamiento de los programas de subsidios a la tasa de interés y de las 100 mil viviendas gratis, programas que establecieron una alta base estadística en 2013 y 2014. Es de esperar que con los nuevos programas de estímulo a la vivienda se observe un repunte de este subsector en los próximos años.

El comercio, por su parte, desaceleró su crecimiento en 2015, pero siguió jalonando la economía (variación anual de 4,1%) en respuesta a una confianza comercial que se mantuvo en niveles relativamente altos, imponiendo un piso aceptable a las ventas al por menor. Adicionalmente, el comercio estuvo impulsado por el subsector de hoteles y restaurantes, que registró un crecimiento de 5,5% en 2015 (superior al 5,1% de 2014), favorecido por una mayor tasa de cambio, que hace más atractivos los destinos turísticos nacionales.

Por último, minas y canteras finalizó el año con una variación positiva de 0,6%, revirtiendo así la contracción de 2014 (-1,1%), como consecuencia de un repunte de la producción de petróleo, la cual pasó de decrecer 2,4% en 2014 a exhibir un incremento de 1,3% en 2015.

Cuadro 1.1 PIB real por componentes de oferta

Componentes	Crecimiento anual (%)						Participación (%)	Contribución (pp)
	2014	2015-1T	2015-2T	2015-3T	2015-4T	2015		
Agropecuario	3.1	2.2	2.4	3.0	5.8	3.3	6.2%	0.2
Minería	-1.1	0.4	4.2	-0.5	-1.5	0.6	7.2%	0.0
Industria	0.7	-2.0	-0.1	3.2	3.9	1.2	11.2%	0.1
Refinación	-8.3	-13.9	-1.9	2.3	7.9	-1.8	1.3%	0.0
Resto industria	2.0	-0.2	0.2	3.4	3.3	1.7	9.9%	0.2
Electricidad, gas y agua	3.4	2.5	1.6	3.8	3.8	2.9	3.5%	0.1
Construcción	10.5	3.1	8.1	0.2	4.6	3.9	7.2%	0.3
Edificaciones	8.1	1.4	9.0	-7.9	7.1	2.1	3.2%	0.1
Obras civiles	13.4	4.7	6.5	7.1	3.2	5.4	4.1%	0.2
Comercio	5.1	4.6	3.5	4.7	3.8	4.1	12.0%	0.5
Transporte	4.7	2.6	0.4	2.2	0.7	1.4	7.3%	0.1
Servicios financieros	5.7	4.8	3.8	4.2	4.3	4.3	19.9%	0.9
Servicios sociales	5.2	2.4	2.5	3.4	3.5	2.9	15.4%	0.5
Impuestos	5.6	4.1	4.0	4.6	3.4	4.0	9.8%	0.4
PIB TOTAL	4.4	2.7	3.1	3.2	3.3	3.1	100%	3.1

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

1.2.1.1.1 Análisis sectorial

Sector agropecuario, caza y pesca: En 2015, el sector agropecuario registró un crecimiento de 3,3%, ligeramente superior al 3,1% de 2014. El buen desempeño de la agricultura durante el 2015 estuvo asociado con el importante incremento en el valor agregado del cultivo de café, el cual se explica por el plan de modernización cafetera (15,6% en 2015 vs 13,7% en 2014) y, en menor grado, por la aceleración de la producción pecuaria, (3,2% en 2015 vs 2,1% en 2014). El mayor ritmo de expansión del subsector pecuario fue resultado de un aumento de 12% en el sacrificio de ganado porcino, así como de una mayor producción derivada de la explotación de aves de corral (4,8%) y huevos (5,3%).

En contraste, los subsectores de “*Cultivos de otros productos agrícolas*” y de “*Silvicultura, extracción y pesca*” moderaron su ritmo de crecimiento, afectados por la fuerte sequía. Los cultivos agrícolas distintos al café evidenciaron un crecimiento de 0,6%, inferior en 0,8 pp al dato registrado para 2014. Dentro de los productos que más contribuyeron a la desaceleración de este subsector, cabe mencionar el maíz (que registró una variación negativa de -15,8%), el frijol y otras leguminosas frescas (-10,8%), y la cebolla y otras legumbres frescas o refrigeradas (-5,0%).

Sector explotación de minas y canteras: Al cierre de 2015, el sector de minas y canteras presentó una variación positiva de 0,6%, con lo cual revirtió la contracción de -1,1% exhibida en 2014.

La recuperación del sector obedeció al incremento de 1,3% en el valor agregado de la extracción de petróleo durante 2015, el cual había exhibido un declive de 2,4% en 2014 y cuya participación en el sector supera el 70%. El mejor comportamiento de este sector estuvo asociado a un aumento en la producción de petróleo de 1,4%, que, pese a la continuación de la senda bajista en las cotizaciones internacionales de crudo y a la persistencia de atentados a la

infraestructura, fue suficiente para superar la meta establecida por el Gobierno de un millón de barriles diarios (la producción promedio en 2015 fue de 1,004 millones de barriles diarios).

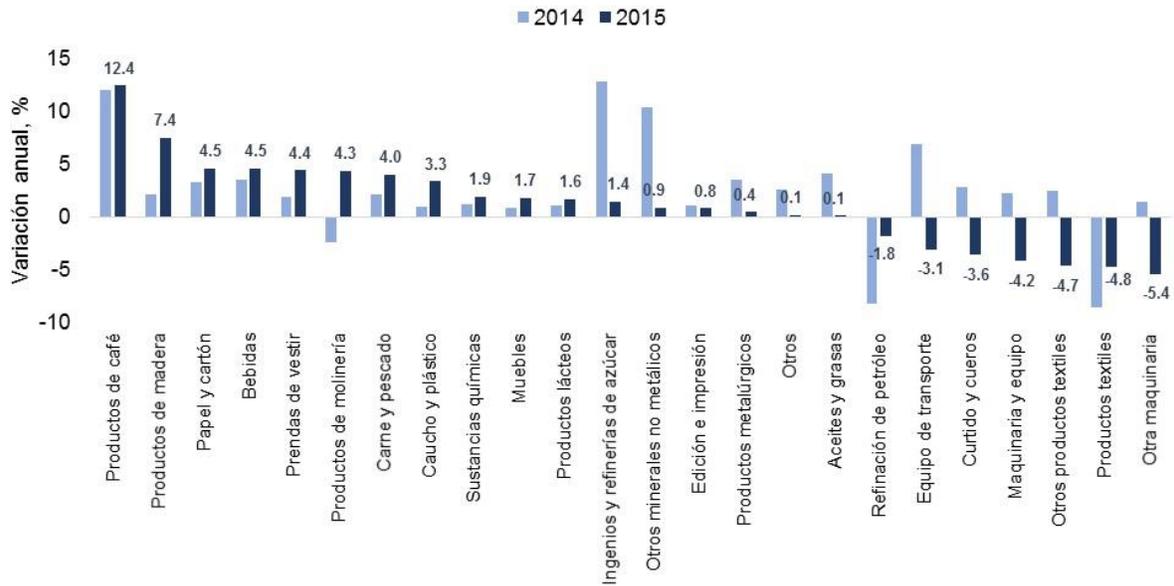
En contraposición, la extracción de carbón mostró un desempeño desfavorable a lo largo de todo el año. Este sector pasó de crecer 3,3% en 2014 a registrar un crecimiento negativo de la misma magnitud en 2015. Dentro de los principales obstáculos que enfrentó la producción en 2015, vale resaltar la caída en su cotización internacional, así como las restricciones a la operación del tren FENOCO (Ferrocarriles del Norte de Colombia), que dificultaron el transporte de esta materia prima.

Sector industrias manufactureras: A lo largo de 2015 la industria manufacturera presentó una importante recuperación. Durante el primer semestre del año el sector se contrajo 1,0%, mientras que en el segundo semestre mostró un crecimiento de 3,5%, con una aceleración para llegar a 3,9% en el último trimestre del año. Así, la industria se expandió 1,2% en 2015 como un todo.

Un aspecto notable es el hecho de que de los 24 subsectores industriales, 18 registraron crecimientos positivos en el segundo semestre y 16 exhibieron una aceleración respecto a los primeros seis meses de 2015. Los sectores que más contribuyeron al crecimiento del sector en el segundo semestre fueron: prendas de vestir (con una variación de 8,8% y una contribución de 0,6 pp), refinación de petróleo (4,5% y 0,5 pp) y elaboración de bebidas (6,5% y 0,4 pp)

En 2015 como un todo, 17 subsectores mostraron una variación anual positiva y 11 de ellos se aceleraron respecto a 2014. Las ramas más destacadas por su alto crecimiento fueron: productos de café (12,4%), productos de madera (7,4%), productos de papelería (4,5%) y elaboración de bebidas (4,5%). En contraste, los subsectores que registraron el desempeño más desfavorable fueron “otra maquinaria” (-5,4%), productos textiles (-4,8%) y maquinaria y equipo (-4,2%) (Gráfico 1.9).

Gráfico 1.9 Crecimiento del PIB industrial por subsectores



Fuente: DANE. Elaboración DGPM – MHCP.

Ciertamente, la recuperación de la refinación de petróleo, como consecuencia de la reapertura de Reficar en noviembre pasado, impulsó en buena medida el crecimiento del PIB industrial en el segundo semestre del año. No obstante, cabe anotar que, al excluir este subsector, el crecimiento de la industria fue superior al del promedio de la economía total en ese periodo. El PIB industrial sin refinación de petróleo mostró un crecimiento de 3,3%, 0,1 pp superior al del PIB total. Vale resaltar el comportamiento del renglón de productos de café que en 2015 completó tres años de expansiones de dos dígitos y hoy por hoy está jalonando el repunte de la industria. El alto dinamismo estuvo impulsado por el ritmo de crecimiento de la producción de café, la cual se vio favorecida por el Programa de Protección del Ingreso Cafetero (PIC) que entró en vigencia en marzo de 2015.

Buena parte del repunte de los subsectores industriales puede asociarse a la depreciación del peso, pues esta ha inducido un efecto de sustitución de importaciones que favorece el consumo de productos nacionales, al tiempo que fomenta mejores condiciones para la exportación de bienes. Hasta el momento el mecanismo de ajuste de la tasa de cambio se ha observado en el reemplazo del consumo de bienes importados por bienes producidos en el mercado local.

Sector construcción: El sector de la construcción moderó su dinamismo económico, al presentar un ritmo de crecimiento de 3,9%, inferior al 10,5% de 2014 y al 11,5% de 2013. Este resultado fue producto de una ralentización tanto en la construcción de edificaciones como en la de obras civiles. Sin embargo, es de notar que este sector continuó jalonando la economía colombiana, al ubicarse su variación por encima del promedio global y contribuir con 0,3 pp a la variación total. Además, en el caso de obras civiles, el menor crecimiento se explica en parte por la alta base estadística de 2014, cuando el valor agregado del sector aumentó 13,4%.

En lo referente a las edificaciones, este subsector desaceleró su crecimiento, comportamiento que estuvo explicado por una contracción de 3,6% en el segmento de edificaciones

residenciales, tras la reducción en las áreas causadas de proyectos culminados (-11,3%) y en la de las obras en proceso (-1,3%). No obstante lo anterior, vale resaltar que la producción real de edificaciones residenciales mostró un significativo repunte en el cuarto trimestre (pasó de caer 7,9% en el tercer trimestre a crecer 7,1% en el último trimestre), lo cual puede ser atribuido, en gran medida, a la reactivación de los programas de vivienda del Gobierno desde mediados del año pasado, algunos de los cuales hacen parte de la segunda versión del Programa de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE 2.0).

El segmento de edificaciones no residenciales, en contraste, mantuvo un dinamismo relativamente alto a lo largo del año. En 2015 el subsector registró un incremento en su valor agregado de 7,4%, respaldado por un alto crecimiento en los metros causados de oficinas (aumentaron 16%), hoteles (23,2%) y “otras” edificaciones no residenciales, tales como clubes, iglesias y teatros.

El subsector de la construcción de obras civiles, por su parte, creció 5,4% en 2015, 8,1 pp menos que en 2014. Este crecimiento, medido a partir del aumento en los desembolsos reales efectuados para la construcción de obras civiles, estuvo impulsado principalmente por el incremento de 30,8% en los pagos asociados a “*otras obras de ingeniería*”, dentro de las cuales se destacan polideportivos y centros de alto rendimiento. Es importante mencionar el aumento de 8,5% en los desembolsos para la construcción de carreteras, calles y puentes (aportó 3 pp), así como la expansión de 10,1% en los pagos correspondientes a proyectos de acueductos (aportó 1,5 pp). En contraposición con lo anterior, el subcomponente que mayor dinamismo restó fue el de construcciones de ingeniería vinculadas al sector de la minería (decreció -8,6% y contribuyó en -3,1 pp).

Sector comercio, reparación, restaurantes y hoteles: Este sector evidenció una desaceleración en 2015, aunque continuó siendo uno de los principales motores de la economía. Al cierre del año, registró un crecimiento de 4,1%, el segundo más alto entre las principales ramas de actividad, pero inferior en 1 pp al incremento observado en 2014.

El menor ritmo de crecimiento estuvo principalmente asociado a una dinámica más moderada en el componente de comercio, el cual, por primera vez desde 2009, registró una tasa inferior a 3,5% (creció 3,4% en 2015). Esta desaceleración se encuentra sustentada en la fuerte caída en las ventas de automotores y motocicletas, cuyas ventas disminuyeron 17,8% en el segundo semestre influenciadas por su encarecimiento a causa de la depreciación. Por su parte, las ventas minoristas excluyendo vehículos crecieron 5,9% en el segundo semestre, cifra superior al 5,4% registrado en el periodo enero-junio.

Sector transporte y comunicaciones: El sector transporte creció 1,4% en 2015, es decir, 3,2 pp menos que en 2014. Los renglones que contribuyeron positivamente a su crecimiento fueron los de transporte aéreo (9,2%) y el de las actividades auxiliares al transporte y de agencias de viajes (5,4%). El transporte por vía terrestre presentó un crecimiento de 2,1%, inferior al 3,4% de 2014. Correo y telecomunicaciones, entretanto, mostraron una contracción de -1,3% en 2015, revirtiendo el buen dinamismo de los últimos 5 años (creció en promedio 5,5% anual).

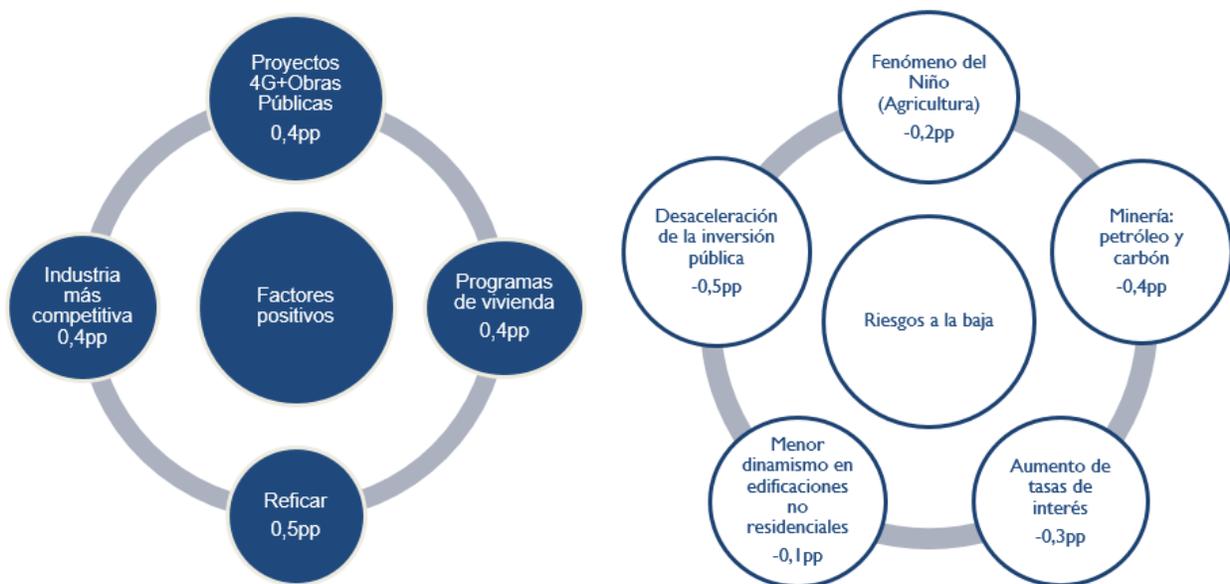
Sector servicios financieros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas: El crecimiento de 4,3% del sector contribuyó en 0,9 pp al incremento del PIB en 2015, convirtiéndolo en el principal motor de crecimiento de la economía colombiana. Las actividades de intermediación financiera fueron las responsable de este desempeño, tras mostrar un aumento de su valor agregado de 9,7%, el más alto desde 2011. Las actividades inmobiliarias, cuya participación en el sector es cercana al 40%, reflejó un comportamiento estable respecto al año anterior (incrementó en 3,1%), mientras que actividades empresariales y de alquiler (que representan el 32% del sector) crecieron apenas 0,9%, la cifra más baja desde que se tienen registros con la metodología actual.

Sector servicios sociales, comunales y personales: Esta rama de la economía disminuyó el alto ritmo de expansión de los últimos tres años, lo cual resulta razonable si se tiene en cuenta el ajuste en el gasto público que ha sido necesario a raíz del fuerte choque en los ingresos petroleros del Gobierno. En 2015, el sector creció 2,9%, similar al crecimiento global de la economía, pero muy por debajo del de 2014 (5,2%). La mayor parte de la desaceleración se explica por el menor crecimiento del subsector de administración pública, defensa y seguridad social.

1.2.1.1.2 Proyección del PIB por componentes de oferta para 2016

Para el 2016 se espera un comportamiento del PIB agregado similar al de 2015, pero con diferencias en la composición sectorial del crecimiento. Particularmente, las estimaciones indican que el PIB se expandirá 3,0% en 2016, cifra inferior en 0,1 pp a la observada en 2015. El principal motor de crecimiento será la industria, con una variación de 8,0% y una contribución al PIB de 0,9 pp. El pronóstico para 2016 se desprende del balance entre los factores positivos y los principales retos que estarán presentes este año (Gráfico 1.10).

Gráfico 1.10 PIB 2016 – Factores a destacar



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por una parte, la industria, cada vez más competitiva y dinámica, sumada al efecto positivo de la reapertura de Reficar, aportará 0,9 pp al crecimiento del PIB. Se espera que el subsector de refinación de petróleo aporte 0,5 pp de dicha contribución (coherente con un crecimiento del subsector de 39,0%). El aporte restante de 0,4 pp vendrá del resto de subsectores industriales, para los cuales se proyecta un crecimiento de 4,0%. Esta variación es más del triple del promedio de los últimos cuatro años (1,2%). El principal factor que impulsará un repunte de esta magnitud es el mayor nivel de la tasa de cambio, lo que acentuaría la sustitución de productos manufactureros importados por bienes elaborados por la industria doméstica. Este proceso se ha comenzado a observar desde mediados de 2015.

Por otra parte, la reactivación de los programas de vivienda del Gobierno aunada a los aportes que empezarán a evidenciarse producto de la construcción de los proyectos de las 4G y las obras públicas, contribuirán en conjunto con 0,8 pp al crecimiento de la economía. Imputando estos resultados a un escenario contrafactual sin programas, se obtiene una proyección de crecimiento de 2,7% para las edificaciones y 4,5% para las obras civiles. En el caso de edificaciones, es importante notar que los pronósticos incorporan una contracción en la construcción del segmento de no residenciales y que, en ausencia de los programas de vivienda del Gobierno, la estimación de crecimiento del segmento de edificaciones sería incluso negativa.

Cuadro 1.2 Proyección del PIB 2016 por componentes de oferta

Componentes	Variación anual	Participación (%)	Contribución (pp)
Agropecuario	1.1	6.2	0.1
Minería	-5.6	7.1	-0.4
Industria	8.0	11.0	0.9
Refinería	39.0	1.3	0.5
Resto industria	4.0	9.7	0.4
Electricidad, gas y agua	3.3	3.5	0.1
Construcción	3.8	7.3	0.3
Edificaciones	2.1	2.3	0.0
Residenciales	9.0	1.4	0.1
No Residenciales	-2.5	1.8	0.0
Obras civiles	4.5	4.1	0.2
Comercio	2.6	12.2	0.3
Transporte	2.6	7.2	0.2
Servicios financieros	4.0	20.1	0.8
Servicios sociales	2.2	15.4	0.3
Impuestos	3.5	9.8	0.3
PIB TOTAL	3.0	100	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En relación a los retos, el primero que salta a la vista es la desaceleración que evidenciará el gasto y la inversión pública, en respuesta a los recortes presupuestales que han sido

necesarios, tanto para garantizar el cumplimiento de la meta de déficit fiscal, como para dar un parte de tranquilidad a inversionistas y calificadoras de riesgo internacionales. Se estima que el sector de servicios sociales, que es el que captura en mayor medida la dinámica del gasto público, pasaría de crecer 2,9% en 2015 a 2,2% en 2016.

Por su parte, es de esperar que las bajas cotizaciones del petróleo Brent afecten los planes de producción de las empresas. En consecuencia, el escenario contempla una caída de -8.6% en la producción de petróleo en 2016 (consistente con una proyección de producción de 921 mil barriles diarios). Esto llevaría al sector de minas y canteras a una contracción de 5,6%, generando una contribución negativa de 0,4 pp sobre el crecimiento del PIB.

El escenario más probable incorpora, además, un efecto negativo del aumento de tasas de interés sobre la dinámica del sector comercial y de los servicios financieros, equivalente a -0,3 pp. Este impacto se deriva de una desaceleración del sector comercio de 4,1% a 2,6%, y de los servicios financieros de 4,3% a 4,0% en 2016.

Finalmente, el Fenómeno de El Niño restaría cerca de 0,2 pp por cuenta de una afectación en la dinámica del sector agrícola.

Recuadro 1.A. Transformación productiva de la industria y la curva J: ¿De dónde venimos y para dónde vamos?

La mayor incertidumbre de la economía mundial y la reducción en los términos de intercambio han tenido repercusiones en la estabilidad macroeconómica del país, principalmente gracias a su efecto sobre el balance externo. No obstante, la economía cuenta con múltiples herramientas para hacer frente a esta compleja coyuntura y encauzar al país en una senda de ajuste gradual a la nueva realidad que impone el entorno.

En el frente externo, el tipo de cambio flexible ha funcionado como un estabilizador automático frente al choque, generando condiciones de mayor competitividad para los productos colombianos, factor que incentiva el consumo y comercialización de bienes producidos en el mercado local, en detrimento de los productos importados. De esta manera, la economía colombiana ha iniciado un proceso de transformación, caracterizado por la recomposición de su aparato productivo hacia uno menos vulnerable a choques externos, escenario en el cual la industria, el turismo y la agricultura están llamados a jalonar el crecimiento.

La Condición Marshall-Lerner y la Curva J

Esta transformación productiva se basa en el postulado de teoría económica que establece que, en una economía abierta, con tasa de cambio flexible y libre movilidad de capitales, existe una relación positiva entre la tasa de cambio real y las exportaciones, así como una relación negativa con las importaciones. De esta manera, frente a una depreciación real, se espera un aumento en las exportaciones y una contracción de las importaciones, lo que en principio justifica la corrección del déficit en cuenta corriente. Lo anterior se presenta siempre y cuando la suma del valor absoluto de las elasticidades de las importaciones y exportaciones al tipo de cambio real sea mayor a uno, según lo establece la condición Marshall-Lerner.

Sin embargo, es importante recordar que este proceso no necesariamente sucede en el corto plazo y que, de hecho, puede tomarse un tiempo prolongado. La explicación radica en lo que la literatura económica ha denominado como La Curva J según la cual el efecto de la depreciación sobre la balanza comercial dependerá del tiempo que se demoren en responder las ventas y compras externas a cambios en la tasa de cambio real⁴. Es decir, la Curva J refleja el hecho de que la condición Marshall-Lerner no se cumple en el corto plazo. En este orden de ideas, el proceso de ajuste externo, después de un proceso de depreciación, se compone de tres fases:

1. La cuenta corriente se empeora: pese a un choque externo, tanto las compras como las ventas externas no reaccionan frente al aumento del tipo de cambio. Lo anterior obedece a la pre-existencia de contratos comerciales que hacen que estas demandas no respondan en el corto plazo.

2. La cuenta corriente se acerca a su punto mínimo: el balance externo comienza el proceso de transformación productiva, fenómeno explicado por el ajuste de la sensibilidad de importaciones frente al viraje en el tipo de cambio real. Este ajuste se da en la medida en que los consumidores domésticos prefieran gastar más en bienes y servicios producidos domésticamente (en detrimento de gastos del exterior).

3. La cuenta corriente exhibe una tendencia ascendente: se consolida la transformación productiva, como consecuencia de la reacción de la demanda de las exportaciones ante el viraje en el tipo de cambio, en tanto los consumidores extranjeros prefieran comprar los productos que se exportan en el país (ya que son ahora más económicos valorados en la moneda extranjera), mientras que los consumidores terminan de ajustarse a los nuevos precios relativos.

Así, el proceso anterior se conoce como “La curva J” o “el efecto J”, cuyo nombre se deriva del comportamiento que describe el balance comercial en el tiempo, consolidando una oferta exportadora competitiva a nivel internacional y evidenciado el ajuste de las demandas externas a los nuevos valores de largo plazo.

El caso de la industria colombiana

En términos generales, al analizar el comportamiento de la balanza comercial de Colombia en 2015, es claro que, aunque se ha visto una fuerte depreciación real y una contracción de las importaciones, las exportaciones, particularmente las no tradicionales, no parecen reaccionar frente a la nueva realidad de la tasa de cambio. Frente a este hecho estilizado, se ha puesto en duda el proceso de transformación productiva.

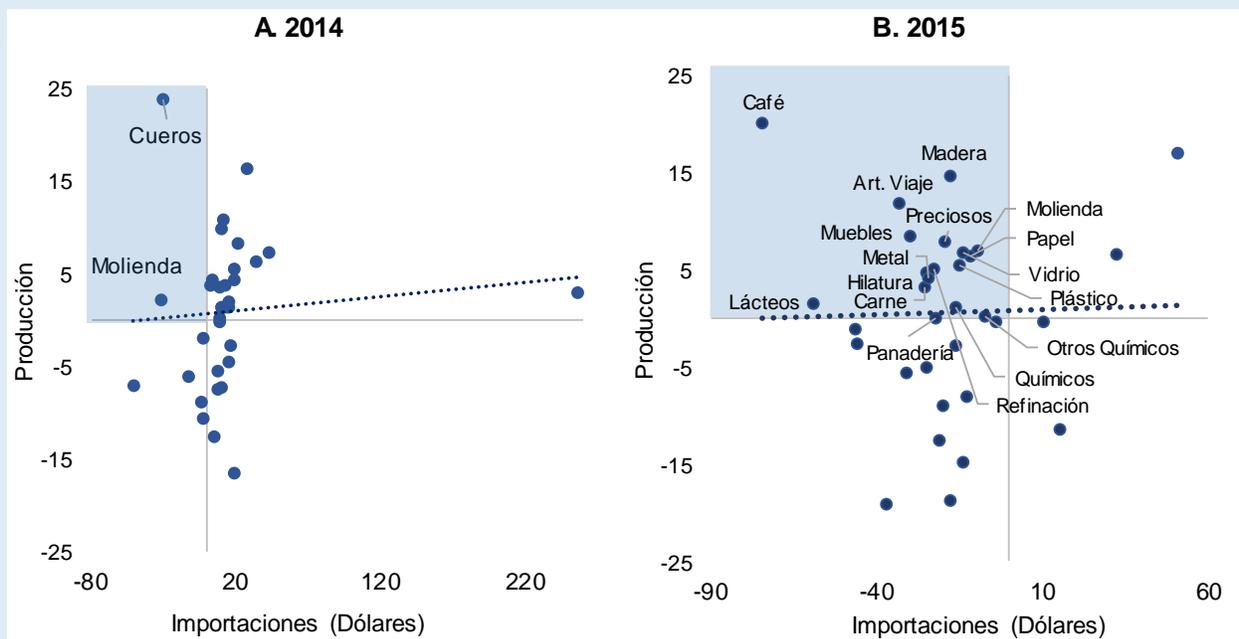
Sin embargo, lo que se observa es consistente con la Curva J: la depreciación del tipo de cambio ha empezado a incidir de manera importante sobre el balance externo, en particular, mediante un efecto de sustitución de importaciones. Adicionalmente, este fenómeno es respaldado por los resultados de producción industrial, como lo demuestra el hecho de que, como se mencionó en la sección 1.2, desde el segundo semestre de 2015 los sectores

⁴ Bustamante, R. y Morales, F. (2007) *Probando la condición de Marshall-Lerner y el efecto Curva-J: Evidencia empírica para el caso peruano*. XXV Encuentro de Economistas del Banco Central de Reserva del Perú.

transables distintos al minero-energético comenzaron a jalonar el crecimiento económico, fenómeno que no se presentaba desde septiembre de 2007.

Más importante aún es que este resultado demuestra no obedecer a un fenómeno aislado de un sector en particular, sino que, por el contrario, corresponde al común denominador de la industria colombiana. Particularmente, en lo atinente a las compras externas, al comparar la producción nacional discriminada por subsectores industriales frente a su respectivo comportamiento en comercio internacional⁵, se encuentra que 17 de los 33 sectores industriales del país exhibieron simultáneamente un aumento de producción y una disminución de importaciones, medido en dólares, durante el segundo semestre de 2015 (Gráfico 1.A.1; Cuadro 1.A.1). De esta manera, es posible concluir que la sustitución de bienes importados ha empezado a tener lugar.

Gráfico 1.A.1 Variación anual - Segundo Semestre



⁵ El análisis se realizó por medio de la utilización de las bases de datos de comercio exterior de la DIAN y de la Encuesta Mensual Manufacturera (EMM) del DANE a diciembre de 2015. Los datos fueron comparados entre la variación anual del segundo semestre de 2014 y la variación anual del segundo semestre de 2015.

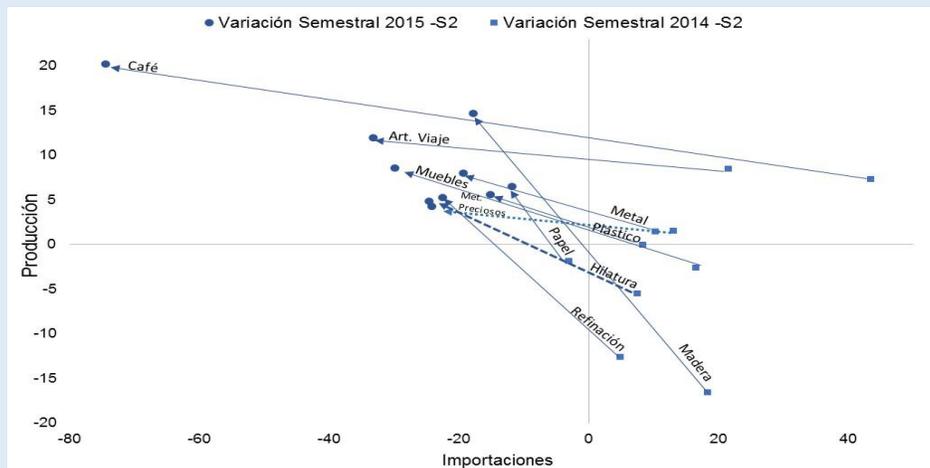
**Cuadro 1.A.1 Sectores que presentaron sustitución de importaciones
(Var. Anual segundo semestre 2015)**

Sectores	Producción	Importaciones 2015			Exportaciones 2015	
		PQ Dólares	PQ Pesos	Q	PQ Dólares	Q
Café	20,12	-74,47	-62,24	-70,68	-9,44	23,71
Madera	14,64	-17,71	20,94	1,80	19,15	-20,25
Artículos de viaje	11,88	-33,13	-1,93	-38,52	-18,87	-18,85
Muebles	8,50	-29,83	2,97	-30,30	-11,90	-14,56
Met. Preciosos	7,94	-19,32	18,68	0,95	-28,73	19,41
Molienda	7,11	-9,63	32,74	12,28	-33,43	-9,05
Vidrio	6,90	-13,99	26,23	8,10	-29,92	-52,40
Papel	6,41	-11,74	29,94	-11,37	-19,96	-19,31
Plástico	5,56	-15,09	24,76	-5,55	-12,20	-5,29
Refinación	5,19	-22,49	14,09	29,24	-48,61	-6,72
Hilatura	4,79	-24,62	10,43	-20,00	-31,62	-31,84
Metal	4,17	-24,09	10,67	-11,60	-10,94	4,66
Carne	3,33	-25,08	10,04	-6,78	1,22	-2,57
Lácteos	1,61	-59,12	-40,96	-26,20	-13,97	-3,86
Químicos	1,22	-16,22	22,72	3,72	151,12	257,10
Otros Químicos	0,26	-6,93	36,75	-0,47	-21,96	0,19
Panadería	0,03	-21,85	15,47	-9,50	-0,98	-1,80

Fuente: Encuesta Mensual Manufacturera diciembre 2015, Dian. Cálculos MHCP-DGPM

Bajo este mismo análisis, se encuentra que los sectores en los que se ha producido una mayor caída en las importaciones son los mismos en los que la producción se ha incrementado en mayor medida (Ver Gráfico 1.A.2). Vale destacar los casos de productos como café o artículos de viaje, poniendo de manifiesto que la depreciación de la tasa de cambio ha sido una oportunidad para reducir el consumo de bienes producidos en el exterior, sustituyéndolos por industria nacional.

**Gráfico 1.A.2. Sectores con mayor sustitución de importaciones
(Var. Anual segundo semestre 2015)**



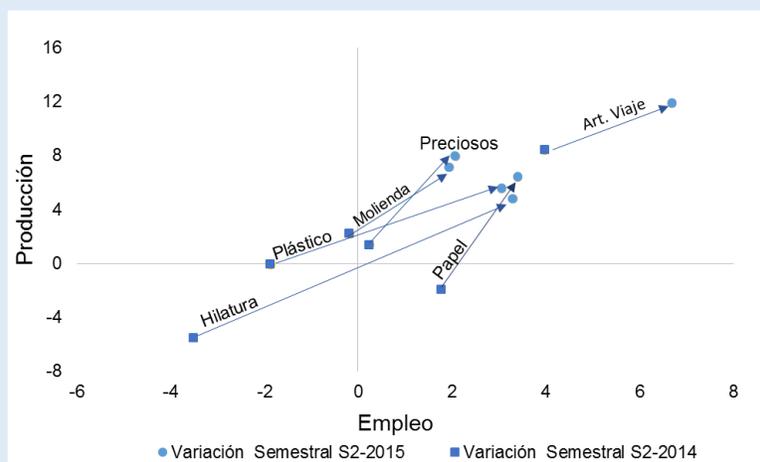
Fuente: Encuesta Mensual Manufacturera diciembre 2015, Dian. Cálculos MHCP-DGPM

No cabe duda que la industria es un sector que es reconocido por generar empleos de manera intensiva y de calidad. Así, como era de esperarse, este efecto de la tasa de cambio no sólo ha incidido sobre su dinámica de comercio exterior y producción, sino que también ha tenido un efecto sobre la creación de empleo. De hecho, durante el segundo semestre de 2015, 12 de los

33 subsectores de la industria colombiana presentaron un incremento anual en el nivel de contratación.⁶ Más aún, la mitad de ese grupo corresponde a los sectores que exhibieron el fenómeno de sustitución de importaciones durante ese mismo lapso de tiempo, evidenciando los beneficios inherentes de este proceso de transformación productiva sobre el mercado laboral.

Es de notar que para este caso los sectores que aumentaron en mayor medida el nivel de empleo no son los mismos que aumentaron más su producción. De esta manera, se puede concluir que, si bien la tasa de cambio, y el proceso de sustitución de importaciones, ha tenido repercusiones positivas sobre el nivel de generación de empleo, este también se ha visto afectado por otros factores estructurales de la economía colombiana, tales como la ralentización de la actividad económica y la incertidumbre alrededor de los mercados emergentes.

Gráfico 1.A.3. Variación del Empleo



Fuente: Encuesta Mensual Manufacturera diciembre 2015, Dian. Cálculos MHCP-DGPM

Con referencia a las exportaciones, al comparar la producción industrial por sectores frente a sus respectivas ventas externas, se observa que sólo 5 de 33 sectores presentan variaciones positivas. No obstante, hay que señalar que la industria colombiana venía acostumbrada a una coyuntura de una tasa de cambio baja que facilitaba conseguir insumos extranjeros. De ahí que, en el corto plazo, la depreciación haya afectado negativamente a este sector.

En la medida en que los subsectores manufactureros reemplacen parcialmente sus insumos importados por producción nacional, se espera ver una corrección en la tendencia de las exportaciones industriales, corrigiendo la elasticidad de las ventas externas hacia sus niveles de largo plazo, en concordancia con el comportamiento de la Curva J.

Con esto en mente, nuestras proyecciones para el año 2016 incorporan una variación de las exportaciones no tradicionales⁷ cercana al 9,0%, como consecuencia de esta transformación productiva. De igual manera, se espera que las compras externas continúen evidenciando un importante declive (cerca al 12,0%), reforzado por el mayor nivel de la tasa de cambio, que

⁶ De acuerdo con la información de empleo de la Encuesta Mensual Manufacturera.

⁷ Excluye café, petróleo, derivados de petróleo, carbón, oro, ferróniquel, banano y flores.

encarece los productos extranjeros y hace más atractiva la producción nacional. Estos factores permitirán que el déficit en cuenta corriente retorne nuevamente a niveles controlables y coherentes con las necesidades de inversión que tiene el aparato productivo colombiano.

Conclusiones

En suma, existe evidencia de que, durante el segundo semestre de 2015, la producción industrial estuvo sistemáticamente relacionada con los componentes del comercio internacional, y en particular con las compras externas del país. Como era de esperarse, se encuentra que esto ha tenido un efectivo positivo sobre el nivel de empleo. Las ventas externas han presentado un declive generalizado, como consecuencia del paulatino proceso de transformación productiva, el cual en el corto plazo ha reaccionado bajo la lógica del proceso de la curva J.

De cara a un futuro, se puede esperar que en 2016 se vea una corrección en la cuenta corriente, impulsado por la fuerte caída de las importaciones y la recuperación de las exportaciones no tradicionales. No obstante, es de notar que la corrección de los desbalances externos, para llegar a la fase ascendente de la “Curva J”, no depende únicamente de la tasa de cambio sino que también debe estar acompañada por una política, tanto pública como privada, enfocada en abrir nuevas oportunidades para la industria colombiana en el mercado nacional e internacional.

1.2.1.2 PIB por componentes de demanda

1.2.1.2.1 Resultados 2015

En 2015, la demanda interna fue el motor de crecimiento económico, principalmente, por el comportamiento del consumo privado, el cual mostró un crecimiento anual de 3,9%. El consumo público se mantuvo en terreno positivo (2,8%) a pesar de la disminución en los ingresos del Gobierno. Así, el consumo total se expandió a una tasa de 3,9% en 2015, cifra 0,8 pp superior al crecimiento agregado de la economía. Por su parte, la inversión presentó una desaceleración en su ritmo de crecimiento, al pasar de 11,6% en 2014 a 2,6% en el último año. De esta forma, la demanda interna mostró un crecimiento de 3,6% en 2015 y en su conjunto contribuyó con 4,0 pp a la variación total del PIB (Ver

Cuadro 1.3)⁸.

⁸ Vale la pena mencionar que en las cifras de PIB-Demanda (a precios constantes) publicadas por el DANE, se observa una discrepancia estadística del orden de 0,3 pp en el resultado agregado de crecimiento del PIB de 2015.

Cuadro 1.3 PIB real por Componentes de Demanda

CONCEPTO	Crecimiento anual						Participación (%)	Contribución (pp)
	2014	2015-I	2015-II	2015-III	2015-IV	2015		
PIB	4,4	2,7	3,1	3,1	3,4	3,1	100	3,1
Importaciones Totales	7,8	11,7	0,3	8,0	-3,6	3,9	28,8	1,1
Consumo Total	4,3	4,4	3,7	4,3	3,3	3,9	82,4	3,2
Hogares	4,2	4,7	3,8	4,4	3,0	3,9	65,0	2,5
Gobierno	4,7	2,2	2,3	3,1	3,8	2,8	17,2	0,5
Formación bruta de capital	11,6	6,5	0,6	3,2	0,4	2,6	29,6	0,8
Demanda Final Interna	6,0	4,7	3,1	4,1	2,5	3,6	111,7	4,0
Exportaciones Totales	-1,3	4,2	0,4	-4,8	-2,1	-0,7	15,7	-0,1

Fuente: DANE.

El comportamiento de la inversión en 2015 fue heterogéneo al interior de sus componentes (Gráfico 1.11). La formación bruta de capital fijo en los sectores de la construcción de obras civiles y de edificaciones mostró una variación de 5,2% y 2,7%, respectivamente, contribuyendo de forma positiva (1,6 pp y 0,7 pp) a la variación total de este componente. Cabe mencionar que estos resultados van en línea con el desempeño de los dos subsectores que conforman el sector de la construcción, permitiendo que éste se expandiera un 3,9% en 2015. Con respecto al elevado crecimiento que presentó la inversión en equipo de transporte (9,4%), ésta se explica por la adquisición de aviones y otros equipos de transporte que se llevó a cabo en el primer trimestre del año.

En contraposición, la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo se contrajo frente a 2014, con una variación anual de -1,8%. El incremento de la tasa de cambio nominal tuvo un efecto sobre los precios internos de los bienes y servicios importados, reduciendo la demanda por este tipo de mercancías.

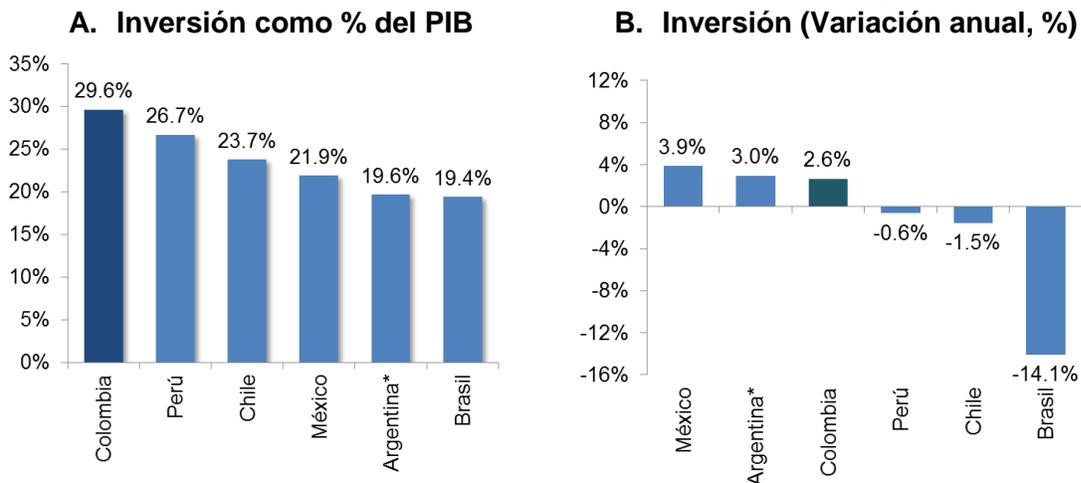
Gráfico 1.11 Formación Bruta de Capital Fijo. Comparativo por componentes



Fuente: DANE.

En este punto es importante anotar que pese a la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la inversión, Colombia logró mantener la tasa de inversión más alta entre las principales economías de la región (Ver **Gráfico 1.12**). Más aún, al comparar el crecimiento de la inversión frente al de nuestros pares (LAC6), se observa que Colombia y México fueron los únicos países que mostraron variaciones positivas durante 2015.

Gráfico 1.12 Inversión. Comparativo LAC6 (2015)



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

*Los datos de Argentina son del acumulado del primer semestre de 2015, últimos datos oficiales disponibles.

A pesar del deterioro de los términos de intercambio, la solidez y confianza en la economía colombiana permitieron que en 2015 la inversión total se expandiera un 2,6% en relación con el año anterior. Estos resultados reflejan a su vez la capacidad de estas economías para acceder al financiamiento externo.

El consumo privado exhibió una variación de 3,9% en 2015, lo que representa una disminución de 0,3 pp respecto al año anterior. La desaceleración de este componente obedece, en primer lugar, a una contracción de la demanda por bienes durables (-2,0%) y, en segundo lugar, al menor crecimiento del consumo de servicios (4,2%, resultado 0,5 pp inferior al de 2014), el cual representa el 52,9% del consumo de los hogares. A pesar de la desaceleración económica, la demanda por bienes no durables se aceleró, al pasar de 3,2% en 2014 a 4,1% en el último año. Si bien la demanda por bienes no durables (como los alimentos) es relativamente inelástica ante caídas en el ingreso, llama la atención la aceleración observada de este componente. En cuanto a los bienes semidurables, éstos crecieron a una tasa de 4,6%, cifra 1,5 pp superior al registro de 2014. Si bien se esperaría una desaceleración de este renglón, la consolidación de la clase media, la reducción en el desempleo, el incremento de empleos formales y la sustitución de bienes importados por producción nacional, evitaron una mayor desaceleración en el consumo de los hogares durante el 2015.

En términos generales, la desaceleración en el consumo privado obedece a la menor demanda de servicios y a la contracción del consumo de bienes durables. Lo anterior refleja el encarecimiento (vía tasa de cambio) de productos como vehículos automotores, electrodomésticos y otros equipos especiales. Sin embargo, pese al fuerte choque en el ingreso nacional, el crecimiento del consumo privado es un resultado sobresaliente.

El consumo público presentó un crecimiento de 2,8%, lo cual refleja una desaceleración frente a 2014. Este resultado es consistente con los recortes de gasto que se realizaron en 2015, los cuales no pudieron ser compensados por el alto porcentaje de ejecución del gasto por parte de los gobiernos departamentales y locales en su último año de administración.

El comportamiento del comercio exterior contribuyó negativamente al crecimiento agregado. El debilitamiento de la demanda externa y la profundización de las crisis económicas de socios comerciales como Venezuela y Ecuador, afectaron el dinamismo de las exportaciones, las cuales presentaron una contracción real de 0,7%. La frágil demanda externa ha reducido los precios internacionales de una gran cantidad de bienes y servicios, dificultando que la producción nacional sea más competitiva en los mercados internacionales. Adicionalmente, el crecimiento de los Estados Unidos fue inferior a lo que se esperaba a comienzos de 2015, afectando las ventas externas hacia este país.

Por su parte, las importaciones registraron un crecimiento real de 3,9% (3,9 pp inferior al de 2014). En este punto es importante mencionar que en 2015 el valor (FOB en dólares) de las importaciones presentó una contracción de -15,3% y que la depreciación nominal promedio fue de 37,3%. Por tal motivo, el precio relativo entre las importaciones reales y nominales, es decir el deflactor implícito, presentó un crecimiento anual de 15,5% (10,6 pp superior al crecimiento del deflactor de las importaciones observado en 2014). Es por esto que a pesar de la caída en el valor en dólares de las compras externas, éstas no mostraron una contracción real, sino una variación de 3,9%. Este resultado también obedeció al crecimiento de las compras externas en equipos de transporte aéreo y terrestre que se llevaron a cabo en el primer y tercer trimestre de 2015.

1.2.1.2.2 Proyección del PIB por componentes de demanda para 2016

Para el 2016, se espera una recomposición en el crecimiento económico que favorecerá la demanda externa, en detrimento de la demanda interna. La disminución de las compras externas será mayor a la caída que se prevé en las exportaciones, con lo cual la contribución de la demanda externa al crecimiento económico será positiva por primera vez desde 2009, año en el cual las importaciones se contrajeron en mayor proporción que las exportaciones (-9,1% y -2,8%, respectivamente). La depreciación real favorecerá la corrección del desbalance externo, completando así las condiciones para un crecimiento agregado de 3,0%, consistente con la nueva realidad del ingreso nacional.

Respecto al consumo privado, su menor crecimiento estaría explicado por el encarecimiento de los bienes y servicios importados, sumado a un deterioro de la confianza de los consumidores. Es importante mencionar que, a pesar del deterioro en los términos de intercambio, los resultados en materia de reducción de la pobreza, la disminución del desempleo y los avances en formalización laboral alcanzados en los últimos años, permitirán que el consumo de los hogares mantenga tasas de crecimiento positivas en 2016. Por su parte, el consumo público, estará restringido por la caída en los ingresos y, en consecuencia, por la necesidad de ajustar el gasto del gobierno para garantizar el cumplimiento de la Regla Fiscal. En este sentido, se espera que el consumo público se expanda alrededor de 2,5% en 2016.

Por otra parte, se prevé una contracción de la inversión. La disminución en la formación bruta de capital fijo refleja una menor inversión en bienes de capital tales como maquinaria y equipos de transporte. Este comportamiento se relaciona, en parte, con menores flujos de inversión en el sector minero-energético. Las inversiones asociadas a la construcción de obras civiles y de edificaciones residenciales compensarán parcialmente la caída de la inversión en el sector minero-energético. Por ello, tras haber sostenido durante seis años tasas de crecimiento de la inversión históricamente altas (entre 2010 y 2015, la tasa de crecimiento promedio de la formación bruta de capital en Colombia fue de 8,0%), se proyecta una ligera contracción de la inversión en 2016 (-1,3%).

En paralelo, se espera que la demanda externa contribuya al crecimiento, debido a una mayor caída de las importaciones en relación con las exportaciones (Ver Cuadro 1.4). A pesar del incremento de la tasa de cambio, el desempeño de las exportaciones no tradicionales no será suficiente para contrarrestar la caída en las exportaciones tradicionales (principalmente petróleo y carbón). Adicionalmente, el lento despegue de las ventas externas se explica por el aún bajo crecimiento de nuestros principales socios comerciales, particularmente el de Estados Unidos.

Cuadro 1.4 Proyección del PIB 2016 por componentes de demanda

CONCEPTO	Crecimiento anual		Participación (%) 2015	Contribución (pp)
	2015	2016 (p)		
PIB	3,1	3,0	100	3,0
Importaciones Totales	3,9	-5,3	28,8	1,5
Consumo Total	3,9	2,7	82,4	2,2
Hogares	3,9	2,7	65,0	1,8
Gobierno	2,8	2,5	17,2	0,4
Formación bruta de capital	2,6	-1,3	29,6	-0,4
Demanda Final Interna	3,6	1,6	111,7	1,8
Exportaciones Totales	-1,7	-1,9	15,7	-0,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En suma, se espera que la demanda interna crezca un 1,8% en 2016. El consumo y la inversión se verán afectados por el proceso de ajuste macroeconómico.

Recuadro 1.B. PIPE 2.0 (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo)

En los últimos años, la coyuntura económica internacional ha atravesado por dos sucesos que han incidido en una moderación del crecimiento mundial: la desaceleración de la economía china y la normalización de la política monetaria en Estados Unidos. Esta situación global ha afectado la economía de los países emergentes, con mayor impacto sobre los productores de materias primas (como Colombia) que se han visto golpeados tanto por la fuerte disminución en los precios de los commodities así como por la caída en los flujos de inversión extranjera. Ante este nuevo contexto internacional, la economía colombiana pasó de crecer a una tasa promedio de 4,8% en el periodo 2010-2014 a expandirse 3,1% en 2015. No obstante, el crecimiento de la economía colombiana fue el segundo más alto entre las principales economías de la región (después del de Perú). Ahora bien, es importante mencionar que esta desaceleración resulta apenas razonable teniendo en cuenta el fuerte impacto en el ingreso nacional que significó el desplome de los precios del petróleo.

Con el propósito de contrarrestar estos choques adversos sobre la economía colombiana, el Gobierno ha diseñado un paquete de políticas contracíclicas encaminadas a potencializar el círculo virtuoso de la economía. En un marco de administración responsable y sostenible de las finanzas públicas, regido por el estricto cumplimiento de la Regla Fiscal, se busca promover la inversión y el empleo para generar las bases indispensables de un crecimiento económico sostenible.

Una de las estrategias diseñadas para alcanzar estos objetivos es el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo 2.0 (PIPE 2.0). Las medidas aquí propuestas están encaminadas a

generar un alto impacto en la generación de valor agregado, en la competitividad y en la creación de empleo. Para esto se destinarán cerca de \$16,6 billones durante los próximos tres años, provenientes del Presupuesto General de la Nación, de recursos sin ejecutar del Sistema General de Regalías y de los provistos por Alianzas Público Privadas (APPs). De esta manera, se busca que la economía continúe sobrellevando el choque externo de una manera responsable y ordenada sin comprometer el crecimiento económico y sin poner en peligro los avances alcanzados en los últimos años en la reducción del desempleo, pobreza y desigualdad.

Inversión pública

La estrategia de inversión pública se concentra en cinco ejes que son de alto impacto para la generación de desarrollo y crecimiento económico sostenible: i) infraestructura educativa, ii) vías por obra pública, iii) vivienda urbana, iv) inversión de regalías y v) vivienda rural.

Infraestructura educativa

El país registra un déficit de 51.134 aulas para poder tener a todos los niños en una jornada educativa única. A través de la iniciativa Colegio 10 se construirán 30.680 aulas durante los próximos cuatro años, lo que reducirá este déficit en 60%. Esta inversión es equivalente a la que se hubiese realizado durante un periodo de 60 años, mientras que con esta iniciativa se realizará en tan sólo cuatro años.

Se realizará una inversión cercana a los \$5 billones a través de un régimen de contratación privado. Se destinarán \$2 billones del Presupuesto General de la Nación, \$1,3 billones del Sistema General de Regalías, \$700 mm de los entes territoriales y \$1 billón a través de Asociaciones Público Privadas.

Durante 2015 se destinaron \$460,3 mm en la construcción de 1.650 aulas, lo que significó un cumplimiento de la meta de 105,6% con respecto a lo que se había planeado (1,562). Para 2016, se tiene proyectado construir 1,244 aulas con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Vías por obra pública

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. Se intervendrán 800 carreteras ubicadas en 28 departamentos, las cuales corresponden al 50% de la red de vías primarias y el 40% de las secundarias. En total, se diseñaron 18 proyectos de mejoramiento y mantenimiento de vías a lo largo del país, y la construcción del corredor vial para la equidad Buga-Buenaventura. De estos 18 mega proyectos se despliegan 25 vías de la red primaria (de los cuales 20 ya se inició con la ejecución) y 29 de la red secundaria (17 ya iniciaron). Se tiene proyectado que el último culmine en 2019. La inversión en estos corredores viales redundará en avances considerables en conectividad con los principales centros de consumo de producción y con los corredores de comercio exterior.

Vivienda urbana

Se proveerán 50 mil coberturas a la tasa de interés para viviendas de clase media con un rango de precios entre 135 y 335 SMMLV. En específico, son 25 mil coberturas para el segmento de

viviendas con precio entre 135 y 235 SMMLV y las 25 mil restantes para el rango de precios entre 235 y 335 SMMLV. Estas coberturas se otorgarán en proporciones iguales a lo largo de 2016 y 2017. Los beneficiarios del programa disfrutarán de una disminución de 2,5 pp en la tasa de interés de los créditos de vivienda o de leasing habitacional durante los primeros siete años, lo que contribuirá a reducir la carga financiera de los hogares colombianos y facilitará la adquisición de vivienda propia. Con corte al 20 de mayo de 2016, se han otorgado 4,216 coberturas, de las cuales 1,958 corresponden al primer segmento y 2,258 al segundo.

Adicionalmente, se amplió en 30 mil coberturas el programa Mi Casa Ya, alcanzando un total de 130 mil soluciones. A través de esta iniciativa el Gobierno Nacional busca facilitar las condiciones de compra de vivienda VIS a hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV, mediante la asignación de un subsidio directo para la cuota inicial y la reducción de la carga financiera de los hogares, por medio de una cobertura a la tasa de interés de 4 pp durante los primeros siete años de vida del crédito. Se espera que la colocación de estas soluciones inicie en 2017 una vez se agoten las 100 mil soluciones de vivienda que tenía el programa inicialmente.

Para estos dos programas se destinarán recursos del Presupuesto General de la Nación por \$1,13 billones durante los próximos cuatro años. Además del alto impacto social, estas iniciativas tienen un efecto multiplicador sobre la economía, teniendo en cuenta los encadenamientos del sector de la construcción los cuales estimulan la producción de otros sectores como, por ejemplo, la fabricación de cemento, productos metalúrgicos, maquinaria, aparatos eléctricos, equipos de transporte y productos de madera. De esta manera, se estima que la inversión de los programas de vivienda genere un multiplicador alrededor de 7,2; es decir, por cada peso que el Gobierno invierta la economía generará 7,2 pesos de valor agregado adicionales.

Inversión de regalías

Se invertirán \$4,3 billones adicionales en las regiones en 2015, producto del aprovechamiento de recursos no ejecutados en regalías, a la vez que se agilizarán los procesos para aprobación de proyectos y el giro de recursos a gobernadores y alcaldes.

Por otra parte, se acelerará la liberación de recursos por \$1,2 billones ahorrados en exceso en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) para que departamentos y municipios financien proyectos de inversión prioritarios.

Vida rural

Se reafirmó el compromiso que adquirió el Gobierno Nacional de trabajar por mejorar la calidad de vida de los agricultores y campesinos colombianos al proveer 26.456 soluciones de vivienda rural entre 2015 y 2016, lo que significa un sobre cumplimiento de 6% con respecto a la meta planteada inicialmente para el programa (24.923). Para esto, se destinaron más de \$1,1 billones a la construcción de 22.738 viviendas nuevas y en el mejoramiento de 3.718 viviendas.

Con esta iniciativa, no sólo se logró entregar más viviendas sino que mejoró la calidad de las mismas. Así, por ejemplo, se amplió el área construida de 36 m² a 55 m², lo que significó pasar de dos a tres alcobas, más un cuarto de herramientas.

Medidas sectoriales

Las medidas sectoriales están dirigidas a incentivar el aparato productivo del país, a la vez que se promueve la creación de empleo.

Industria y comercio

Se prorrogó hasta 2017 la política de arancel cero para materias primas y bienes de capital no producidos en el país que se había incluido en el marco del PIPE 1.0. A través de esta iniciativa se adicionaron 133 subpartidas arancelarias a la lista exenta, para un total de 3.623 subpartidas libres de arancel. Es importante mencionar que el costo fiscal marginal de la prorrogación de esta medida no superó los \$172 mil millones. Sin embargo, esta medida se traduce en un alivio arancelario de \$2,5 billones para la industria nacional durante los dos años de vigencia de esta política (2015-2017), permitiéndole a las empresas que sean más competitivas y que aprovechen este incentivo para invertir en bienes de capital que en el futuro generarán un mayor valor agregado a la economía.

De igual forma, se extendió el beneficio tributario para la inversión en innovación, ciencia y tecnología, el cual consiste en un descuento del 175% de la inversión realizada con este propósito de la base gravable del impuesto de renta.

Por otra parte, Bancoldex ha otorgado recursos por \$1,05 billones entre mayo de 2015 y el 2 de junio de 2016, superando en 17% la meta planteada al inicio del programa. Se han beneficiado 13.358 empresas en 30 departamentos, siendo la industria manufacturera la que más ha aprovechado la medida, seguida del sector comercio y, en tercer lugar, la construcción. Del total de recursos desembolsados, el 70% se ha destinado a la modernización empresarial, con el objetivo de incrementar la productividad y competitividad de la estructura productiva interna. A través de la línea de crédito para la “Financiación de Nuevas Exportaciones”, se ha desembolsado USD\$ 63,2 millones con el fin de promover el crecimiento y la innovación de empresas con potencial exportador. Esta línea aun cuenta con cerca de USD\$ 16 millones para seguir impulsando estas iniciativas.

Con el fin de promover la competitividad de la industria, se modernizarán los procesos del INVIMA para hacerlos más eficientes, se agilizarán las evaluaciones técnicas en los trámites de las empresas, se proveerá a los empresarios con requisitos, términos y criterios técnicos claros y se emitirán modificaciones automáticas de los registros sanitarios para facilitar la comercialización de los productos.

Se aprobó en el Congreso de la República la Ley 1762 de 2015, a través de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. Asimismo, la DIAN implementó un servicio informático por medio del cual se realizan las solicitudes de devolución de saldos a favor por concepto de IVA e impuesto a la renta. De esta manera, se logró reducir el tiempo de este trámite a un máximo de 50 días. Por su parte, en marzo de 2016 se expidió el nuevo Estatuto Aduanero, con lo cual se moderniza este marco legal con el fin de facilitar las operaciones de comercio exterior. Adicionalmente, se han facilitado los trámites para acceder a la figura del Operador Económico Autorizado (OEA),

mediante la cual se simplifican los procedimientos aduaneros. Gracias a esta política, 17 empresas colombianas han accedido a este beneficio (la meta son 300 OEA).

Los ministerios de Trabajo y Salud se encuentran trabajando en la creación de una ventanilla única de atención de quejas para las empresas. Asimismo, se disminuirá la carga de las empresas en cuanto al pago de incapacidades. En este sentido, los empresarios serán responsables del pago de un solo día de incapacidad, mientras que el otro será asumido por la EPS.

Minero energético

Para el sector minero-energético se está trabajando en la implementación de un paquete de diez medidas dirigidas a fomentar la exploración y mantener la producción.

Se extendieron los beneficios otorgados a las PINES en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) a las empresas del sector minero-energético. De esta manera, todos los permisos y licencias en materia ambiental pasarán a ser tramitados por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la vez que se facilitan los procesos de adquisición de predios.

Adicionalmente, se mejorarán las condiciones establecidas en los contratos costa afuera adjudicados antes de 2014. Se ajustan los plazos de los contratos y se modifica la cláusula de precios altos para hacer los contratos financieramente viables y, así, incrementar la competitividad de la inversión en estos sitios de explotación.

Se implementaron medidas que establecen igualdad de condiciones en las garantías para todos los contratos con el fin de permitir que las empresas tengan un flujo de caja más flexible, especialmente al inicio de los proyectos, para promover la inversión.

Los contratos de asociación que incorporen nuevas reservas recuperables como resultado de inversiones encaminadas a aumentar el factor de recobro de los yacimientos existentes, serán beneficiarios de la distribución escalonada de regalías.

Se establecieron medidas que propenden por flexibilizar la exploración petrolera: i) se amplió el plazo de la fase exploratoria, ii) se permite el traslado de la inversión a áreas de mayor potencial, y iii) se permite que los ahorros por eficiencia en la exploración se conviertan en mayor inversión para mejorar el conocimiento del área.

Asimismo, se introdujeron medidas para incentivar la asignación de las áreas de evaluación técnica: i) posibilidad de pasar de evaluación a exploración y producción en cualquier momento con las mismas condiciones económicas, y ii) se igualaron los requisitos de capacidad económica financiera con los de los de los yacimientos convencionales de la Ronda 2014.

Se establecerá un esquema de asignación permanente de áreas, de esta manera se evita el tiempo de espera que se presenta entre rondas para que los nuevos inversionistas puedan acceder a nuevas áreas. Esta medida se complementará con una revisión de las capacidades técnico financieras requeridas para poder acceder a los procesos competitivos.

En el frente de integraciones y yacimientos mineros, el Ministerio de Minas y Energía se encuentra trabajando en un decreto mediante el cual se establecerá un marco de seguridad

jurídica para que se puedan integrar áreas, así no sean colindantes o vecinas, con el objetivo de incrementar la eficiencia de los procesos productivos. Asimismo, se proporcionarán normas claras en relación a la duración de los tiempos de las prórrogas.

Se promovió la exploración minera a través de la reducción del canon superficiario, incentivando la exploración al reducir el arrendamiento promedio un 50%. Además, la gradualidad en el tiempo incentiva la devolución de los títulos cuando no haya exploración.

Turismo

El sector 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.

Impacto macroeconómico esperado

El paquete de medidas descritas tiene como objetivo generar las condiciones necesarias para que, durante los próximos cuatro años, la economía converja a su nivel de crecimiento de largo plazo (alrededor de 3,8%). Por el lado de los sectores productivos, la industria, la construcción y las actividades relacionadas con el turismo, serán los pilares de este crecimiento; mientras que desde la perspectiva de la demanda, las exportaciones y la inversión serán los llamados para impulsar el crecimiento y desarrollo sostenible del país.

En cuanto a los efectos del PIPE 2.0 sobre la generación de empleo se estima que, gracias a estos programas, se crearán cerca de 300 mil puestos de trabajo en los próximos cinco años. Cerca 140 mil se generarán con la construcción de viviendas nuevas (subsidio a la tasas de interés + ampliación del programa Mi Casa Ya), 41 mil gracias a las inversiones en obras públicas (“Vías para la Equidad”), 32 mil provendrán del plan de infraestructura educativa y los demás programas contribuirán con 87 mil empleos más.

Impacto fiscal

El conjunto de medidas son el resultado de la focalización de la inversión en proyectos que generen crecimiento, posibiliten el desarrollo económico del país y promuevan la generación de empleo. Los compromisos fiscales implícitos en el PIPE 2.0 están limitados por el Marco Fiscal y Gasto de Mediano Plazo, con un estricto cumplimiento de las restricciones impuestas por la Regla Fiscal y la administración pública, con lo cual se está garantizando la sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas del Estado.

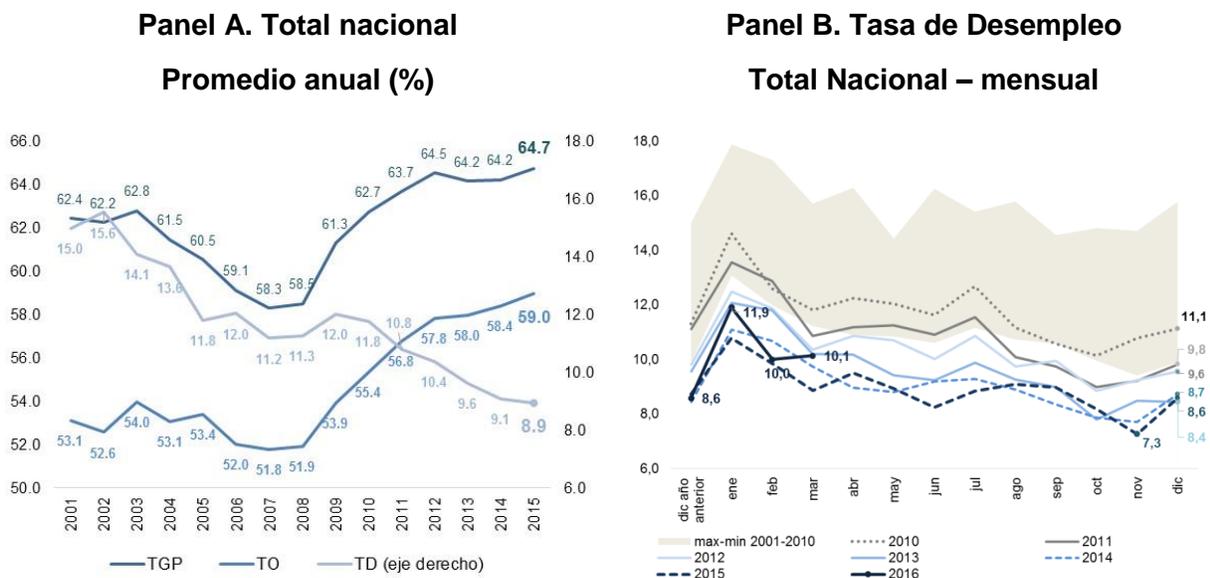
1.2.2 Mercado laboral e indicadores de pobreza

A pesar de la pérdida de dinamismo de la economía durante 2015, no se observó un deterioro en las estadísticas del mercado laboral, así como tampoco en los indicadores de pobreza y desigualdad. En el último año el desempleo disminuyó 0,2 pp frente a 2014, manteniendo la tendencia decreciente observada desde 2010 y ubicándose en promedio en 8,9% para el total nacional, la mejor cifra desde que se tiene registro (Gráfico 1.13).

La reducción del desempleo en 2015 es aún más destacable, teniendo en consideración que se logró en un contexto de alta participación en el mercado laboral. Así, la tasa de ocupación alcanzó el máximo histórico y se ubicó en 59,0% en promedio durante el año pasado (Gráfico 1.3). La Tasa Global de Participación (TGP) llegó a su nivel más alto (64,7%) de los últimos 16 años, lo que refleja una mayor presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral. La reducción del desempleo es un resultado muy positivo y demuestra la capacidad que tiene la economía para generar empleo a pesar de las condiciones adversas. En las 13 áreas metropolitanas⁹ ocurrió algo similar: una reducción de 0,1 pp en la tasa de desempleo respecto a 2014 llegando a 9,8% en el último año, acompañada de una tasa de ocupación máxima histórica de 61,4% y una TGP de 68,0%, también máxima histórica.

En comparación con 2014, la tasa de desempleo promedio para 2015 se redujo en 16 de las 23 ciudades¹⁰ que monitorea el DANE (20 de 23 en 2014), siendo Pereira y Popayán las ciudades con la mayor reducción. Adicionalmente, 10 de las 23 ciudades registraron tasas de desempleo de un solo dígito, dos ciudades más que en 2014.

Gráfico 1.13 Principales indicadores del mercado laboral



Fuente: DANE

En cuanto al empleo a nivel sectorial, para el promedio de 2015, el mayor número de ocupados se concentró en el comercio (27,4%), seguido de servicios comunales, sociales y personales (19,8%), agricultura (16,1%) e industria manufacturera (11,9%). Los sectores que más contribuyeron al crecimiento de la ocupación (2,3% en promedio 2015) fueron comercio (0,7

⁹ Las 13 áreas metropolitanas son: Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio

¹⁰ Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Rihacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar, Villavicencio.

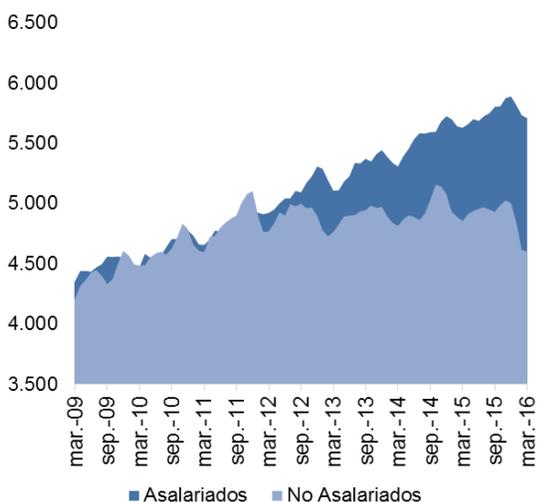
pp), actividades inmobiliarias (0,5 pp.) y la construcción (0,4 pp). En contraste, la explotación de minas y canteras contribuyó de manera negativa (-0,1 pp).

La reducción generalizada en la tasa de desempleo durante los últimos años se debe en parte a las políticas encaminadas a promover la generación de empleo y más específicamente, de empleo formal. Tal es el caso de la Reforma Tributaria de diciembre de 2012, con la cual 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), logrando incentivar la contratación formal de trabajadores por parte de las empresas. Adicionalmente, los Planes de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE 1.0 y 2.0) así como diversas iniciativas del Gobierno Nacional, como la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429), la Ley del Primer Empleo, la eliminación de la libreta militar como requisito para vincularse al mercado laboral, entre otras, han contribuido sustancialmente a reducir el desempleo durante los últimos años.

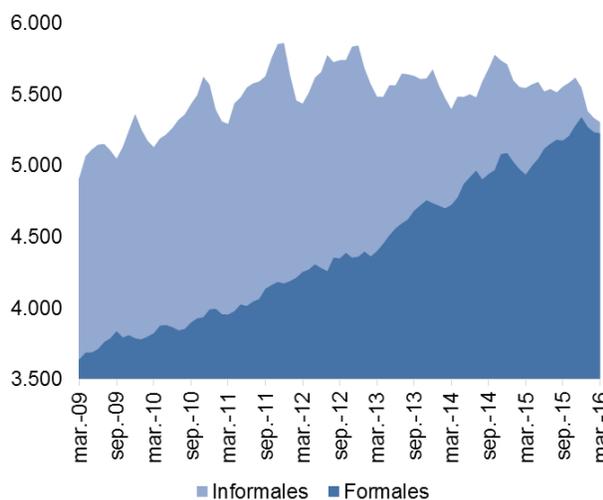
Otro aspecto a destacar es que el aumento del empleo (y la reducción del desempleo) ha venido acompañado de un crecimiento progresivo del empleo asalariado frente al no asalariado¹¹, especialmente en los principales centros urbanos, que concentran cerca del 50% del empleo total del país (Gráfico 1.14 Panel A).

Gráfico 1.14 Indicadores de formalidad del empleo

Panel A. Empleados Asalariados y No Asalariados (13 áreas – miles de personas)



Panel B. Empleo formal e informal, criterio de afiliación a la seguridad social (13 áreas- miles de personas)



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

La reducción del desempleo, el crecimiento del empleo asalariado y el aumento del empleo formal (Gráfico 1.14) han contribuido a la generación de una nueva clase media, con lo cual se

¹¹ 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.

ha disminuido de manera significativa la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en el país (

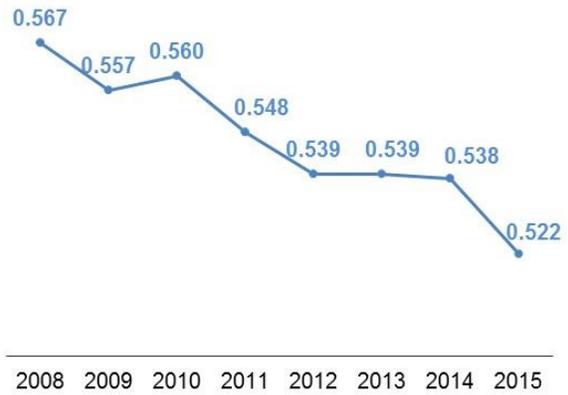
Gráfico 1.15). Las reducciones en las tasas de pobreza significan que hoy hay 171 mil colombianos menos en condición de pobreza y que 24 mil colombianos salieron de la pobreza extrema frente a los que había en 2014. Entre 2010 y 2015, salieron de la pobreza 4,6 millones de colombianos y 2,6 millones salieron de la pobreza extrema.

Gráfico 1.15 Indicadores de pobreza y desigualdad

Panel A. Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema (%)



Panel B. Distribución del ingreso. Coeficiente de Gini (2008-2015)



Fuente: DANE.

En las áreas urbanas, la pobreza se ubicó en 24,1%, mientras que la pobreza extrema fue de 4,9%, lo que representa reducciones de 0,5 y 0,2 puntos porcentuales, respectivamente, frente al registro de 2014. Es la primera vez que en las zonas urbanas la pobreza extrema se ubica por debajo de 5%. En las zonas rurales, 101 mil personas salieron de la pobreza en 2015, reducción que se refleja en una menor tasa de pobreza (41,4% en 2014 a 40,3% en último año).

Por su parte, la pobreza multidimensional, que tiene en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda, las condiciones laborales, entre otros, pasó de 21,9% en 2014 a 20,2% en 2015 para el total nacional. Este resultado representa una caída de más de 10 puntos porcentuales frente a 2010.

El avance en los indicadores de pobreza estuvo acompañado de mejoras sustanciales en la distribución del ingreso: el coeficiente de Gini, que es cero cuando hay equidad perfecta y uno cuando hay total desigualdad, pasó de 0,538 en 2014 a 0,52 en 2015, siendo este el mayor avance anual desde 2003 (

Gráfico 1.15 Panel B.).

En cuanto al comportamiento más reciente del mercado laboral, el 2016 inició con un incremento de la tasa de desempleo al ubicarse en los primeros cuatro meses del año 0,5 pp por encima del promedio del mismo periodo del año anterior (9,8% entre enero-abril de 2015 frente a 10,3 en 2016). Pese a este incremento, la informalidad en las 13 ciudades principales ha continuado en disminución, llegando en marzo de 2016 a 50,4% del total de ocupados bajo el criterio de afiliación a la seguridad social. De mantenerse esta tendencia, en poco tiempo los empleados formales en las 13 ciudades serán mayoría. Dicho lo anterior, cabe mencionar que uno de los retos que enfrenta la economía consiste en continuar reduciendo las brechas sociales, el desempleo y la informalidad. Con base en la creación de empleos de calidad en los sectores que impulsarán el crecimiento económico como la industria, la agricultura, el turismo y, por último pero no menos importante, la construcción, se lograrán estos objetivos.

1.2.3 Sector Monetario

1.2.3.1 Inflación

En 2015, la inflación aumentó con respecto al año anterior, al pasar de 3,66% en diciembre 2014 a 6,77% en diciembre de 2015. De esta manera, terminó ese año por encima del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2,0% y 4,0%). En términos generales, la inflación presentó una clara tendencia ascendente durante todo lo corrido del año, con la excepción del segundo trimestre, cuando se mantuvo prácticamente invariable. Así, desde el segundo mes del año se observó que la inflación superó el techo del rango meta y se ubicó sostenidamente por encima de las expectativas del mercado.

Gráfico 1.16 . Indicador de Precios al Consumidor (IPC) anual y meta de inflación



Fuente: DANE y Banco de la República.

Diferentes circunstancias explican el aumento de la inflación en 2015. Para comenzar, la magnitud de la depreciación del peso colombiano frente al dólar (cerca a 34,0%) generó presiones inflacionarias sobre el grupo de bienes y servicios transables e importados, las cuales tomaron mayor fuerza en el último trimestre del año. Como resultado, la inflación anual de bienes transables se ubicó en 7,09% en el mes de diciembre, mientras que hace un año registraba 2,03%, lo que impulsó al alza el índice de precios al consumidor.

Otro de los renglones que mayor presión generó sobre el incremento del nivel general de precios fue el de alimentos. Desde principios de 2015 este componente venía en aumento, gracias al paro de transportadores en el mes de febrero, así como a la disminución del área sembrada de bienes agrícolas asociada con las expectativas de los productores en torno a la materialización del fenómeno de El Niño para el primer trimestre del año. Cabe señalar que en el segundo trimestre del año este renglón se desaceleró, pasando de 7,4% en marzo a 6,2% en junio, tras el debilitamiento de la ocurrencia de este fenómeno. Sin embargo, la tendencia se revirtió en el segundo semestre del año a causa de la intensificación del Fenómeno de El Niño, lo que se tradujo en un ascenso del nivel de precios de este grupo de bienes, especialmente en los perecederos, que son los más afectados por las condiciones meteorológicas adversas. De hecho, la inflación de alimentos alcanzó a registrar un nivel de 10,85% al cierre de 2015, superior en 6,16 pp a lo observado en el mismo período en el año anterior y siendo el rubro que más contribuyó al incremento de la inflación en 2015.

Una tercera sub-canasta que presionó al alza la inflación total fue el grupo de regulados, el cual, si bien presentó una disminución de 0,56 pp entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015, evidenció un importante repunte en el último trimestre del año (de 3,30% en septiembre a 4,28% tres meses después), gracias a los incrementos observados en los servicios públicos y, en particular, en energía, como consecuencia del mayor costo de generación de las térmicas, por efecto del fenómeno de El Niño (Cuadro 1.5).

Cuadro 1.5 IPC por componentes (%)

Componente	Peso	Variación anual (%)			Contribución anual (pp)		
		dic-14	dic-15	mar-16	dic-14	dic-15	mar-16
Total	100.0%	3.66%	6.77%	7.98%			
Alimentos	28.2%	4.69%	10.85%	12.35%	1.31	3.06	3.56
-Perecederos	3.6%	16.64%	30.91%	32.64%	0.55	1.15	1.37
-Procesados	24.6%	3.08%	7.79%	8.89%	0.75	1.90	2.18
Transables	26.0%	2.03%	7.09%	7.38%	0.51	1.68	1.75
No Transables	30.5%	3.38%	4.21%	4.83%	1.09	1.36	1.54
- Arriendos	18.6%	2.96%	3.81%	3.90%	1.33	1.66	1.84
-Sin Arriendos	11.9%	4.00%	4.82%	6.21%	-0.24	-0.30	-0.30
Regulados	15.3%	4.84%	4.28%	7.24%	0.77	0.69	1.14
-Combustible	2.9%	1.78%	-7.34%	-4.67%	0.05	-0.20	-0.12
- Servicios Públicos	6.3%	6.41%	9.67%	14.04%	0.47	0.68	0.97
- Transporte	6.0%	3.96%	3.31%	4.54%	0.25	0.21	0.29

Fuente: DANE. Cálculos: MHCP.

En lo corrido de 2016 se ha observado que la inflación continúa siendo afectada tanto por la transmisión de la depreciación a los precios de los productos importados como por el efecto del fenómeno de El Niño en los productos perecederos. De hecho, la inflación anual de los productos alimenticios y transables se ha acelerado en 1,5 y 0,29 pp, respectivamente, en el primer trimestre del año. Adicionalmente, se ha visto que este fenómeno continuó teniendo incidencia en los precios de la energía, como consecuencia de la mayor demanda de este servicio público, generando así un incremento en el nivel de precios de los bienes regulados (que representan más del 15% del total de la canasta del consumidor). De igual manera, se ha visto que se han activado mecanismos de indexación subyacentes en los contratos de precios y salarios, tales como arrendamientos y servicios de educación y de salud.

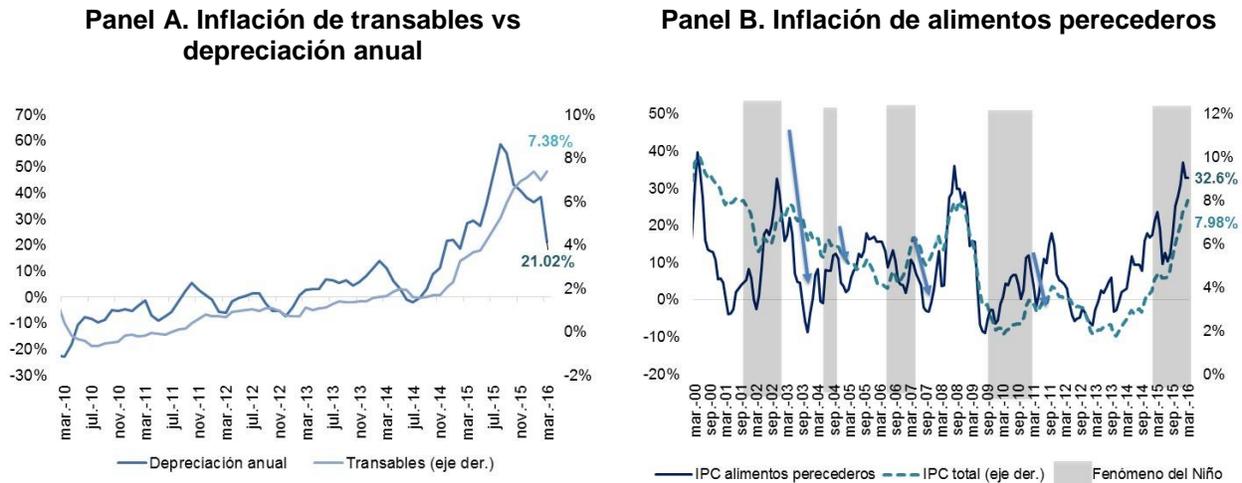
No obstante, es de notar que estos efectos se clasifican como choques de oferta y se consideran de carácter temporal. En lo atinente al choque de la depreciación, se espera que el impacto sobre la inflación se diluya durante el 2016, en la medida en que la tasa de cambio se mantenga en un nivel estable. Específicamente, la depreciación del tipo de cambio colombiano ha empezado a ceder, pasando de niveles cercanos a 60% en agosto de 2015 a niveles de 20% en los últimos meses (

Gráfico 1.17. Panel A).

De otro lado, en lo que respecta al fenómeno de El Niño, se espera que las condiciones climáticas retornen a la normalidad hacia finales del segundo trimestre de 2016, reafirmando el carácter transitorio de la presión inflacionaria. Prueba de ello es que, históricamente, existe evidencia de que, luego de aumentos súbitos en los precios de alimentos (y en particular del grupo de perecederos) derivados por condiciones climáticas adversas, se presentan caídas de igual magnitud que permiten que estos precios converjan nuevamente a sus niveles habituales (

Gráfico 1.17. Panel B).

Gráfico 1.17 Inflación de alimentos perecederos y transables



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

Cabe señalar que las expectativas de inflación, medidas tanto por la encuesta de expectativas del Banco como por la diferencia entre los TES de tasa fija y en UVR, incrementaron en los últimos meses de 2015, lo cual sugiere un posible “desanclaje” de las expectativas (al ubicarse por fuera del rango meta). No obstante, en el período más reciente se ha evidenciado que las expectativas han vuelto a situarse en niveles cercanos al techo del rango objetivo establecido por la autoridad monetaria (4%).



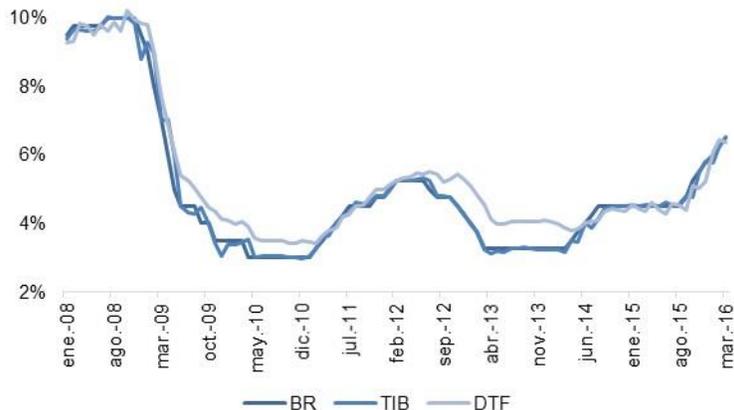
Fuente: Banco de la República, Encuesta de expectativas de inflación y tasa de cambio. Cálculos: MHCP – DPMG
*Diferencial entre TES tasa fija y en UVR

1.2.3.2 Política monetaria

De manera análoga a lo observado en 2014, en 2015 el Banco de la República incrementó su tasa de interés de política monetaria en 125 pbs. Los incrementos se realizaron en los últimos cuatro meses de 2015 de manera consecutiva y anunciada, teniendo en consideración la desviación de las expectativas de inflación del objetivo fijado por la Junta del Banco, la dinámica de la demanda interna y el nivel de déficit de la cuenta corriente. Según las minutas de la reunión de la Junta Directiva del Banco de la República del 18 de diciembre de 2015, dicha senda de incrementos anunciados era conveniente, teniendo en cuenta que fortalece la señal del compromiso de la Junta con los objetivos inflacionarios, permite calibrar mejor la respuesta óptima ante los nuevos choques externos y hace más predecible para el mercado los movimientos de la Junta, mejorando así la transmisión de la política monetaria.

De esta manera, los incrementos de la tasa de interés de referencia se transmitieron hacia las tasas del sistema financiero, como lo demuestra el hecho de que la tasa de interés interbancaria (TIB) también aumentó 166 pbs (Gráfico 1.19). De igual manera, en el mismo lapso de tiempo, los incrementos de las tasas de interés se pudieron evidenciar en el incremento de 113 pbs de la tasa a los Depósitos de Término Fijo (DTF).

Gráfico 1.19 Tasas de interés



Fuente: Bloomberg, Banco de la República.

En lo corrido de 2016 se ha mantenido el incremento en las tasas de interés, en 25 pb cada mes, acumulando un aumento de 75 pb al mes de marzo. De acuerdo con los miembros de la Junta, dichos aumentos se han producido con el fin de garantizar la convergencia de las expectativas de inflación a la meta y un menor crecimiento de la demanda interna coherente con la caída del ingreso nacional. Adicionalmente, en las decisiones se ha tenido en cuenta que el ajuste del déficit en la cuenta corriente debe ser una prioridad de la política macroeconómica¹². En esta misma línea, cabe señalar que, con el fin de moderar los riesgos sistémicos subyacentes de aumentos injustificados de la tasa de cambio, la Junta Directiva del Banco de la República anunció un sistema de subastas de opciones “call” a finales del año pasado¹³.

1.2.4 Sector externo

1.2.4.1 Tasa de cambio

En 2015, el dólar estadounidense mantuvo la tendencia de apreciación presentada desde mediados de 2014 como consecuencia de la recuperación económica de los Estados Unidos y la incertidumbre en torno a la posible normalización de la política monetaria de la Reserva Federal. Dicho fenómeno, junto con la ralentización de la actividad económica de China y la paulatina recuperación de la Zona Euro, alteró el rumbo de los flujos de capital en favor de las economías desarrolladas y redujo de manera considerable el apetito por los emergentes¹⁴. Como era de esperarse, esta oleada de incertidumbre dentro de los mercados emergentes redundó no sólo en una disminución sistemática en la perspectiva de crecimiento de este grupo de países sino también en una pérdida generalizada en el valor de sus monedas.

¹² Ver Minutas de la reunión de la Junta Directiva del Banco de la República del 19 de febrero de 2016.

¹³ El Banco de la República anunció en su Junta Directiva de octubre de 2015 este tipo de subastas, las cuales se convocarían por un monto de USD 500 millones una vez la TRM se encuentre 7 puntos porcentuales por encima de su promedio móvil de orden 20. El nivel cambió de 7 a 5 puntos porcentuales en su Junta Directiva de diciembre y posteriormente a 3 pps en febrero de 2016.

¹⁴ De acuerdo con el Instituto de Finanzas Internacional (IIF, por sus siglas en inglés), las salidas de capital de los mercados emergentes en 2015 acumularon aproximadamente \$735USD miles de millones, sustancialmente superior a lo observado en 2014 (USD \$111USD miles de millones).

Prueba de ello son los países de América Latina, cuyas monedas continuaron con la tendencia a depreciarse frente al dólar durante todo 2015, en razón a una combinación de factores tales como el desplome en los precios de los bienes básicos, la preferencia por los mercados desarrollados y el incremento generalizado en la percepción de riesgo de estos países. El real brasileño y el peso argentino, por ejemplo, presentaron las mayores desvalorizaciones (de 49,0% y 52,8, respectivamente), reforzadas por las reducciones en sus perspectivas de crecimiento y su inestabilidad política. De igual manera, el peso chileno y el peruano exhibieron una desvalorización de 16,8% y 14,6%, respectivamente, afectados principalmente por el declive en los precios de la plata y el cobre.

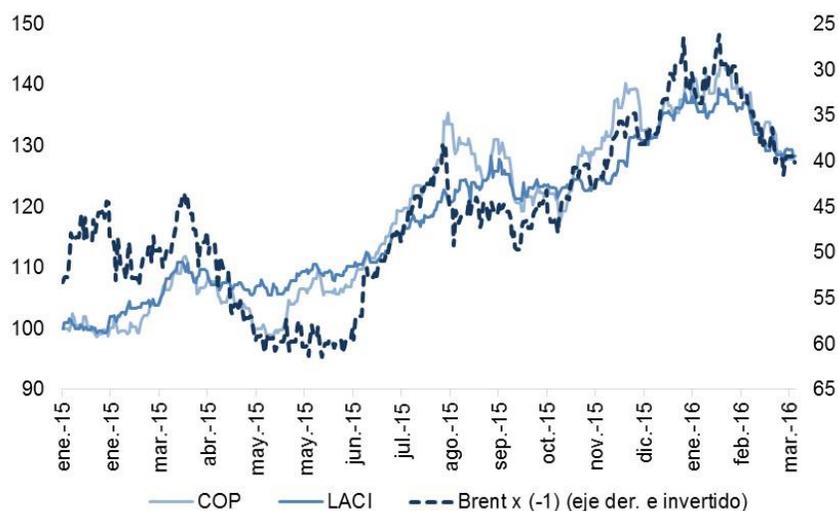
Colombia no fue ajena a este fenómeno global. Durante 2015, el peso colombiano se depreció un 33,6%, pasando de un nivel cercano de \$2.350 pesos por dólar a finales de 2014 a un nivel alrededor de \$3.250 pesos por dólar al finalizar el año siguiente. Es de notar que el nivel máximo del año se presentó a mediados de diciembre de 2015, con una tasa de \$3.360 pesos por dólar. De igual manera, cabe destacar que en agosto de 2015 se presentó un nivel de depreciación anual cercano al 60%, siendo el registro más alto de la última década. El pronunciado movimiento del peso, comparado con pares del continente como Chile y Perú, respondió principalmente a la fuerte caída en los precios del petróleo y al marcado ajuste del sector externo.

El Gráfico 1.20 muestra cómo la tasa de cambio COP/USD siguió una tendencia similar al Índice LACI¹⁵, confirmando que éste no fue un fenómeno aislado de nuestro país sino que, por el contrario, obedeció a factores comunes de la región. Adicionalmente, este Gráfico evidencia la alta correlación que existió entre el comportamiento del precio del petróleo y el tipo de cambio colombiano¹⁶, en tanto este producto constituyó casi el 40% del total de las ventas externas del país durante el 2015. La excepción a esta relación se puede observar en el segundo trimestre del año, cuándo factores locales, tales como la suspensión de la venta de ISAGEN (que se esperaba fuera el 19 de mayo) y el aumento de la inflación, incidieron en una aceleración de la depreciación del peso colombiano.

¹⁵ 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%), el colombiano (7%) y el nuevo sol peruano (5%). Es calculado diariamente por Bloomberg y JP Morgan.

¹⁶ Durante 2015, la correlación entre la serie del precio Brent, referente de la canasta colombiana, y la TRM del peso colombiano fue de -80%.

Gráfico 1.20 Índice de tasa de cambio peso/dólar y LACI (Enero 2012=100) y Brent



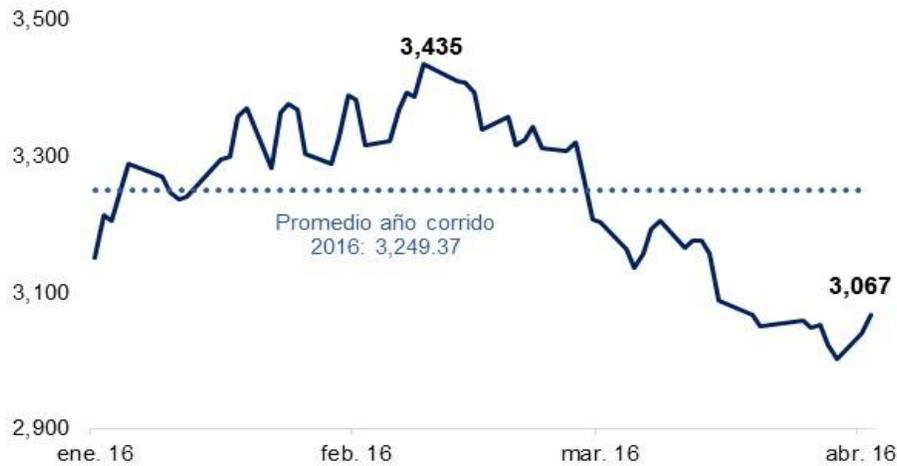
Fuente: Bloomberg y Superintendencia Financiera de Colombia.
Cálculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En lo corrido de 2016 (al 8 de abril), el comportamiento del peso colombiano se ha caracterizado por una alta volatilidad. En los primeros dos meses, la TRM continuó con la tendencia a la depreciación, hasta alcanzar el nivel más alto de la última década, de \$3.435 pesos por dólar, lo que significó una devaluación de 9,1% respecto al cierre de 2015. Lo anterior estuvo explicado, en gran medida, por el declive de los precios del petróleo a los niveles más bajos de la última década (cercano a los \$30 USD/barril) y, en menor medida, por la incertidumbre alrededor de la venta de ISAGEN¹⁷.

En el período más reciente, en cambio, la TRM colombiana revirtió la tendencia alcista, retomando niveles cercanos a los \$3.000 pesos/USD. Este viraje estuvo asociado principalmente a la recuperación de los precios del petróleo y al debilitamiento del dólar frente a la gran mayoría de divisas del mundo. De igual manera, cabe señalar los esfuerzos realizados para moderar los riesgos sistémicos subyacentes de aumentos injustificados de la tasa de cambio. Ejemplos son la monetización de divisas por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, así como el anuncio por parte del Banco de la República de un sistema de subastas de opciones “call” a finales del año pasado (Ver sección 1.2.3.2).

¹⁷ La venta de ISAGEN se realizó mediante subasta el 13 de enero de 2016 y se cerró el proceso el 22 de enero con la recepción de los recursos en las cuentas del Tesoro Nacional.

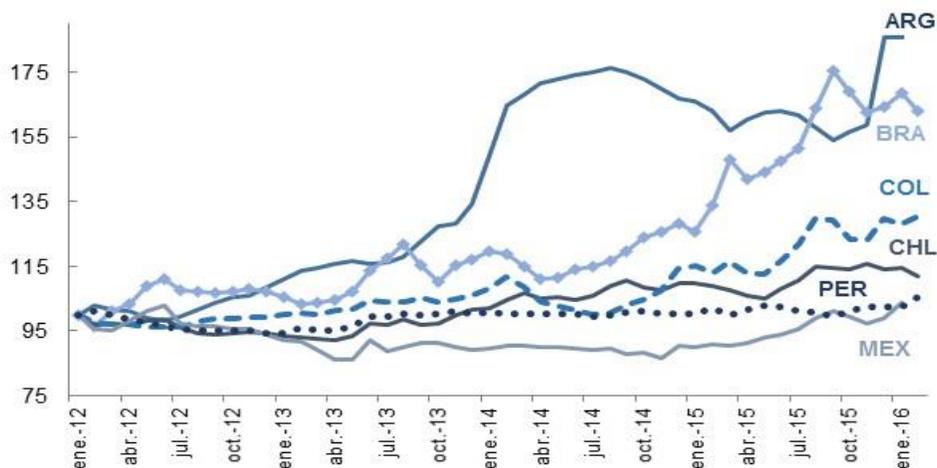
Gráfico 1.21 Tasa Representativa del Mercado (TRM)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos DGPM - MHCP

Al ajustar por las variaciones en los precios (Gráfico 1.22), para 2015 la depreciación real del peso colombiano fue de 13,5%, solamente inferior a la exhibida por Brasil (28,3%). De esta manera, se observa que Colombia avanzó en términos de competitividad, al ubicar su tasa de cambio real por encima de pares del continente, tales como Chile, México y Perú. A pesar del fuerte 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. Es de notar que, al igual que en términos nominales, la tasa de cambio real evidenció en los primeros dos meses de 2016 los registros más altos de la última década.

Gráfico 1.22 Índice de tasa de cambio real multilateral (ITCR)* (Enero 2012=100)

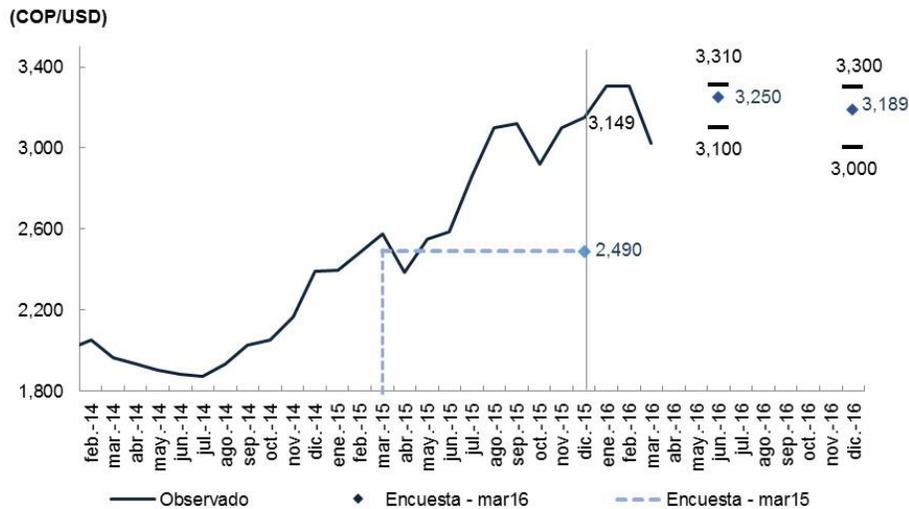


* Última información disponible para todas las economías.

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.

De acuerdo con la Encuesta de Opinión Financiera de Fedesarrollo y la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), el cierre observado de la tasa de cambio en 2015 superó en un 20,9% lo esperado por los analistas en marzo de ese año. Ahora bien, para el cierre de 2016 se espera una caída de la tasa de cambio respecto al nivel proyectado para el segundo trimestre del año. El 50% de los analistas alrededor de la mediana considera que el dólar se ubicará en diciembre de 2016 entre \$3.000-\$3.300, siendo \$3.189 la mediana.

Gráfico 1.23 Expectativas de tasa de cambio (COP/USD, tres meses y cierre de año)



Fuente: Bloomberg y Encuesta de Opinión Financiera de Fedesarrollo.

1.2.4.2 Balanza de pagos

En 2015, la balanza de pagos registró un déficit en cuenta corriente de US\$18.925 millones, inferior en US\$668 millones al nivel registrado en 2014 (US\$19.593 millones). Como porcentaje del PIB, el déficit en cuenta corriente se ubicó en 6,5%, aumento de 1,3 puntos porcentuales (pp) frente al nivel observado en 2014 (5,2%). Esto se explica, en gran medida, por el efecto de la depreciación sobre el valor del PIB en dólares (equivalente a 1,5% del PIB). La cuenta de capitales y financiera, excluyendo los activos de reservas internacionales, presentó entradas de capital por US\$19.617 millones equivalente a 6,7% del PIB e inferior en US\$4.653 millones al valor registrado un año atrás (US\$ 24.273 millones). En 2015 se acumularon US\$415 millones de reservas internacionales, correspondientes principalmente a los rendimientos de estas y lo cual representa 0,1% del PIB. Con esta variación, las reservas internacionales brutas alcanzaron US\$46.853 millones al finalizar el año.

1.2.4.2.1 Cuenta corriente

Durante 2015, la balanza comercial de bienes jugó un papel determinante sobre la cuenta corriente, al registrar un déficit de US\$14.026 millones (4,8% del PIB), superior en US\$9.396 millones al déficit presentado en el mismo periodo del año anterior (US\$4.630 millones). Este nivel estuvo explicado, principalmente, por la dinámica negativa de las exportaciones en dólares, las cuales registraron una variación anual de -33,0%, como consecuencia de la reducción en las exportaciones del grupo de combustibles (-46,8%) y, en menor medida, de la

disminución en las manufacturas (-13,0%). Entre las posibles explicaciones a este fenómeno, cabe destacar la reducción en los términos de intercambio, tras la caída generalizada en los precios de los bienes básicos (especialmente del petróleo). Si bien la fuerte caída del precio del crudo durante todo el año fue un factor central para explicar la ampliación del déficit comercial¹⁸, también las exportaciones diferentes a combustibles mostraron caídas durante todo lo corrido del año.

Las importaciones de bienes compensaron gran parte del aumento del déficit, al registrar una caída anual de 15,3%, justificado por una disminución en las compras externas en todos los principales grupos según su uso, sin excepción alguna. En particular, se destacaron las menores compras de combustibles y lubricantes (-32,6%), de bienes de consumo duradero (-20,7%) y de bienes de capital para la industria (-14,5%). Este resultado fue consecuencia, entre otros factores, de la desaceleración de la demanda interna y del efecto de la depreciación sobre la demanda de bienes externos, haciéndolos más costosos para los colombianos.

La balanza de servicios no factoriales, por su parte, registró un déficit de US\$3.981 millones, inferior en USD 2.701 millones al nivel observado en el mismo periodo un año atrás (US\$6.682 millones). El menor déficit estuvo explicado principalmente por la caída de las compras externas de los grupos de *transporte* y *viajes* de 16,6% y 7,6%, respectivamente. Es de notar que ambos grupos continúan siendo los principales renglones del balance de servicios, en tanto en su conjunto constituyen el 80,3% del total de las exportaciones y el 61,0% del total de las importaciones. Lo anterior pone en evidencia los efectos positivos de la tasa de cambio sobre este tipo de exportaciones y la reducción de importaciones relacionados con los servicios de fletes y turismo.

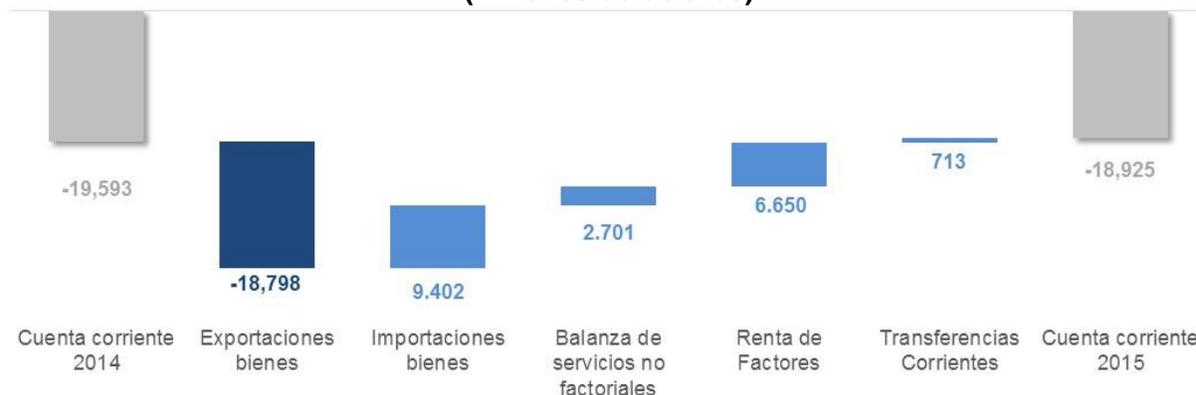
En 2015, la renta de factores presentó un déficit de US\$5.989 millones, representando una caída de 52,6%. Como porcentaje del PIB, la renta de factores pasó de ubicarse en -3,3% en 2014 a representar -2,0% en 2015. Este resultado estuvo explicado, en gran medida, por la caída de 37,3% en los egresos por renta de factores, como consecuencia del descenso en los flujos de utilidades de empresas con inversión extranjera directa, especialmente aquellas de origen minero-energético. Este declive se profundizó por el incremento en las utilidades de empresas colombianas con inversión extranjera directa en el exterior, que aumentaron 10,5% frente al nivel observado en 2014.

Las transferencias corrientes registraron un superávit de USD5.071 millones (1,7% del PIB), cifra superior en USD713 millones al nivel de 2014. Las remesas de los trabajadores provenientes del exterior, que representan el 79,2% de los ingresos totales, evidenciaron un aumento del 13,2% frente al nivel observado en 2014, impulsado principalmente por el incremento de las remesas recibidas desde Estados Unidos (24,5%).

El Gráfico 1.24 muestra la evolución del déficit en cuenta corriente entre 2014 y 2015. Se observa que el aumento del déficit por la caída en el valor de las exportaciones como resultado del choque petrolero, es totalmente contrarrestado por mejoras en todos los demás renglones, permitiendo un déficit menor al registrado en 2015 (medido en millones de dólares).

¹⁸ Las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados disminuyeron en un 50,7% entre 2014 y 2015, pasando de representar un 50,3% del total de las exportaciones de bienes a un 37,0% en el último año.

**Gráfico 1.24 Balance en Cuenta Corriente y sus componentes
(Millones de dólares)**



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

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 hubiera sido de 5,0% del PIB, nivel inferior al observado en 2014 (5,2%). Sin embargo, incluyendo el efecto de la depreciación en el PIB, la cuenta corriente presentó un déficit de 6,5% del PIB (Gráfico 1.25). Queda explícito que el efecto del PIB contribuyó con 1,5 pp al deterioro de la cuenta corriente de 2015.

**Gráfico 1.25 Balance en Cuenta Corriente y sus componentes
(% del PIB)**



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

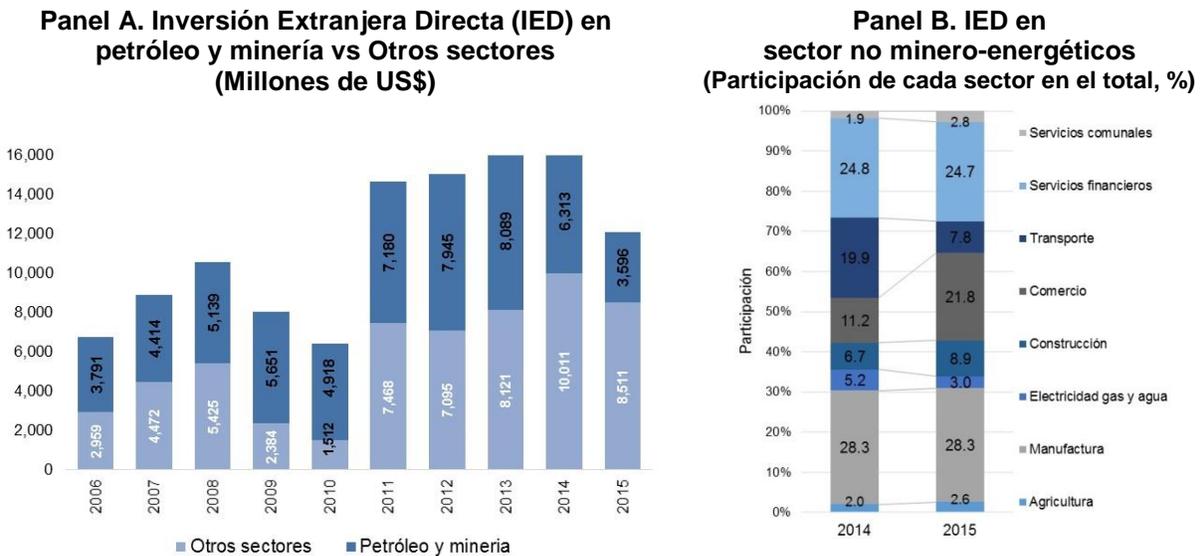
1.2.4.2.2 Cuenta de capital y financiera

Durante 2015, el déficit de la cuenta corriente se financió con entradas de capitales por USD 19.617 millones, menos acumulación de activos de reserva por USD 415 millones, lo que representa un déficit de la cuenta de capitales y financiera de USD 19.201 millones (6,6% del PIB). La Inversión Neta de Portafolio fue el renglón que representó la principal fuente de financiamiento externo, alcanzando niveles de US\$ 9.686 millones y ubicándose por encima de los flujos netos de inversión directa (US\$7.890 millones). No obstante, en términos brutos, la principal fuente fue la Inversión Extranjera Directa (entraron US\$ 12.108 millones), la cual fue

superior a la Inversión Extranjera de Portafolio (entraron US\$ 9.807 millones) en US\$ 2.300 millones, revirtiendo el comportamiento observado durante el 2014.

En términos de la Inversión Extranjera Directa (IED), se presentaron entradas de capitales por USD 12.108 millones (4,1% del PIB), lo que representa una reducción del 25,8% con respecto a la inversión de 2014. Este comportamiento se explica, principalmente, por una disminución del 43% de los recursos destinados a los sectores de petróleo y minería, como resultado de la caída en los precios de los *commodities* (Ver Gráfico 1.26 Panel A). No obstante, vale la pena destacar que la inversión hacia otros sectores diferentes a los minero-energéticos representó el 70,3% de la IED total, lo que representa un cambio importante frente a los niveles de 2013, cuando representaban el 50%. De esta manera, se evidencia una recomposición de estos flujos hacia nuevos sectores, particularmente hacia la construcción y el comercio, (Ver Gráfico 1.26 Panel B) tendencia que se viene presentando desde el año 2014.

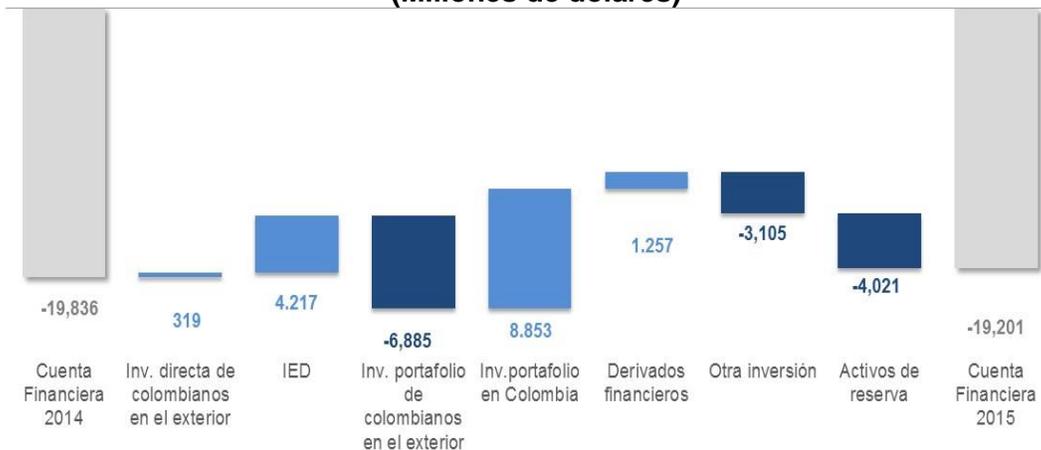
Gráfico 1.26 Inversión Extranjera Directa Bruta



Fuente: Banco de la República y cálculos Ministerio de Hacienda

Con respecto a la inversión extranjera de portafolio (IEP), esta fue de US\$ 9.807 millones, menor en US\$ 8.853 millones a los niveles de 2014. El principal sustento para esta contracción en la IEP se encuentra en el hecho de que el año 2014 presentó un evento atípico que aumentó las entradas de inversión de portafolio. El rebalanceo en el Índice de JP Morgan para economías emergentes, mediante el cual se otorgó una mayor ponderación a Colombia desde marzo de 2014, lo que impactó positivamente la entrada de inversión de cartera al país. De esta manera, si se compara con los niveles de IEP de 2013, año donde no se aprecia el efecto del rebalanceo, la contracción es de sólo el 11,4% (US\$ 1.265 millones), explicada principalmente por la recuperación de los Estados Unidos, lo que ha generado dinámicas de *flight to quality* en los flujos de capitales internacionales de la que Colombia no ha sido ajena.

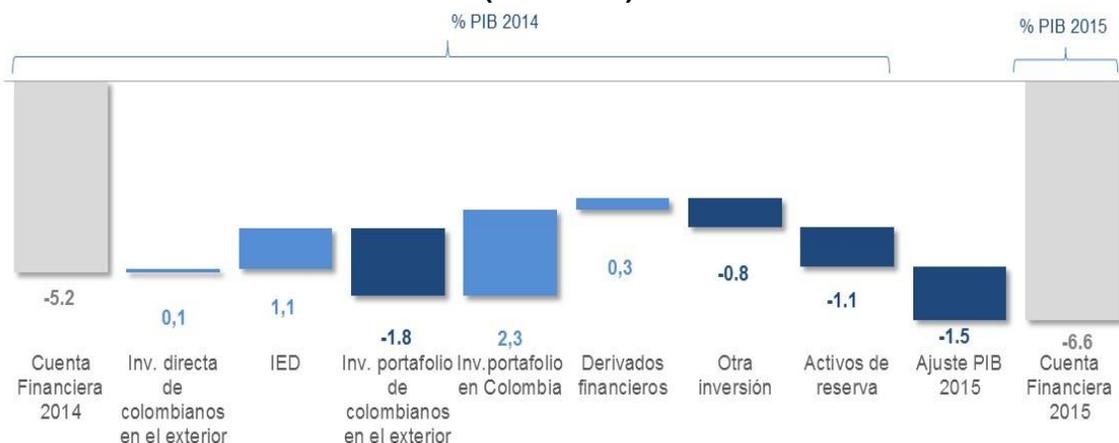
Gráfico 1.27 Balance en Cuenta Financiera y sus componentes (Millones de dólares)



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

Al mirar el comportamiento de la cuenta financiera como porcentaje del PIB, nuevamente se evidencia que las necesidades de financiamiento externo son mayores a las de 2014, a pesar de que en millones de dólares se reducen, teniendo en cuenta que la depreciación y la desaceleración de la economía reducen el valor del PIB en dólares. En esta medida, se observa un ajuste por este concepto de 1,5% del PIB, llevando el déficit de la cuenta financiera a 6,6% (Gráfico 1.28).

Gráfico 1.28 Balance en Cuenta Financiera y sus componentes (% del PIB)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

1.2.4.2.3 Proyecciones Balanza de Pagos 2016

Para 2016 se prevé que el déficit en la cuenta corriente se reduzca a cerca de USD16.000 millones, como resultado de la recuperación esperada de las exportaciones de origen no minero-energéticas, la caída proyectada de las importaciones de bienes y servicios, y el mayor nivel de transferencias corrientes provenientes del exterior, como resultado de una mejor dinámica de las economías desarrolladas.

Con respecto a la balanza comercial, es de notar que los pronósticos muestran que las exportaciones tradicionales seguirán cayendo, principalmente por el menor nivel de los precios internacionales del crudo, que rondarían los US\$ 42 por barril, cifra significativamente inferior de los US\$ 54 del año anterior. De esta manera se estima una caída en las exportaciones tradicionales de 6.500 USD millones, correspondiente al 25,0%.

Esta situación sería compensada de manera parcial por un aumento de las exportaciones no tradicionales (de aproximadamente 3,4%), como consecuencia del aumento en competitividad que trae la depreciación real de la tasa de cambio y la implementación de políticas encaminadas a promover las ventas externas diferentes a las minero-energéticas. Aunado a lo anterior se encuentra la recuperación de las exportaciones de derivados del petróleo, con la entrada en pleno de la operación de la Refinería de Cartagena (Reficar), lo cual, sumado a la depreciación esperada del peso colombiano, podría impulsar aún más las ventas externas de productos industriales.

Con respecto a las compras externas, diferentes circunstancias permiten suponer que éstas se contraerán frente a lo observado en 2015 (cerca de 12% anual). En primer lugar, se espera una importante reducción de las importaciones de bienes de consumo durable y de bienes de capital, dada una demanda interna menos dinámica que el año anterior. En segundo lugar, la mayor devaluación del peso induciría la sustitución de bienes importados por producción local, teniendo en cuenta el ajuste de los precios relativos que desincentivan el consumo de bienes producidos en el exterior. Finalmente, se espera la sustitución de parte de las importaciones de combustibles con la entrada en operación de Reficar. De esta manera, se proyecta que el balance comercial para 2016 cierre en un nivel cercano a los US\$13.850 millones, inferior al observado en 2015 de US\$ 14.026 millones.

La reducción de las compras externas estaría acompañada de un menor déficit en la balanza de servicios, resultado de los efectos positivos de la tasa de cambio sobre este tipo de exportaciones y de la reducción de importaciones asociadas con los servicios de turismo y fletes.

Gráfico 1.29 Estimación de la Cuenta Corriente y sus componentes 2016 (Millones de dólares)

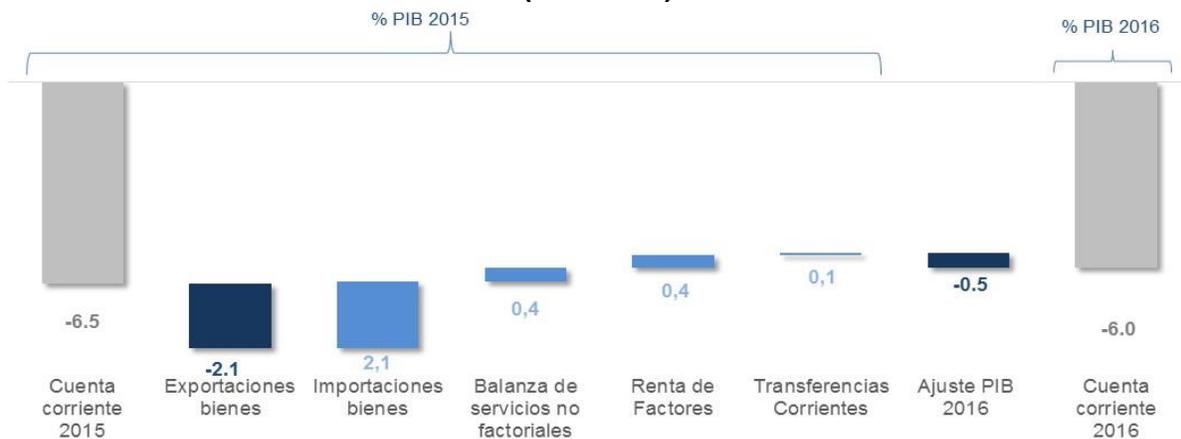


Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Uno de los principales rubros de la renta de factores o ingresos primarios son los ingresos netos de la renta de la inversión directa. En la medida que la inversión extranjera aumente, mayores serán las utilidades a pagar, por lo que el flujo de egresos aumentará. Para 2016 se espera un aumento en la inversión extranjera directa, gracias a los recursos provenientes de la venta de ISAGEN y de otros sectores que tendrán mayor dinamismo (como la construcción, servicios financieros y las manufacturas). No obstante, dicho efecto se verá compensado por una disminución importante de los flujos de inversión extranjera de portafolio, manteniendo la tendencia de *flight to quality* observada desde 2015. Así, se espera que para el 2016 disminuya el nivel de egresos por concepto de pago de utilidades, lo que contribuiría a reducir el desbalance externo.

En lo atinente a las transferencias corrientes o ingresos secundarios, se estima que el balance mejore de manera moderada, después de un importante aumento de estos recursos en 2015. Dicho resultado estará determinado en gran medida por el aumento de las remesas de los trabajadores provenientes del exterior, teniendo en consideración las mejores condiciones en la Zona Euro.

Gráfico 1.30 Estimación de la Cuenta Corriente y sus componentes 2016 (% del PIB)



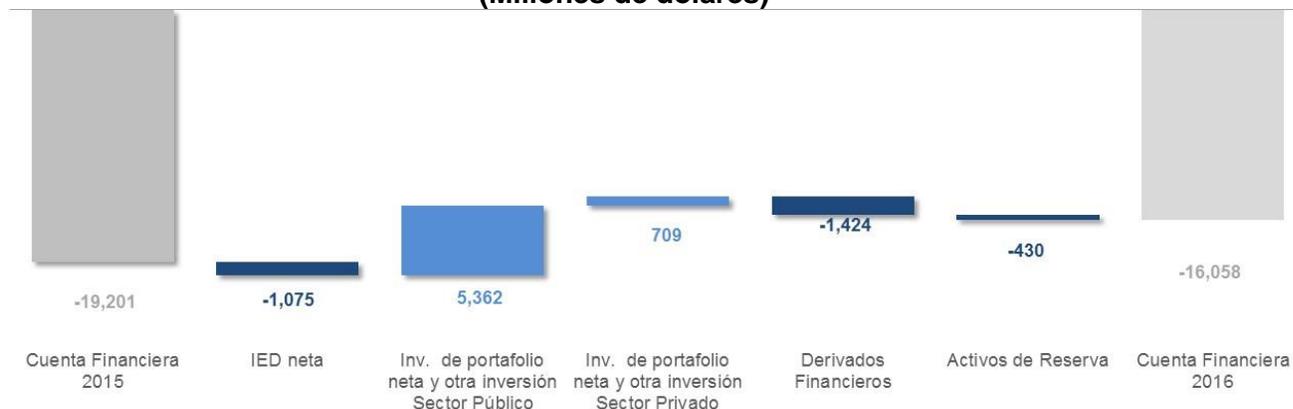
Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

En consecuencia, para 2016 se estima un déficit en la cuenta corriente en dólares inferior en alrededor de US\$ 2.850 millones al observado en 2016. Como se observa en el Gráfico 1.29, la mejora en la cuenta corriente tendría lugar en la balanza de bienes y servicio no factoriales y en las transferencias corrientes, mientras que la renta de factores deterioraría marginalmente el resultado. Incluyendo el efecto de la depreciación en el PIB, la cuenta corriente observará un déficit de 6,0% del PIB (Gráfico 1.30). El efecto de la depreciación nominal sobre la evolución del déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB no será despreciable: 0,5%.

Con referencia a las fuentes de financiamiento, se espera un aumento cercano al 9% en la IED sustentados en la venta de ISAGEN, lo que incluye no sólo la participación del Estado sino de los recursos de la Oferta Pública de Adquisición. Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, se proyectan una disminución en las entradas por flujos de inversión de portafolio, manteniendo la dinámica observada desde 2015. De esta manera, se estima un

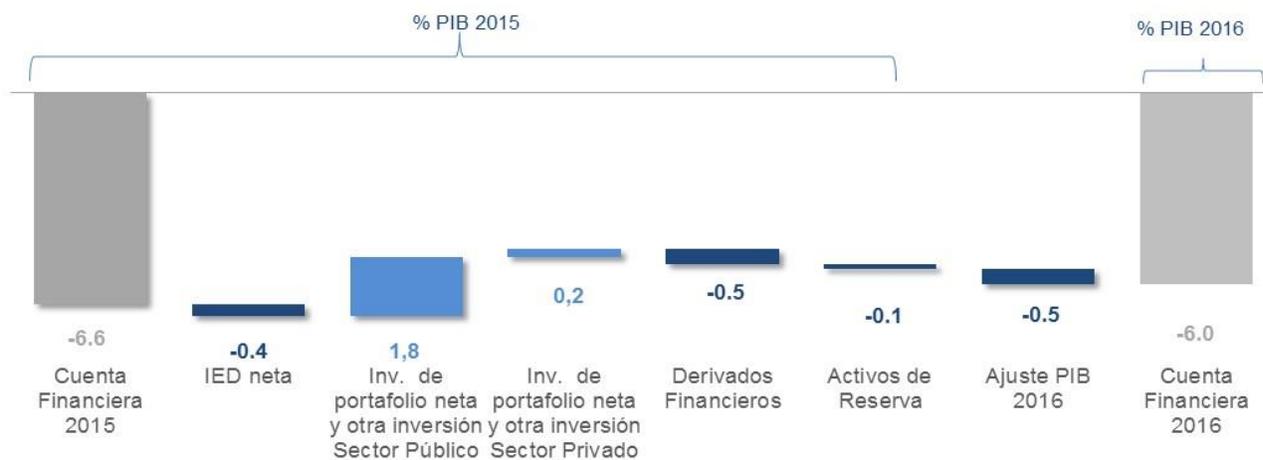
déficit de la cuenta financiera y de capitales por US\$ 16.058 millones (6,0% del PIB), menor al déficit de 2015, particularmente por menores flujos de inversión de portafolio.

Gráfico 1.31 Estimación de la Cuenta de Capitales y Financiera 2016 (Millones de dólares)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 1.32 Estimación de la Cuenta Financiera 2016 (% del PIB)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

Recuadro 1.C. Diagnóstico de vulnerabilidad externa: riesgos balanceados

La vulnerabilidad externa entendida como el grado de preparación de la economía para soportar episodios de reversión de capitales (Manzano, 2002), ha emergido como uno de los temas importantes para Colombia desde la perspectiva de estabilidad macroeconómica, debido a la coexistencia de dos dinámicas internacionales de distinta naturaleza. La primera es el colapso de los precios del petróleo desde el segundo semestre de 2014. La segunda tiene que ver con el cambio en la postura de la política monetaria de EEUU, en donde el primer incremento de tasas tuvo lugar en diciembre de 2015, pero que desde 2013, con la expectativa del fin del impulso monetario, ha inducido una alta volatilidad en los mercados financieros internacionales.

Durante los últimos 15 años la economía colombiana incrementó su grado de exposición al petróleo. Aunque la participación de la extracción de crudo en la actividad productiva no alcanzó nunca el 5,5% del PIB, su participación en los sectores externo y fiscal llegó a ser muy relevante. Por ello, es necesario hacer una evaluación del grado de vulnerabilidad efectiva en que se encuentra el país, así como de las herramientas con que se cuentan para contrarrestar un eventual episodio de reversión de capitales.

Diagnóstico de vulnerabilidad

En esta sección se analiza el comportamiento de los indicadores de vulnerabilidad externa que la literatura sugiere monitorear.

Se seleccionaron aquellos indicadores que cumplieran dos criterios: i) disponibilidad de datos para Colombia y LAC5 para el período 2003-2015; y ii) ausencia de duplicidad de indicadores que midieran el mismo objetivo. De esta forma, de los 21 indicadores sugeridos por el Fondo Monetario Internacional (2003) y de la Comunidad Andina (CAN) (2007), se eligieron nueve.

El Cuadro 1.C.1 resume los principales resultados del análisis realizado. Las columnas 2 y 3 contienen las cifras de cada indicador al cierre de 2013 y 2015, respectivamente. La columna “Estado” compara el nivel del indicador al cierre de 2013 con el del cierre de 2015. Una casilla coloreada con el color azul oscuro indica que el indicador empeoró entre esos años (azul claro es señal de estabilidad y blanco de que el indicador mejoró). La columna “Ranking” compara cada indicador de Colombia con la mediana de LAC5. Si el indicador de Colombia es menos favorable que la mediana para LAC5, la casilla se colorea de azul oscuro, es azul claro si se encuentra en la mediana y blanco si se encuentra mejor posicionado:

La mayoría de indicadores no muestran deterioros. De 9 indicadores analizados, 3 exhiben mejoras entre 2013 y el cierre de 2015, 3 se han mantenido relativamente estables y 3 muestran deterioros marcados.

Cuadro 1.C.1. Síntesis de indicadores de vulnerabilidad externa

Indicadores de vulnerabilidad	2013	2015	Ranking**	Estado***
RIN / Importaciones	9.2	10.8		
Índice de Herfindahl sobre exportaciones	33.1	15.4		
IED petróleo	0.315	0.253		
RIN / Deuda externa de corto plazo	3.6	3.2		
Deduda Externa / RIN	2.1	2.4		
Deuda externa de corto plazo (% Deuda externa total)	13%	15%		
Deuda Externa / Exportaciones	18	40		
Deficit Cuenta Corriente (% PIB)	3.3	6.5		
RIN / Cuenta Corriente	3.5	2.5		

Ranking**

	3ro en LAC5
	4to en LAC5
	5to en LAC5

Estado***

	Empeoró con respecto a 2013
	Permanece igual que en el 2013
	Mejora con respecto a 2013

Fuente: MCHP- DGPM con base en Banco de la República, DANE e institutos de estadística de países LAC5. *Se utilizó el test de Wald para verificar si el cambio en los indicadores es estadísticamente significativo.

Los indicadores que muestran desmejoras son aquellos relacionados con la caída de las exportaciones y con el aumento de la deuda externa. El déficit de cuenta corriente pasó de representar 3,3% del PIB en 2013 a 6,5% en 2015, como consecuencia de la fuerte contracción en las exportaciones en 2015 (-33%) que no pudo ser compensada con la reducción en las importaciones (-15,3%).

Asimismo, la relación entre reservas internacionales netas y el déficit de cuenta corriente pasó de ubicarse en 3,5 en diciembre de 2013 a 2,5 al final de 2015. No obstante, lo anterior indica que en un episodio extremo de falta de financiamiento externo, el colchón de reservas alcanzaría a cubrir más de 2 años del gasto asociado a la cuenta corriente. Vale recalcar que esto ha sido posible gracias al esfuerzo decidido del Banco de la República de acumular reservas internacionales: en los últimos 15 años las reservas se han quintuplicado y hoy por hoy superan los 45 mil millones de dólares.

Respecto a los meses de exportaciones necesarios para cubrir la deuda con extranjeros (deuda externa/exportaciones mensuales), hay que mencionar que el fuerte incremento del indicador hace parte del ajuste nominal del numerador, como consecuencia de la fuerte depreciación, así como de los tiempos que demanda un proceso de transformación productiva, que limitan la capacidad de respuesta inmediata de las ventas externas. De esta forma, es de esperar que la relación deuda externa a ventas externas tenderá a reducirse en la medida que la depreciación merme y, por tanto, la deuda denominada en dólares se reduzca.

En esta misma línea, es clave destacar que el mensaje implícito que se deriva del análisis de los indicadores que han registrado mejoras, no es otro que la economía colombiana se está dirigiendo gradualmente hacia un nuevo equilibrio, caracterizado por un menor nivel de exposición a choques externos.

Por un lado, la acentuada contracción de las importaciones alivia las presiones sobre el déficit de cuenta corriente y, al mismo tiempo, facilita su financiación con reservas internacionales en caso tal que sea necesario hacerlo.

Por otro lado, la importante disminución en la concentración de las exportaciones (medida a través del Índice de Herfindahl) y de la inversión extranjera directa, permite prever que, una vez el impacto petrolero y la alta incertidumbre en los mercados alcance su punto más alto, la dinámica económica iniciará una fase de recuperación sostenida, alimentada por el surgimiento y consolidación de sectores económicos menos dependientes a las volátiles cotizaciones de las materias primas.

No obstante lo anterior, cuando se realiza la comparación con las principales cinco economías de la región (LAC 5), de los 9 indicadores tenidos en consideración, Colombia ocupa los dos escalafones más bajos en siete de ellos, se sitúa en la mediana en dos y en ninguno de ellos alcanza el mejor nivel. Los casos en que Colombia muestra el desempeño menos favorable son el indicador de Cuenta corriente/PIB, RIN/Cuenta corriente y deuda externa/Exportaciones.

Indicador Compuesto de Vulnerabilidad Externa (ICVE)

El análisis individual de los diversos indicadores de vulnerabilidad externa sirve para hacerse una idea general de la situación de exposición en la que se encuentra la economía y, especialmente, para identificar aquellas variables que merecen un mayor monitoreo. Sin embargo, este tipo de análisis no permite capturar directamente la manera en que estos indicadores se relacionan, ni tampoco da luces sobre la ponderación que debería dársele a cada variable cuando el propósito es analizar el riesgo sistémico del panorama macroeconómico.

Se decide, entonces, calcular un Indicador Compuesto de Vulnerabilidad Externa (ICVE) para Colombia y el resto de LAC 5 (sin Brasil¹⁹) a través de la metodología de componentes principales (ACP). Para ello, se utilizó una serie de indicadores de vulnerabilidad recomendados por el FMI y la CAN, los cuales sirvieron de base para el diagnóstico de vulnerabilidad presentado anteriormente²⁰. Una ventaja importante de este indicador es que aproxima muy bien el comportamiento de variables exógenas de aversión al riesgo, tales como el EMBI o los CDS²¹ (Gráfico 1.C.2).

La metodología ACP consiste en identificar aquellos componentes comunes que se desprenden de todo el conjunto de indicadores tenidos en cuenta, dejando de lado los factores idiosincráticos de cada índice. Para ello se reduce la dimensión de un conjunto de datos,

¹⁹ Brasil no se incluyó debido a que algunas de las series utilizadas para el cálculo del ICVE se encuentran desde 2010, lo cual impide hacer las comparaciones presentadas en este recuadro.

²⁰ Las variables son: deuda externa total (% PIB), deuda externa total / exportaciones, deuda externa total / RIN, deuda externa de corto plazo (% deuda total), deuda externa en dólares (% deuda total), deuda externa de corto plazo / RIN, déficit de cuenta corriente / RIN, importaciones totales / RIN, déficit de cuenta corriente / PIB, índice de herfindahl de las exportaciones, IED en el sector petrolero (% IED total), IED (% cuenta financiera), ingresos petroleros (% ingresos totales del GNC).

²¹ La correlación entre el ICVE de Colombia y el Embi+ es de 0,8.

buscando aquella combinación lineal que maximice la capacidad de explicar la variabilidad total de los mismos²².

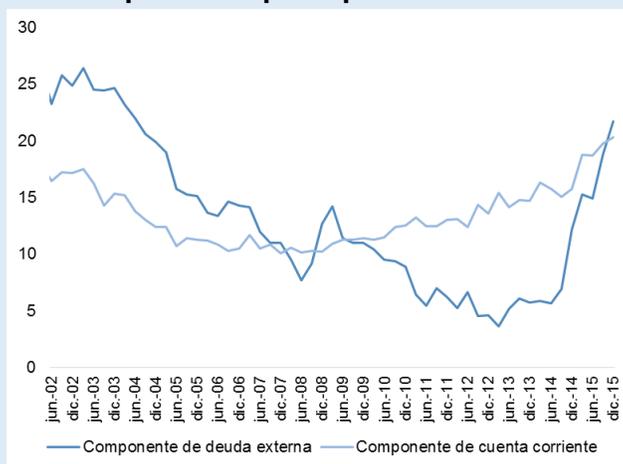
Para el caso de Colombia la implementación de la metodología arrojó dos componentes principales, que en conjunto explican el 70% de la varianza acumulada de los trece indicadores. A través de un análisis de correlaciones y contribuciones de las distintas variables dentro de los componentes calculados, se determinó que el primer componente principal se encuentra asociado al comportamiento de la deuda externa total, mientras que el segundo componente está asociado a la evolución de la cuenta corriente.

Dado que el propósito de este ejercicio es construir un único índice de vulnerabilidad externa que mida el riesgo sistémico de la economía, se realizó un promedio ponderado de los dos componentes principales a partir de su varianza acumulada:

$$ICVE = \frac{VarA(CP_1) CP_1 + VarA(CP_2) CP_2}{VarA(CP_1) + VarA(CP_2)}$$

Como es de esperarse, ambos componentes evidencian un claro deterioro desde mediados de 2014. No obstante, el incremento del riesgo asociado al componente de deuda externa ha sido significativamente mayor al exhibido en el componente de cuenta corriente. En efecto, entre junio de 2014 y diciembre de 2015 el índice de deuda externa muestra un aumento de 285% (2,4 desviaciones estándar), cifra significativamente mayor a la registrada en el índice de cuenta corriente (se incrementó 29% y 1,7 desviaciones estándar).

Gráfico 1.C.1. Componentes principales de vulnerabilidad externa

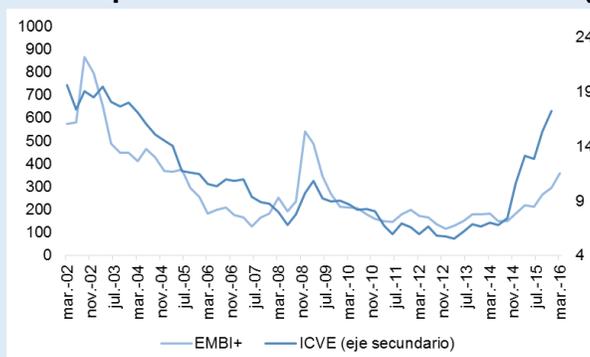


Fuente: cálculos DGPM – MHCP.

El análisis del ICVE, por su parte, da cuenta de un incremento notable en los niveles de vulnerabilidad macroeconómica, aunque el índice aún se sitúa en niveles inferiores a los de principios de la década, cuando la economía apenas comenzaba a recuperarse de la fuerte crisis de finales de los 90.

²² Para mayor detalle sobre la metodología empleada, remitirse al Reporte de Hacienda *Diagnóstico de vulnerabilidad externa en Colombia: riesgos balanceados* (Volumen 2 Año 5).

Gráfico 1.C.2. Índice Compuesto de Vulnerabilidad Externa (ICVE) de Colombia



Fuente: cálculos DGPM – MHCP.

Por último, vale resaltar que pese al marcado incremento en los niveles de riesgo asociados a los indicadores objetivos que fueron utilizados para el cálculo del ICVE, el EMBI, que es un indicador del riesgo que percibe el mercado sobre la estabilidad macroeconómica, ha develado un aumento mucho menos pronunciado. Una manera de verlo es que mientras que el ICVE se sitúa por encima de los niveles de 2008-2009, el EMBI+ de Colombia sigue ubicándose 182 puntos básicos por debajo del pico que alcanzó en diciembre de 2008. Lo anterior es un resultado muy relevante, pues sugiere que la percepción que tienen los inversionistas sobre la situación macroeconómica del país es que se ha producido un choque que afecta la estabilidad, pero que es temporal. De lo contrario, el EMBI+ de Colombia se encontraría en niveles significativamente superiores a los observados hasta el momento (Gráfico 1.C.12). La confianza inversionista está resentida pero se mantiene.

1.2.5 Sector financiero

Durante el 2015, el sistema financiero colombiano atravesó por un proceso de ajuste a la nueva coyuntura macroeconómica que enfrenta el país. El portafolio de inversiones presentó un crecimiento real anual de 4,0% al cierre del año, cifra que es 5,0 pp inferior a la observada en diciembre de 2014 (Cuadro 1.6). Por su parte, la cartera de los establecimientos de crédito registró una desaceleración en su ritmo de crecimiento frente a 2014. En diciembre esta creció 8,8% frente al 11,2% un año atrás, resultado que está en línea con el menor crecimiento del PIB nominal durante 2015 (6,6% en 2014 vs. 5,7% en 2015). Por su parte, las inversiones expuestas a riesgo de mercado registraron desvalorizaciones, como resultado del incremento en la volatilidad de los mercados de capitales, tanto internos como externos, lo que redundó en menores tasas de crecimiento frente al cierre de 2014.

Cuadro 1.6 Portafolio de inversiones de los establecimientos financieros

	Saldos (billones de dic-15)			Crecimiento real anual (porcentaje)		
	2013	2014	2015*	2013	2014	2015
Establecimientos de crédito						
Inversiones	92,8	92,9	108,7	13,2	0,1	17,1
Cartera	311,9	346,7	377,2	11,4	11,2	8,8
<i>Comercial</i>	187,8	210,3	222,3	10,2	12,0	5,7
<i>Consumo</i>	87,5	95,4	100,2	9,8	9,0	5,0
<i>Vivienda</i>	33,7	39,4	44,2	28,8	16,9	12,1
<i>Microcrédito</i>	9,3	9,8	10,6	15,1	5,6	8,0
Total establecimientos de crédito	404,7	439,6	485,9	26,0	8,6	10,5
Instituciones financieras no bancarias (IFNB)						
Pensiones obligatorias	146,7	160,2	161,4	3,1	9,2	0,8
Pensiones voluntarias	13,4	11,3	11,3	-2,8	-15,4	-0,7
Cesantías	7,4	7,3	7,9	1,7	-1,1	7,4
Seguros generales	7,9	8,3	9,2	5,3	4,9	11,0
Seguros de vida	26,9	28,3	26,3	14,6	5,3	-7,1
Sociedades fiduciarias	173,1	194,0	181,9	4,1	12,1	-6,2
Sociedades comisionistas de bolsa (SCB) y sociedades administradoras de inversión (SAI)	9,8	11,8	11,4	9,0	19,8	-3,4
Total IFNB	385,2	421,1	409,2	4,2	9,3	-2,8
Total	789,9	860,8	895,1	14,3	9,0	4,0

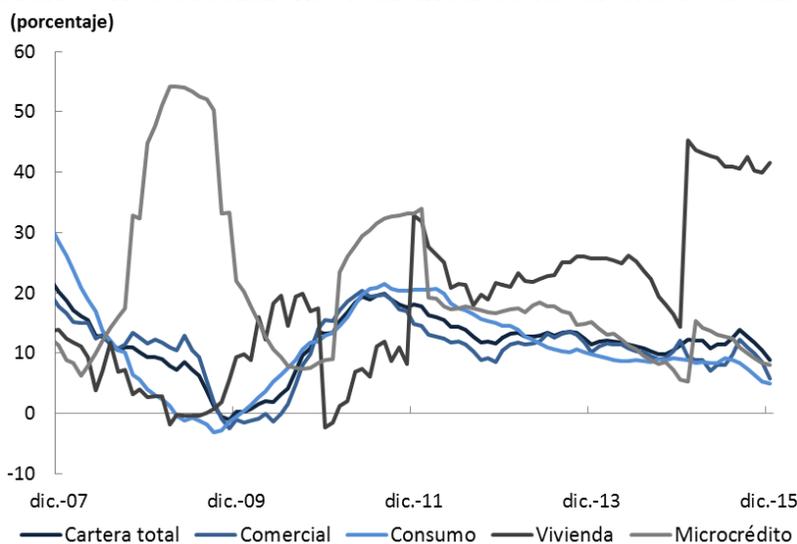
* Desde 2015 las inversiones incluyen Operaciones con derivados

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En 2015, todas las modalidades de crédito registraron un menor ritmo de crecimiento en relación a lo observado en 2014. La cartera de vivienda fue la que registró el mejor resultado al crecer 12,1%, cifra que es 4,4 pp inferior a la presentada en 2014 (

Gráfico 1.33). Entretanto, las carteras comercial y de consumo exhibieron comportamientos similares, al crecer 5,7% y 5,0%, respectivamente. Estos resultados están en línea con el menor crecimiento de la demanda interna, la cual estuvo explicada por un menor consumo de los hogares y una menor formación bruta de capital.

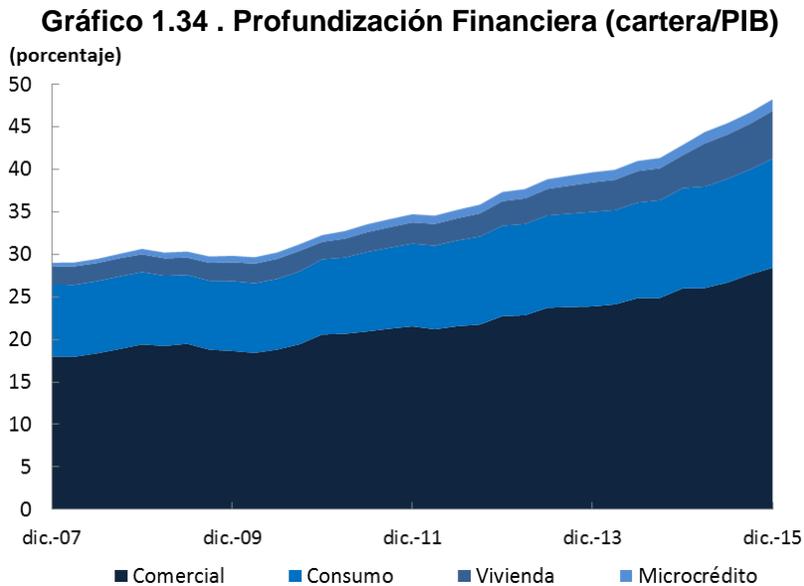
Gráfico 1.33 Crecimiento real anual de la cartera de crédito



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A pesar de la menor dinámica de la cartera, la profundización financiera -medida como la razón de cartera a PIB- continuó aumentando, ubicándose en 48,3% al cierre de 2015, lo que significa un incremento de 8,6 pp con relación a lo observado en 2014 (

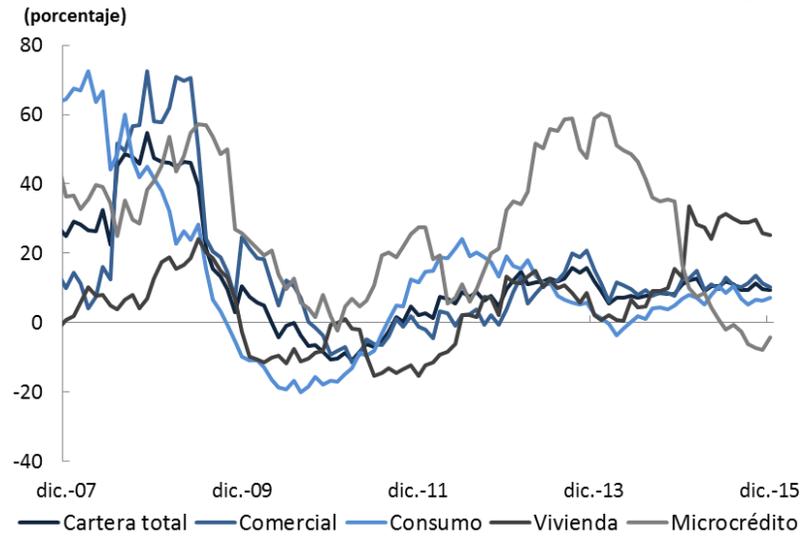
Gráfico 1.34). Este resultado estuvo explicado, principalmente, por el aumento de la cartera comercial, la cual pasó de 23,9% a 28,4% al finalizar 2015 y representa alrededor del 60% de la cartera total.



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En términos de riesgo, el crecimiento de la cartera riesgosa -definida como aquella con calificación diferente de A- registró un comportamiento relativamente estable durante 2015. La cartera riesgosa total presentó un crecimiento real de 9,5% en diciembre del año en mención, cifra que es 1,6 pp inferior a la de un año antes (11,1%) (Gráfico 1.35). Por su parte, la cartera riesgosa de vivienda presentó el deterioro más alto (incrementó 25,3% anual). No obstante, es importante resaltar que este resultado es explicado por la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

Gráfico 1.35 Crecimiento real anual de la cartera riesgosa



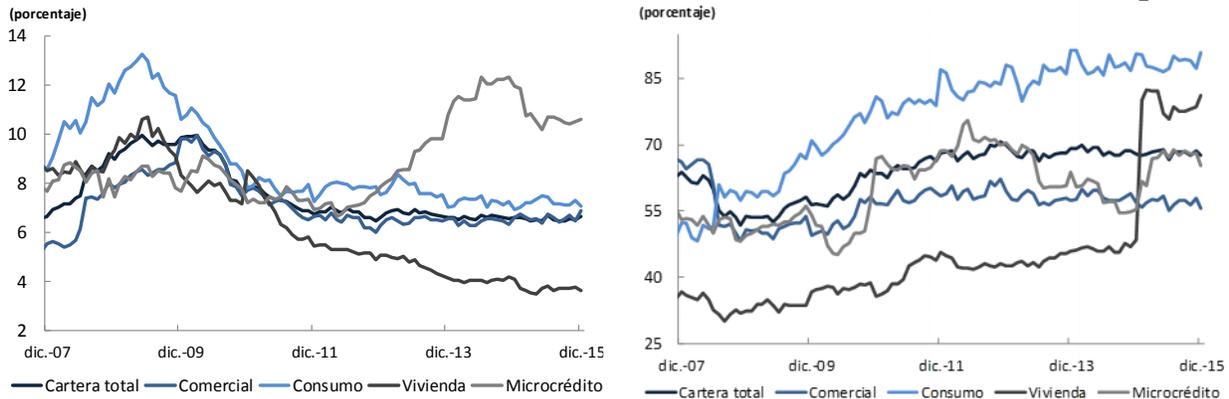
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.
Cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En línea con lo observado para la cartera riesgosa, el indicador de calidad (IC) –definido como la razón entre cartera riesgosa y cartera total– también presentó un comportamiento estable a lo largo de 2015, cerrando el año en 6,6%. Tanto la cartera de consumo como la comercial cerraron el año con leves aumentos, al situarse en 7,1% y 6,9%, respectivamente (Gráfico 1.36. Panel A). Por su parte, el indicador de las carteras de vivienda y microcrédito decreció pasando de 4,1% a 3,6% y de 11,9% a 10,6%, en su orden.

La estabilidad de los indicadores de riesgo se ve reflejada en el cubrimiento de la cartera riesgosa –definido como la razón entre provisiones y cartera riesgosa–. El indicador para la cartera total se mantuvo estable al pasar de 67,9% en diciembre de 2014 a 67,6% un año después (Gráfico 1.36 Panel B). La cartera de vivienda fue la que presentó el mayor incremento en el periodo mencionado (32,6 pp), resultado que se explica por la contabilización del leasing habitacional como cartera de vivienda por la implementación de las NIIF. Antes de las nuevas normas de contabilidad, estos créditos hacían parte de la cartera comercial y eran provisionados de acuerdo con el SARC²³ de esa cartera.

²³ SARC es el Sistema de Administración de Riesgo de Crédito.

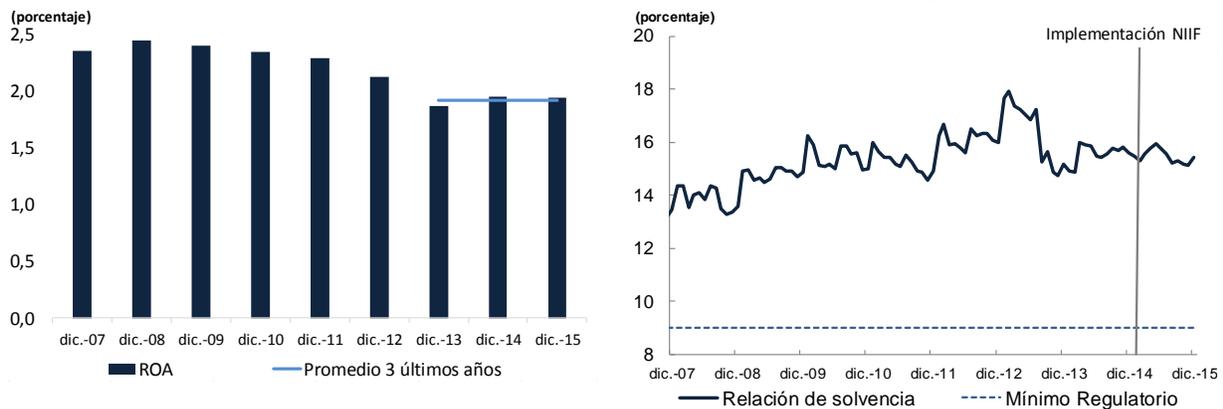
Gráfico 1.36. Indicador de calidad y cubrimiento de la cartera riesgosa
Panel A. Indicador de Calidad **Panel B. Cubrimiento Cartera Riesgosa**



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia
 Cálculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A pesar del menor ritmo de crecimiento de la cartera y la desvalorización de los títulos de deuda pública, la rentabilidad de los intermediarios de crédito no presentó deterioros significativos, cerrando el 2015 en 1,94% (1,95% un año atrás) (Gráfico 1.37 Panel A). Este comportamiento se vio reflejado en el indicador de solvencia, el cual se ubicó en 15,4%, reflejando la solidez patrimonial de los establecimientos de crédito (Gráfico 1.37. Panel B).

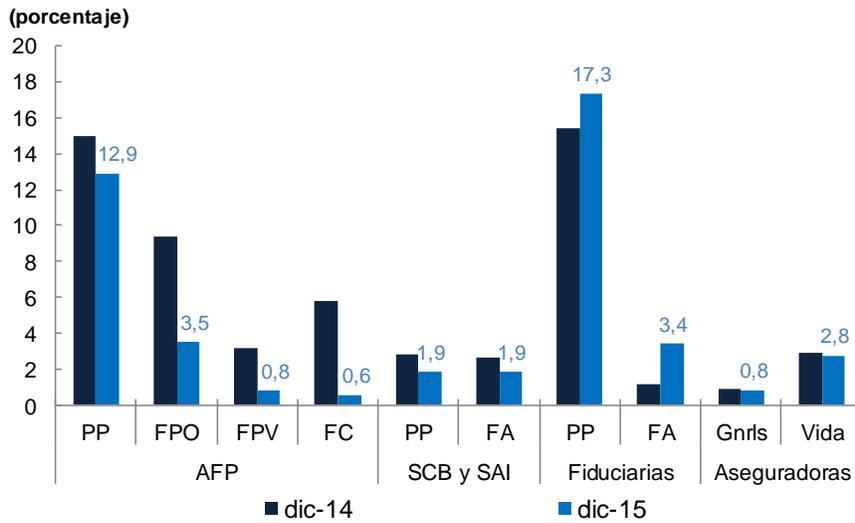
Gráfico 1.37 . Indicadores de rentabilidad y solvencia
Panel A. Rentabilidad ROA **Panel B. Solvencia**



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia
 Cálculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La volatilidad de los mercados internacionales, tanto nacionales como extranjeros, se vio reflejada en la rentabilidad de los portafolios administrados por las instituciones financieras no bancarias (IFNB). Los Fondos de Pensiones Obligatorias y los Fondos de Cesantías (FC) fueron los que registraron las mayores disminuciones de su rentabilidad al pasar de 9,4% y 5,8% al cierre de 2014 a 3,5% y 0,6% en 2015, respectivamente. Los fondos administrados por las fiduciarias fueron los únicos que presentaron un incremento en su rentabilidad, situándose en 3,5% en diciembre de 2015, lo que representó un incremento de 2,2 pp frente a lo registrado un año antes.

Gráfico 1.38 Rentabilidad de las IFNB

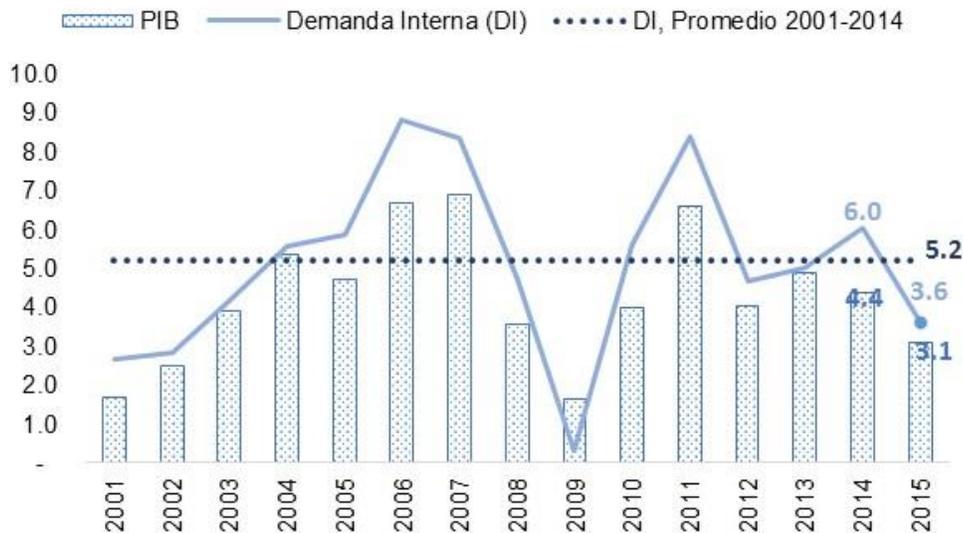


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia
Cálculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1.2.6 Balance macroeconómico

El crecimiento de la demanda interna en 2015 se ubicó en 3,6%, cifra 2,4 pp por debajo de lo observado en 2014 y 1,4 pp inferior al crecimiento promedio de los últimos 14 años (Gráfico 1.39). Este comportamiento se encuentra en línea con la desaceleración de la actividad económica. No obstante, es importante recalcar que la expansión de la demanda interna fue superior al crecimiento total de la economía, lo cual representó una ampliación del déficit en cuenta corriente.

Gráfico 1.39. Crecimiento del PIB vs. Demanda Interna



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Pese al menor ritmo de crecimiento, la inversión como porcentaje del PIB se mantuvo en niveles históricamente altos en 2015 (Gráfico 1.40), siendo a su vez la más alta dentro de las principales economías de la región. Nuevamente, la principal contribución a la inversión provino del componente privado, el cual, para el 2015 representó el 20,5% del PIB. No obstante, esta cifra evidencia una menor participación frente al 2014. El menor crecimiento de la inversión privada contrajo la tasa de inversión en 0,3 puntos del PIB en comparación con el año anterior. Con respecto al componente público, la puesta en marcha de los programas de vivienda del Gobierno Nacional sumado a la construcción de obras civiles por parte de los gobiernos locales, permitieron que en 2015 la tasa de inversión pública (como % del PIB) fuera 9,1% del PIB.

Gráfico 1.40. Tasa de inversión (% del PIB)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Teniendo en cuenta que la inversión total (como % del PIB) se mantuvo relativamente estable en 2015 y que el consumo total no mostró una fuerte desaceleración, la combinación de estos dos efectos deterioró el balance agregado de la economía entre ahorro e inversión, hecho que se ve reflejado en un mayor déficit en la cuenta corriente. Este mayor desbalance externo se explica por un mayor déficit del Gobierno General, en particular del GNC cuyo déficit pasó de -2,4% a -3,0% del PIB entre 2014 y 2015. Sumado a esto, el balance de las administraciones regionales y locales pasó de 0,4% del PIB a -0,5% (un deterioro de -0,9 pp) en razón a que 2015 fue el último año de administraciones y que la ejecución del gasto y de la inversión suele ser la más alta de los cuatro años de gobierno. Por su parte, el balance del sector privado, pasó de -3,7% del PIB en 2014 a -3,4% en 2015, sustentado en niveles relativamente estables de inversión y consumo, a pesar de la reducción del ingreso disponible (Ver Gráfico 1.41).

Gráfico 1.41. Balance macroeconómico (% del PIB)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP

En el caso del sector público, el mayor desbalance dio lugar a una reducción en su tasa de ahorro desde 7,4% en 2014 a 6,7% del PIB en 2015 (Gráfico 1.42). Como resultado, la tasa de ahorro de la economía en 2015 se ubicó en 23,1% del PIB, disminuyendo 1,5 pp frente a la tasa de 24,6% que se registró un año atrás (Gráfico 1.42). Esto muestra un menor ahorro, tanto de los agentes privados, como del sector público, evidenciando la necesidad de un ajuste macroeconómico en ambos frentes que contribuya a reducir el desbalance externo de la economía colombiana.

Gráfico 1.42. Tasa de ahorro (% del PIB)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP

De esta manera, dada la desaceleración del crecimiento del PIB prevista para el 2016, es necesario que se dé una desaceleración de la demanda interna y, en segundo lugar, una recomposición de la demanda externa que contribuya positivamente al crecimiento agregado y a la corrección del déficit en cuenta corriente.

Particularmente, dado que se desvanece el efecto positivo y prolongado de los precios altos de las materias primas sobre el ingreso nacional, un menor crecimiento de la inversión y del consumo, tanto público como privado, permitirá una desaceleración ordenada de la demanda

interna. Específicamente, se prevé un crecimiento de la demanda interna cercano al 1,6% en 2016 (-2,0 pp en relación con 2015).

En este sentido, el sector privado liderará este ajuste en 2016, mejorando su relación ahorro-inversión y alcanzando un balance deficitario en 3,2% del PIB. Así, se espera que el déficit en cuenta corriente se reduzca, financiado principalmente por inversión extranjera directa y, en menor medida, de portafolio. De manera consistente, para 2016 se proyecta una menor tasa de inversión (28,4% del PIB).

Vale la pena enfatizar que el ajuste macroeconómico de mediano plazo provendrá tanto del sector público como privado. Por el lado del Gobierno, este reajuste obedece a la caída permanente de las rentas petroleras y a la necesidad de nuevas fuentes de ingreso, de modo que se garantice la sostenibilidad fiscal del país. En cuanto al ajuste del sector privado, el menor consumo e inversión será consistente con la subida de tasas por parte del Banco de la República, lo cual favorecerá el ahorro de la economía en los próximos años.

En síntesis, el deterioro en los términos de intercambio y su efecto negativo sobre el ingreso nacional, requiere de un ajuste ordenado que garantice la estabilidad macroeconómica del país. Para llegar a ese nuevo equilibrio, es necesario que la demanda interna crezca a un menor ritmo que la economía y que el balance de la demanda externa contribuya positivamente al crecimiento económico. Esto ya ha empezado a ocurrir desde el cuarto trimestre de 2015 y se espera continúe durante el 2016.

1.3 Principales Supuestos para el 2016

A continuación se muestra un resumen de las principales proyecciones y supuestos macroeconómicos para el año 2016, sobre los cuales se construyen las estimaciones fiscales.

Cuadro 1.7. Resumen Principales Supuesto Macroeconómicos 2016

	2015	2016p
PIB real (Variación anual, %)	3,1	3,0
Inflación (Fin de periodo, %)	6,8	6,5
PIB Nominal (\$ billones)	800,8	849,3
TRM (promedio periodo)	2.745	3.150
Brent (Precio promedio, USD/barril)	53,7	42,0
Canasta Colombiana (Precio promedio, USD/barril)	40,9	30,0
Producción de petróleo (KBPD)	1.004	921
Exportaciones FOB (USD, Variación anual, %)	-33,0	-15,9
Importaciones FOB (variación anual, %)	-15,3	-12,0
Balance Cuenta Corriente (% PIB)	-6,5	-6,0

Fuente: DANE y cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Capítulo II

2 BALANCE FISCAL 2015 Y PERSPECTIVAS 2016

Este capítulo presenta los principales resultados del cierre de 2015 y el Plan Financiero para 2016. Los resultados observados en 2015 obedecen a los compromisos de la sostenibilidad y disciplina fiscal que sigue el Gobierno Nacional Central (GNC) en el manejo de su política fiscal.

El resultado fiscal del GNC mantiene el nivel de déficit total en 3,0% del PIB para 2015, que implica un déficit estructural de 2,2% del PIB. Este resultado es consistente con el cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, la cual estipula una meta puntual de déficit estructural por debajo de 2,3%.

La estimación del balance fiscal del SPNF para 2016 no afectará la deuda neta de activos financieros, ya que en 2016 se espera un superávit primario de 0,9% del PIB, consistente con un nivel de deuda de 34,8% del PIB, menor a lo observado en 2015 (35,3%). Es decir, se mantiene una senda de reducción paulatina de la deuda. De esta manera, se reitera el compromiso del Gobierno de consolidar una trayectoria sostenible de las finanzas públicas.

2.1 Cierre Fiscal 2015²⁴

Durante la vigencia 2015, el Sector Público Consolidado (SPC) presentó un déficit fiscal de \$27.166 mm (3,4% del PIB), lo que representa un aumento de \$10.513 mm frente al déficit registrado en 2014: \$10.653 mm (1,4% del PIB) (Cuadro 2.1).

El resultado del SPC es producto de un Sector Público No Financiero (SPNF) de \$27.151 mm (3,4% del PIB) y un superávit de \$769 mm del Sector Público Financiero (0,1% del PIB). La discrepancia estadística fue de -\$746 mm (negativa en 0,1% del PIB).

Como se explica en detalle en el Cierre Fiscal del Sector Público Consolidado – Cuarto Trimestre de 2015 del 09 de junio de 2016, en 2015, el Gobierno Nacional Central (GNC) registró un déficit total de 3,0% del PIB. En detalle, los ingresos crecieron 2,7%, equivalente a una reducción en términos del PIB de 0,6 puntos porcentuales (pp), mientras que el gasto registró un crecimiento nominal de 6,5%, que como porcentaje del PIB representa un incremento de 0,1 pp. Con este resultado, el Gobierno dio cumplimiento a la meta establecida en el MFMP 2015 (3,0% del PIB). Asimismo, el resultado fiscal obtenido por el GNC permitió el cumplimiento de la meta de regla fiscal establecida mediante la Ley 1473 de 2011 y que para la vigencia 2015 exigía un balance estructural no mayor a 2,3% del PIB.

²⁴ El detalle del Cierre Fiscal del Sector Público Consolidado para la vigencia 2015 fue publicado como Cierre Fiscal Sector Público Consolidado – Cuarto Trimestre 2015 el 09 de junio de 2016.

Cuadro 2.1 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2015 vs 2014)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2014	2015*	2014	2015*
1. Sector Público No Financiero	-10.848	-27.151	-1,4	-3,4
Gobierno Nacional Central	-18.356	-24.269	-2,4	-3,0
Sector Descentralizado	7.508	-2.882	1,0	-0,4
Seguridad Social	4.002	3.581	0,5	0,4
Empresas del nivel nacional	-264	-1.797	0,0	-0,2
Empresas del nivel local	606	-565	0,1	-0,1
Regionales y Locales	3.164	-4.102	0,4	-0,5
Del cual SGR	3.145	-670	0,4	-0,1
Del cual FAE	1.710	345	0,2	0,0
2. Balance cuasifiscal del Banrep	-1.129	-395	-0,1	0,0
3. Balance de Fogafín	625	1.164	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	756	-746	0,1	-0,1
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO *	-10.653	-27.166	-1,4	-3,4

* El cálculo del balance del SPC incluye los Costos de Reestructuración Financiera (CRF).

Para el 2014 y 2015 fue de \$57 mm y \$39 mm, respectivamente

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el sector descentralizado registró un deterioro en su balance al pasar de un superávit de 1,0% del PIB en la vigencia 2014 a un déficit de 0,4% del PIB en 2015. Este cambio se debió principalmente al aumento de los gastos del sector de regionales y locales, así como de las empresas del nivel nacional, resultados que se vieron parcialmente compensados en el balance por el superávit del sector de seguridad social.

El balance del sector de Regionales y Locales fue inferior en \$7.266 mm (0,9% del PIB) en comparación con el registrado en 2014, 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 último año de gobierno de alcaldes y gobernadores. Esta situación no ocasionó un incremento en el financiamiento del sector, porque fue asumido con una desacumulación de activos en cuentas corrientes, certificados de depósito a término, depósitos de ahorro y bonos.

Las empresas del nivel nacional presentaron un déficit de 0,2% del PIB debido al deterioro del balance del sector eléctrico y de las empresas que componen el resto nacional. Por una parte, el sector eléctrico presentó un déficit de \$360 mm (0,04% del PIB) explicado por el incremento de los gastos de operación comercial, como consecuencia del aumento de los costos asociados al Fenómeno de El Niño, especialmente en la electrificadora Gecelca y en las electrificadoras regionales.

Por otra parte, el balance agregado del resto de empresas del nivel nacional fue deficitario en 0,1% del PIB, debido al deterioro del balance de los establecimientos públicos en \$1.637 mm (0,2% del PIB). Lo anterior fue consecuencia de un mayor déficit del ICBF y la ANI (\$451 mm y \$355 mm respectivamente) y al aumento de las cuentas por pagar que ocasionó un incremento

de la deuda flotante de \$811 mm (0,1 % del PIB). Adicionalmente, 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 2014 a un déficit de \$350 mm en 2015. La entidad que más aportó al déficit del SPNM fue ISA con un déficit de \$438 mm.

El sector de Seguridad Social presentó un superávit de 0,4% del PIB, inferior en 0,1 puntos porcentuales del PIB al resultado registrado durante la vigencia 2014. El cambio en el resultado se debió principalmente a un menor superávit en el área de pensiones y cesantías, del orden de 0,3% del PIB, explicado por menores rendimientos financieros, equivalentes a 0,1% del PIB y a una caída del rubro de otros ingresos compuesto por 0,2% del PIB. Por otra parte, el área de salud redujo su déficit en \$1.493 mm como consecuencia de menores gastos de recobros no incluidos en el POS.

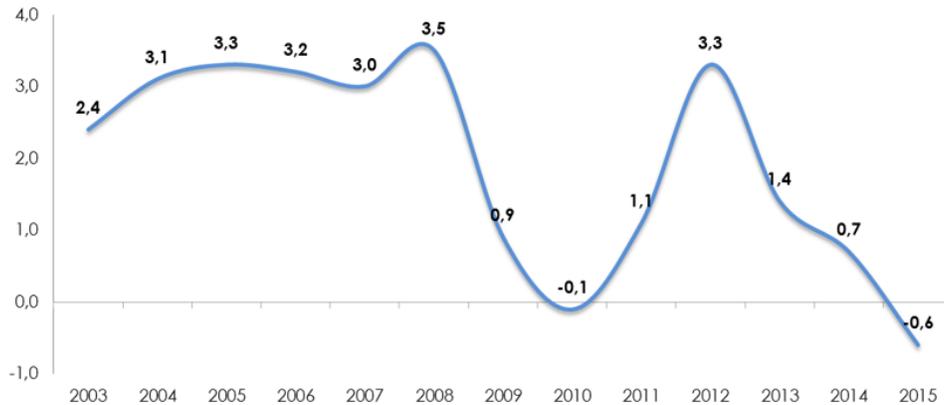
Las empresas del nivel local registraron un déficit de \$565 mm, menor en \$1.171 mm al observado en 2014. El resultado obedece principalmente al déficit acumulado de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), el Metro de Medellín y las Empresas Públicas de Medellín (EPM) por valor de \$1.166 mm, del cual corresponde el 68% a la ETB. Sin embargo, las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) presentaron superávits de \$272 mm y \$623 mm respectivamente.

Finalmente, el SPF reportó un balance superavitario de \$769 mm (0,1% de PIB) en 2015, que contrarrestó el déficit de \$504 mm del año previo. El Banco de la República, registró para 2015 un balance deficitario de \$395 mm, causado por las remuneraciones a los depósitos de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional DGCPTN colocados en el Banco de la República (equivalentes a \$149 mm) y por el costo de emisión y distribución de especies monetarias. Sin embargo, vale resaltar que el déficit fue inferior al observado en 2014 de \$1.129 mm debido al cambio en la metodología, de caja a causación, utilizado para cálculo fiscal de la entidad. Finalmente, Fogafín registró un superávit de \$1.164 mm, producto de Ingresos totales por \$1.243 mm (0,2% del PIB), y gastos por \$79 mm (0,0 del PIB).

2.1.1 Balance Primario

Durante la vigencia 2015, el SPNF registró un déficit primario, correspondiente al balance sin incluir el pago de intereses, equivalente a 0,6% del PIB, inferior en 1,3 puntos porcentuales (pp) al superávit observado en 2014 (0,7% del PIB). Al igual que el resultado global del SPC, la disminución del balance primario registrada en 2015 está asociada a los déficits registrados tanto en el sector de Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR) como en las empresas del nivel nacional (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1 Balance Primario del SPNF (% del PIB)



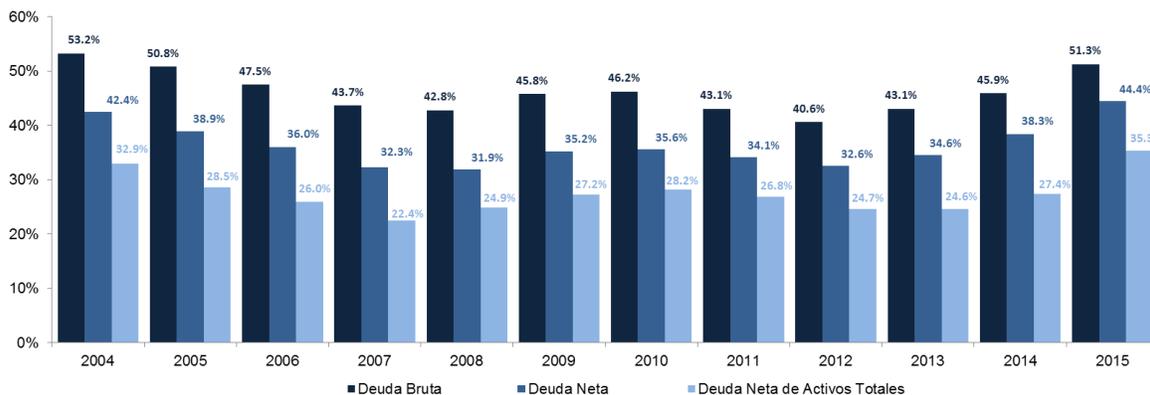
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.1.2 Deuda Pública

La deuda bruta del SPNF pasó de 45,9% a 51,3% del PIB entre 2014 y 2015, mientras que la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 27,4% a 35,3% del PIB (Gráfico 2.2).

Por componente, la deuda interna neta de activos financieros se incrementó en 2,3 pp al pasar de 15,1% a 17,4% del PIB y la deuda externa neta lo hizo en 4,3 pp al pasar de 12,3% a 16,6% del PIB. El crecimiento en la deuda interna neta se explica principalmente por un incremento de 1 pp en la deuda bruta del Nivel Territorial y una des-acumulación de activos financieros de las entidades departamentales y municipales. Por su parte, el crecimiento en la deuda externa neta es resultado de una depreciación de 31,6% del peso frente al dólar al cierre de 2015. Si al cierre de 2015 se hubiese mantenido la misma tasa de cambio que al cierre de 2014, la deuda externa neta se habría reducido en 1,6 pp.

Gráfico 2.2 Deuda del SPNF (% PIB)²⁵

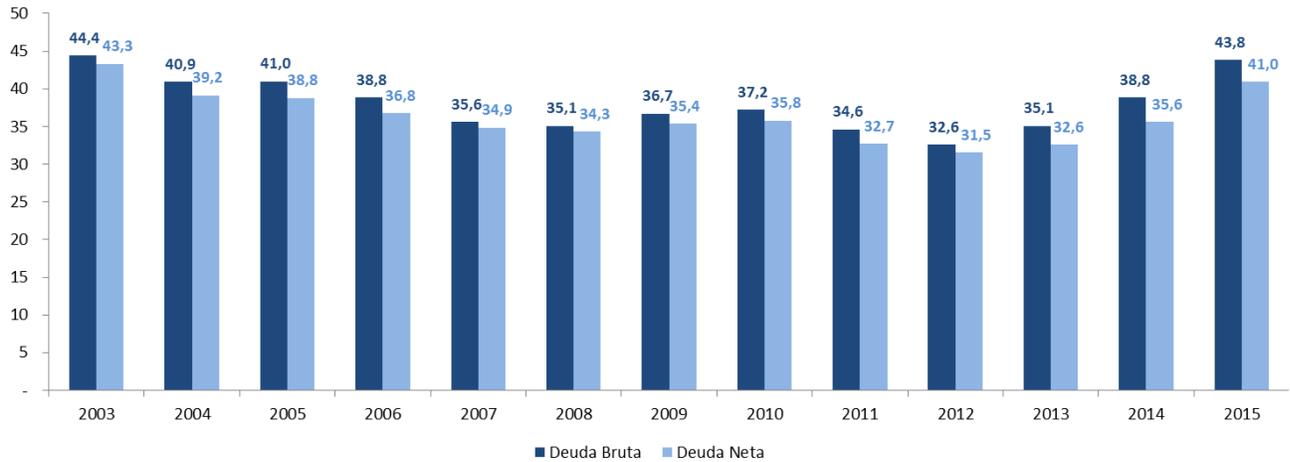


Fuente: DGPM DGCPTN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República.

²⁵ 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). La deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

Como se observa en el Gráfico 2.3, la deuda bruta del GNC pasó de 38,8% del PIB en 2014 a 43,8% del PIB en 2015 y al descontar los activos en poder de la Nación la deuda neta se ubicó en 41,0% del PIB.

Gráfico 2.3 Deuda del GNC (% del PIB)



Nota: Los valores reportados incluyen CUN pero no incluyen cuentas por pagar con el fin de guardar consistencia con las proyecciones de deuda. Para consultar el saldo de la deuda incluyendo las cuentas por pagar, ingresar a:

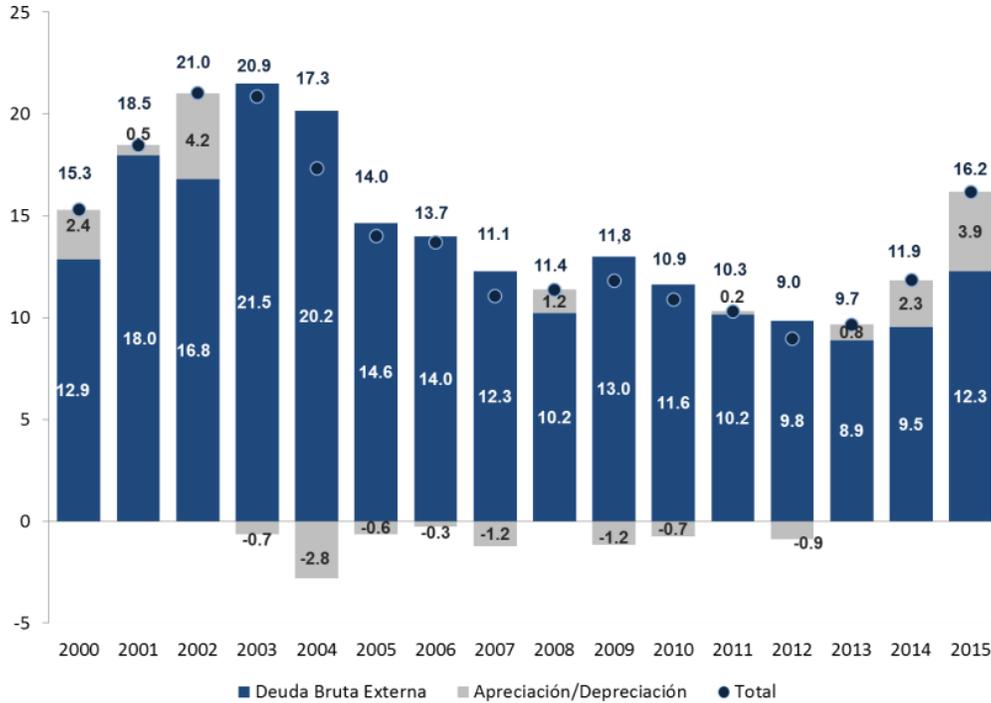
www.minhacienda.gov.co - Política fiscal- Estadísticas Gobierno Nacional Central

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La deuda bruta del GNC como porcentaje del PIB aumentó en 5 pp entre el cierre de 2014 y el de 2015. El incremento en el saldo de la deuda bruta se explica en un 55% por la depreciación del peso frente al dólar. Por rubros, la deuda interna aumentó en 0,7 pp al pasar de 27,0% al cierre de 2014 a 27,7% del PIB al cierre de 2015. El mayor saldo de la deuda interna bruta se explica en un 19% por el aumento de la inflación. Por su parte, la deuda externa bruta aumentó 4,3 pp entre el cierre de 2014 y el cierre de 2015 al pasar de 11,9% a 16,2% del PIB como se muestra en el (Gráfico 2.4). El aumento en el saldo de la deuda externa bruta se explica en un 78% por el alza en la tasa de cambio.

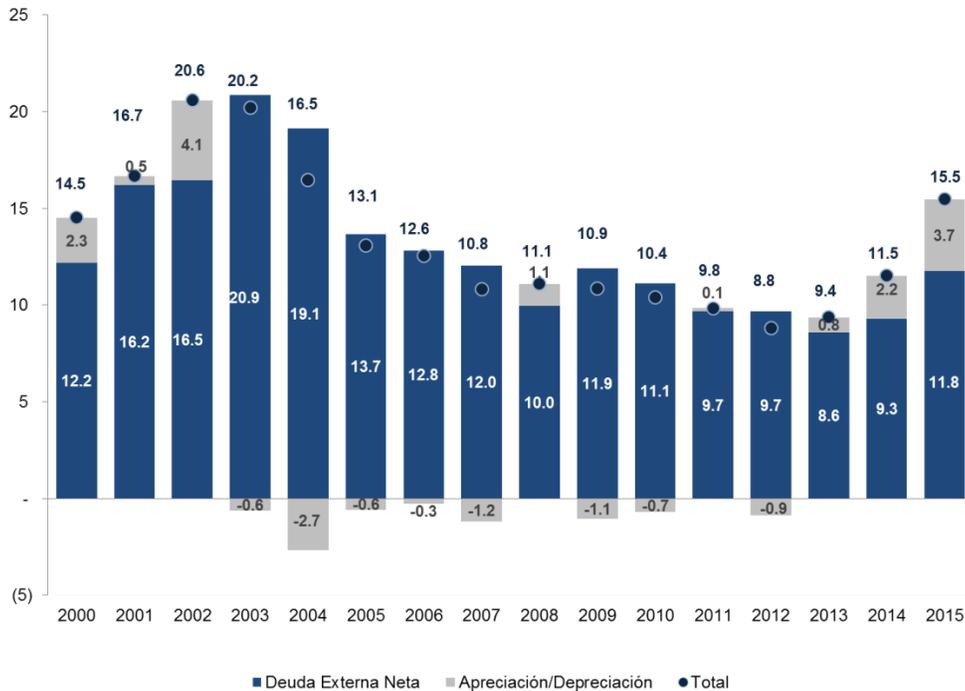
La deuda neta del GNC como porcentaje del PIB aumentó en 5,4 pp entre el cierre de 2014 y el de 2015, el aumento en el saldo de la deuda neta se explica en un 51% por la depreciación del peso frente al dólar. Por composición, la deuda interna neta aumentó en 1,4 pp al pasar de 24,1% al cierre de 2014 a 25,5% del PIB al cierre de 2015. El aumento en el saldo de la deuda interna se explica en un 15% por el aumento de la inflación. Por su parte, la deuda externa neta aumentó 4 pp entre el cierre de 2014 y el cierre de 2015 al pasar de 11,5% a 15,5% del PIB como se muestra en el (Gráfico 2.5). El aumento en el saldo de la deuda externa neta se explica en un 81% por la devaluación del peso frente al dólar.

Gráfico 2.4 Deuda Externa Bruta del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 2.5 Deuda Externa Neta del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La estrategia de colocación de la nación busca reducir el riesgo de tasa de cambio asociado al endeudamiento externo y favorece la profundización de mercado local de capitales. Es así como la composición por fuente de financiamiento para el 2016 contempla el 68,8% por fuentes internas y el 31,2% por fuentes externas, como se presenta más adelante en la sección de financiamiento - Fuentes y Usos del GNC 2016.

2.2 Plan Financiero 2016

Para la vigencia 2016, se proyecta en el SPC un déficit de \$19.938 mm, equivalente a 2,3% del PIB (Cuadro 2.2). Igualmente se estima un déficit fiscal del SPNF de 2,6% del PIB, consistente con un superávit primario de 0,9% del PIB y un nivel de deuda neta de activos financieros de 34,8%. Por otra parte, se proyecta un mejoramiento de \$1.283 mm en el balance del SPF (0,1% del PIB), compuesto por el Banco de la República y Fogafín.

Cuadro 2.2 Balance Fiscal Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2015	2016*	2015	2016*
1. Sector Público No Financiero	-27.151	-21.989	-3,4	-2,6
Gobierno Nacional Central	-24.269	-33.319	-3,0	-3,9
Sector Descentralizado	-2.882	11.330	-0,4	1,3
Seguridad Social	3.581	4.936	0,4	0,6
Empresas del Nivel Nacional	-1.797	4.201	-0,2	0,5
Empresas del Nivel Local	-565	-413	-0,1	0,0
Regionales y Locales	-4.102	2.606	-0,5	0,3
Del cual SGR	-670	212	-0,1	0,0
Del cual FAE	345	311	0,0	0,0
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	-395	808	0,0	0,1
3. Balance de Fogafín	1.164	1.244	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	-746	0	-0,1	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**	-27.166	-19.938	-3,4	-2,3

*Cifras proyectadas.

** El cálculo del balance del SPC incluye el Costo de la Restructuración Financiera (CRF).

En 2015 fue de \$39 mm y en 2016 será de \$0,1 mm.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.1 Sector Público No Financiero (SPNF)

Para 2016 se proyecta un déficit de 2,6% del PIB para el SPNF. Este cambio, en relación con el balance observado en 2015 (-3,4% del PIB), se explica principalmente por: i.) una ampliación temporal del déficit del GNC (equivalente a 0,9 pp), dado el mayor ciclo económico y petrolero que permite la Regla Fiscal; ii.) una mejora en el balance del sector de Regionales y Locales de 0,8 pp del PIB respecto a 2015, como resultado del inicio del nuevo ciclo de gobierno (2016-2019) caracterizado por ser un periodo de planeación y desaceleración del gasto, iii) un mejor resultado de las empresas del nivel nacional del orden de 0,7 pp del PIB, debido a la incorporación de la cuenta Especial del FONDES y iv) un mayor superávit del sector de Seguridad Social de 0,2 pp, debido al incremento de los ingresos de inversión en el área de

salud y la incorporación de la Cuenta Especial del FONPET en el área de pensiones. (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

SECTORES	(\$ MM)		(% PIB)	
	2015	2016*	2015	2016*
Seguridad Social	3.581	4.936	0,4	0,6
Empresas del Nivel Nacional	-1.797	4.201	-0,2	0,5
FAEP	-280	-359	0,0	0,0
Eléctrico	-391	-205	0,0	0,0
Resto Nacional	-1.125	4.765	0,6	0,6
Empresas del Nivel Local	-565	-413	-0,1	0,0
EPM	-195	-367	0,0	0,0
EMCALI	272	43	0,0	0,0
Resto Local	-642	-89	0,0	0,0
Regionales y Locales	-4.102	2.606	-0,5	0,3
Del cual SGR	-670	212	-0,1	0,0
Del cual FAE	345	311	0,0	0,0
Sector Descentralizado	-2.882	11.330	-0,4	1,3
Gobierno Nacional Central	-24.269	-33.319	-3,0	-3,9
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	-27.151	-21.989	-3,4	-2,6
Balance Primario	-4.514	7.330	-0,6	0,9

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)

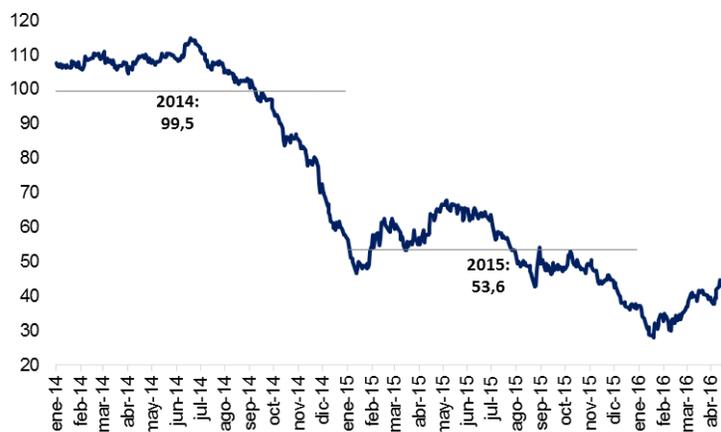
Tal y como se explicó en el capítulo 1 desde finales de 2014 las condiciones adversas en el frente externo impactaron la economía nacional en 2015 y lo seguirán haciendo en 2016. Aun cuando las condiciones externas han sido retadoras, la economía colombiana ocupó el segundo lugar en crecimiento económico de América Latina en 2015 al reportar un crecimiento real de 3,1 % con respecto al nivel del 2014; se espera un crecimiento real de 3,0% para el 2016. Sin embargo, dada la profundización de los choques recibidos por la economía, estos resultados son inferiores a los esperados hace un año cuando se proyectaba un crecimiento real de 3,6% y 3,8% para los años 2015 y 2016, respectivamente.

Entre los choques externos que mayor impacto han tenido sobre la economía colombiana se encuentra la disminución de los precios internacionales del petróleo, que ha producido cambios en variables importantes para el balance fiscal del Gobierno Nacional. Como se observa en el Gráfico 2.6, el precio promedio para la referencia Brent durante 2014 fue de 99,5 USD por barril, mientras que el promedio para el 2015 fue de 53,6 USD por barril; 6,4 USD más bajo que el proyectado hace un año en la edición anterior de este documento. Estos menores precios tienen efecto sobre los ingresos de la Nación de la siguiente vigencia debido a que la base gravable de los impuestos de renta y del impuesto CREE se estima sobre las utilidades de las compañías de la vigencia anterior al pago del impuesto. Asimismo, el pago de dividendos de Ecopetrol se basa en las utilidades disponibles de la operación de la vigencia anterior, por lo

que la caída en los precios del petróleo de mediados de 2014 a hoy ha resultado en menores ingresos para la Nación en la vigencia 2015 y 2016, respectivamente.

Específicamente para el año 2016 se esperan ingresos petroleros negativos de -0,2% del PIB debido a que las retenciones y anticipos de impuestos, realizados en la vigencia anterior, superaron el saldo a pagar de este año, produciendo un saldo a favor del sector petrolero cercano a 0,3% del PIB. Asimismo, Ecopetrol decidió no repartir dividendos en 2016 por lo que, incluso teniendo en cuenta el ingreso de los dividendos que el Gobierno reservó de la vigencia anterior, se espera un ingreso petrolero neto negativo para el año corriente. Vale resaltar que en las proyecciones realizadas en el MFMP 2015, se esperaba un ingreso petrolero de 0,4% del PIB, superior en 0,6 pp a lo que se tiene previsto hoy.

Gráfico 2.6 Precio Spot Diario del Petróleo Brent (USD/BL)



Fuente: Bloomberg.

Adicional al impacto directo sobre las cuentas fiscales, la caída del precio del petróleo ha incidido en el balance del Gobierno a través de la mayor depreciación de la moneda. Dicha depreciación ha encarecido el endeudamiento externo y ha generado una reducción en los niveles de importaciones en 2015 y 2016, como ya se mencionó anteriormente. Esto último tiene un impacto directo sobre el recaudo tributario proveniente de la actividad externa.

Por otro lado, la depreciación del peso colombiano, junto con el Fenómeno del Niño de finales del 2015, llevaron a que la inflación para ese año se alejara de la meta del Banco de la República situándola en 6,8%. Esto ha presionado al alza los pagos de pensiones y de gasto de personal y ha generado nuevos retos para mantener la consistencia de las metas fiscales en la presente vigencia. Adicionalmente, la persistencia del Fenómeno del Niño ha llevado a que las expectativas de inflación para el 2016 se vuelvan a situar por fuera de la meta del Banco de la República, con lo que se vislumbra situaciones desafiantes en materia de gasto para las próximas vigencias.

Las condiciones que enfrenta la economía han llevado al Gobierno a la necesidad de idear una estrategia para afrontar la reducción de los ingresos fiscales. Desde 2014 se ha implementado la política denominada Austeridad Inteligente, que tiene como fin soportar el choque petrolero y

darle paso a una Nueva Economía, enfocada en la industria, la agricultura y el turismo, sectores que han sido identificados como estratégicos para mantener el nivel de empleo y el crecimiento económico. Esta estrategia distribuye el peso del ajuste entre las diferentes políticas disponibles sin sobrecargar ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y endeudamiento, dentro del marco de la regla fiscal.

De esta manera, se ha logrado aumentar los ingresos tributarios no petroleros, al tiempo que se ha reducido el gasto del Gobierno sin afectar los rubros de inversión correspondientes a los programas sociales. En el año 2014 y en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto” el Gobierno Nacional redujo las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación en 0,8% del PIB. Asimismo, para el año 2015, mediante el Decreto 2240 de 2015, el Gobierno redujo un total de 1,1 pp del PIB del presupuesto de la vigencia y en marzo de este año, mediante el Decreto 378 de 2016, aplazó 0,7 pp del PIB del presupuesto vigente en 2016 con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y asegurar el cumplimiento de la regla fiscal.

Entre 2015 y 2016, se espera que los ingresos caigan 1,2%, al pasar de \$129.321 mm a \$127.761 mm, lo que en términos del PIB representa una reducción de 1,1 puntos (pasan de 16,1% al 15,0% del PIB). Esto responde a la caída de la renta petrolera, pues los ingresos por este concepto pasan de 1,1% del PIB en 2015 a -0,2% del PIB en el 2016. Asimismo, se evidencia el efecto de un mayor recaudo tributario de los sectores diferentes al petrolero y un menor ingreso de capital no petrolero dado el registro de un ingreso de una sola vez durante la vigencia 2015.

En el gasto se evidencia un crecimiento nominal de 4,9% que equivale a un aumento de \$153.590 mm a \$161.080 mm; esto representa una disminución del gasto en 2,2 pp del PIB. El incremento nominal está asociado a un aumento en el pago de intereses de deuda externa por devaluación y a mayores pagos de pensiones y servicios personales, los cuales se ven afectados por la diferencia entre la inflación esperada y la observada en el año 2015 que incrementó el valor de los pagos efectivos para el año 2016.

Debido a la profundización de los choques externos, el balance cíclico esperado y permitido por la Regla Fiscal se ha incrementado con respecto a lo esperado un año atrás, plasmado en la versión anterior de este documento (MFMP 2015). Por un lado, el ciclo económico se estima para el 2016 en 0,4% del PIB, superior en 0,1 pp del PIB a las proyecciones del MFMP 2015. Lo anterior responde a cuatro efectos: i) la revisión a la baja del nivel del PIB en 2014 por parte del DANE; ii) el menor crecimiento económico de 2015 respecto a lo esperado aumentó la brecha del producto al cierre de dicha vigencia, generando un efecto base para el 2016; iii) la actualización en las proyecciones de crecimiento que se presentan en este documento para 2016; y iv) la actualización del crecimiento potencial del PIB realizado por el subcomité económico del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF). Estas cuatro razones llevan a una mayor brecha estimada para el año corriente²⁶.

²⁶ Para mayor información al respecto consultar Acta No. 007 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal.

Por otro lado, el ciclo energético observado para el 2016 ascendió a 1,4% del PIB, superior en 0,2 pp del PIB al esperado en las proyecciones del MFMP 2015 estimado en 1,1% del PIB. Esto responde a que el precio promedio observado de la referencia canasta colombiana en 2015 presentó un diferencial respecto al precio de Largo Plazo estimado por el CCRF de 30,2 USD, superior en 4,6 USD al proyectado un año atrás por dicho cuerpo²⁷.

Así las cosas, el déficit total proyectado para 2016 es de \$33.319 mm (3,9% del PIB) consistente con el cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, pues se cumple con la meta estipulada de déficit estructural de 2,1% del PIB para 2016, inferior al observado al cierre de 2015 (2,2% del PIB). El balance cíclico asciende a -\$15.083 mm (-1,8% del PIB), superior en 0,4 pp al esperado el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2015 entregado al Congreso de la República el 12 de junio de la misma vigencia. El balance total para este año resulta de la diferencia entre ingresos por \$127.761 mm (15,0% del PIB) y gastos por \$161.080 mm (19,0% del PIB) (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	129.321	127.761	16,1	15,0	-1,2
Tributarios	116.403	120.643	14,5	14,2	3,6
No Tributarios	681	677	0,1	0,1	-0,5
Fondos Especiales	1.557	1.903	0,2	0,2	22,2
Recursos de Capital	10.680	4.537	1,3	0,5	-57,5
Gastos Totales	153.590	161.080	19,2	19,0	4,9
Intereses	20.646	27.074	2,6	3,2	31,1
Funcionamiento**	108.451	117.455	13,5	13,8	8,3
Inversión**	24.510	16.535	3,1	1,9	-32,5
Préstamo neto	-18	16	0,0	0,0	-189,2
BALANCE TOTAL	-24.269	-33.319	-3,0	-3,9	-
BALANCE ESTRUCTURAL	-18.007	-18.236	-2,2	-2,1	-
BALANCE CÍCLICO	-6.262	-15.083	-0,8	-1,8	-

* Cifras proyectadas.

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

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación se presenta el detalle de los ingresos y gastos esperados para la vigencia 2016:

a) Ingresos

Se proyecta que los ingresos totales del GNC en 2016 asciendan a \$127.761 mm (15,0% del PIB), lo que representa un decrecimiento nominal de 1,2% con respecto a la vigencia anterior

²⁷ El diferencial de precios de la referencia de canasta colombiana entre MFMP 2015 y la actualización del Plan Financiero 2016 es distinto al diferencial en la referencia Brent debido a los cambios en la calidad promedio del crudo colombiano esperado y observado al cierre de 2015.

donde se registraron ingresos por \$129.321 mm (16,1% del PIB). Del total proyectado a 2016, \$120.643 mm (14,2% del PIB) proviene del recaudo tributario y \$4.537 mm (0,5% del PIB) corresponden a recursos de capital. Adicionalmente, se esperan ingresos por \$1.903 mm (0,2% del PIB) por fondos especiales y \$677 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

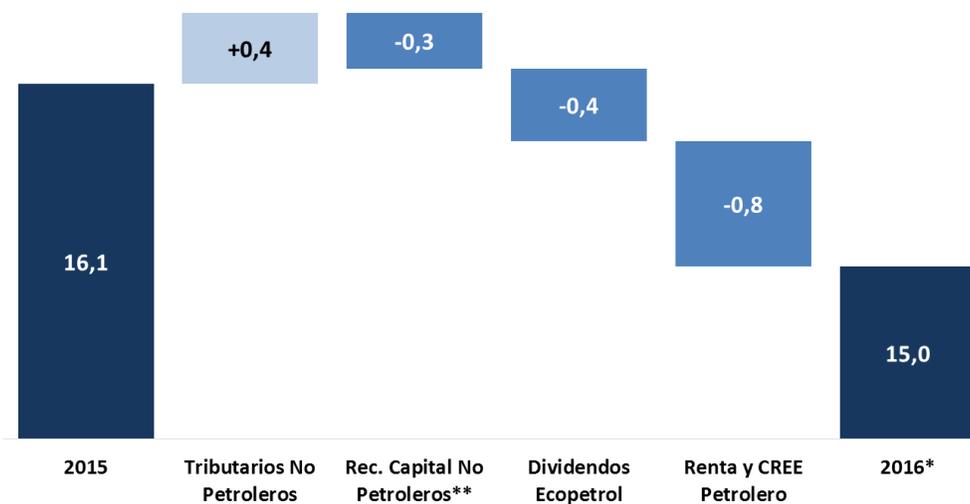
CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	
INGRESOS TOTALES	129.321	127.761	16,1	15,0	-1,2
Ingresos Corrientes	117.084	121.320	14,6	14,3	3,6
Ingresos Tributarios	116.403	120.643	14,5	14,2	3,6
Adm. por la DIAN - Internos	97.526	101.468	12,2	11,9	4,0
Adm. por la DIAN - Externos	18.559	18.838	2,3	2,2	1,5
Resto tributarios	318	338	0,0	0,0	6,0
Ingresos No Tributarios	681	677	0,1	0,1	-0,5
Fondos Especiales	1.557	1.903	0,2	0,2	22,2
Ingresos de Capital	10.680	4.537	1,3	0,5	-57,5
Rendimientos Financieros	1.845	2.243	0,2	0,3	21,5
Excedentes de Empresas	5.743	1.667	0,7	0,2	-71,0
Otros	3.091	627	0,4	0,1	-79,7

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, como porcentaje del PIB el comportamiento de los ingresos entre 2015 y 2016 presenta un decrecimiento de 1,1 pp debido a la interacción de varios efectos: i) mayor recaudo tributario de los sectores diferentes al petrolero, ii) una reducción en los recursos de capital no petroleros, iii) menores dividendos de Ecopetrol recibidos por el Gobierno y iv) menor recaudo de Renta y CREE del sector petrolero (Gráfico 2.7).

Gráfico 2.7 Evolución de los ingresos del GNC 2015-2016 (% PIB)



* Proyectado

** Incluye Fondos Especiales

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 \$120.643 mm (14,2% del PIB) en 2016, tras un incremento nominal del orden de 3,6% respecto al cierre para 2015. Este crecimiento resulta, en esencia, de la interacción de dos efectos contrapuestos: el esfuerzo de la DIAN en términos de gestión y medidas anti-evasión y los bajos precios del petróleo de la vigencia anterior. Como se mencionó, se estima que el primero genere un aumento en los ingresos tributarios equivalente a 0,4 pp del PIB mientras que el segundo equivale a una caída de 0,8 pp del PIB.

En términos generales, se espera un comportamiento muy similar de los impuestos entre las dos vigencias. Sin embargo, vale la pena resaltar el comportamiento de los impuestos a la Renta y CREE, del IVA y Consumo, del impuesto a la Riqueza y de los impuestos a la actividad externa (Cuadro 2.6 Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central).

Al cierre del año se espera una caída en el recaudo por concepto de impuesto a la Renta y CREE en 0,4 pp del PIB al pasar de \$52.657 mm (6,6% del PIB) en 2015 a \$52.259 (6,2% del PIB). Adicional a la caída de 0,8 pp del PIB en el recaudo de estos impuestos, como consecuencia de los menores precios del petróleo en 2015, se espera que el mayor pago de impuestos derivado de la tarifa incremental en la sobretasa del CREE para 2016 y la

continuación de los programas de gestión y anti-evasión de la DIAN contribuyan a compensar parcialmente la reducción, aportando 0,4 pp al recaudo²⁸.

Por su parte, se proyecta que los ingresos provenientes del recaudo del IVA y Consumo aumenten en 0,3 pp del PIB como resultado de la labor de gestión y las medidas de anti-evasión adoptadas por la DIAN. En lo corrido del año se ha observado un buen comportamiento de estos impuestos específicamente por concepto de mayores retenciones.

Asimismo, se espera que el recaudo por concepto del impuesto a la Riqueza presente un decrecimiento nominal de 11,5% al pasar de \$5.353 (0,7% del PIB) en 2015 a \$4.738 (0,6% del PIB) en la vigencia corriente. Este menor recaudo responde a que las tarifas previstas para el año 2016 para personas jurídicas contemplan menores niveles que los previstos para el 2015 en la Ley 1739 de 2014. Por ejemplo, para la porción del patrimonio de persona jurídica por encima de \$5 mil millones se tenía una tarifa de 1,15% para 2015, 0,15 pp mayor que la estipulada para la misma base gravable en el año 2016.

En cuanto al recaudo asociado a la actividad económica externa se pronostica un incremento nominal en el recaudo de 1,5%. Sin embargo, como presenta un menor crecimiento nominal al proyectado del PIB se espera que reduzca el recaudo en 0,1 pp del PIB al pasar de \$18.559 mm (2,3% del PIB) en 2015 a \$18.838 (2,2% del PIB) en 2016. Del recaudo proyectado en 2016 aproximadamente 75% provendrá de IVA externo mientras que el restante 25% ingresará por la vía de los aranceles. Este comportamiento se explica principalmente por el menor nivel de importaciones previsto para el 2016.

Cuadro 2.6 Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
INGRESOS TRIBUTARIOS	116.403	120.643	14,5	14,2	3,6
Administrados por la DIAN	116.085	120.306	14,5	14,2	3,6
Renta y CREE	52.657	52.259	6,6	6,2	-0,8
IVA y Consumo	29.376	33.900	3,7	4,0	15,4
Riqueza	5.353	4.738	0,7	0,6	-11,5
Externos	18.559	18.838	2,3	2,2	1,5
Otros	10.140	10.571	1,3	1,2	4,3
Otros (No admon. DIAN)	318	338	0,0	0,0	6,0

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **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 2016 se espera que la

²⁸ La Reforma Tributaria de finales de 2014, Ley 1739 de 2014, determinó que en 2016 la sobretasa del CREE pasa de 5% a 6%.

totalidad de estos ingresos ascienda a \$7.118 mm (0,8% del PIB) lo que representaría una caída nominal de 35,8% respecto a 2015 donde se registró un ingreso de \$12.918 mm (1,6% del PIB).

Se prevé que los ingresos no tributarios, que corresponden a tasas, multas y contribuciones, asciendan a \$677 mm (0,1% del PIB) mientras que los fondos especiales alcancen un total de \$1.903 mm (0,2% del PIB).

Por otro lado, se espera una reducción de \$6.143 mm en recursos de capital fruto de efectos contrapuestos. El primero responde a un menor ingreso de excedentes de empresas, específicamente de dividendos de Ecopetrol, que dado los menores precios de petróleo observados en 2015 con respecto a 2014, las utilidades del ejercicio para el año 2015 fueron sustancialmente menores que para el 2014. En 2015 se estableció una repartición de \$4.840 mm al Gobierno por su participación accionaria. Sin embargo, por decisión del Gobierno, previendo una baja repartición en el año 2016, se dividió en dos cuotas, la primera de \$4.148 mm (0,5% del PIB) pagadera en 2015 y la segunda de \$691 mm (0,1% del PIB) pagadera en 2016. Teniendo en cuenta los resultados del ejercicio de 2015 se determinó que no se haría repartición alguna de dividendos en la vigencia de 2016 por lo que los únicos recursos provenientes de dividendos de Ecopetrol son los ya mencionados. De esta manera se presenta una caída de \$3.457 mm por causa de los menores precios del petróleo.

En segundo lugar, los rendimientos financieros presentan un incremento de \$398 mm respecto a lo observado en 2015. Si bien los ingresos por este concepto fueron considerablemente altos en la vigencia anterior, el buen manejo de caja del Tesoro Nacional permite un incremento en este rubro para la vigencia corriente. Entre los manejos realizados se destaca la materialización de un diferencial de tasa de cambio, producto de la venta de dólares adquiridos en el pre-financiamiento efectuado a finales de la vigencia anterior.

Por último, los otros ingresos presentan una caída con respecto a lo observado en 2015. En dicha vigencia se reportó el ingreso por una sola vez del traslado de la reserva actuarial de Positiva Compañía de Seguros S.A al Tesoro Nacional por \$3,3 billones para soportar las obligaciones pensionales trasladadas a la Nación, en cumplimiento de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

b) Gastos

El gasto del Gobierno Nacional Central ascenderá a \$161.080 mm, 19,0% del PIB de 2016, lo que representa un crecimiento nominal de 4,9% respecto a 2015 cuando se situó en \$153.590 mm, 19,2% del PIB. De esta cifra, \$27.074 mm (3,2% del PIB) se destinan al pago de intereses sobre la deuda, \$117.455 mm (13,8% del PIB) a funcionamiento, \$16.967 mm (1,9% del PIB) a inversión y \$16 mm a préstamo neto (Cuadro 2.7).

Siguiendo la descomposición por rubros, puede observarse que los recursos destinados a transferencias presentan el mayor ajuste dentro de las cuentas fiscales con un incremento de 0,3 pp del PIB con respecto al año 2015. Los gastos dirigidos a pagar los servicios personales

se incrementan en 0,1 pp del PIB, mientras que los gastos generales disminuyen en la misma cuantía. Por su parte la inversión alcanza un monto de \$16.535 mm, sin que se afecten los rubros correspondientes a programas sociales.

Adicionalmente, como resultado de la depreciación y el incremento en las tasas de interés, el pago del servicio de la deuda se encarece en un 31,1% en términos nominales con respecto al valor observado en 2015.

Cuadro 2.7 Gastos totales del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
GASTOS TOTALES	153.590	161.080	19,2	19,0	4,9
Gastos Corrientes	129.097	144.529	16,1	17,0	12,0
Intereses	20.646	27.074	2,6	3,2	31,1
Funcionamiento**	108.451	117.455	13,5	13,8	8,3
Servicios Personales	18.192	20.047	2,3	2,4	10,2
Transferencias	83.987	91.405	10,5	10,8	8,8
SGP	29.579	31.940	3,7	3,8	8,0
Pensiones	27.946	29.763	3,5	3,5	6,5
CREE	11.076	11.985	1,4	1,4	8,2
Otras transferencias	15.386	17.718	1,9	2,1	15,2
Gastos Generales	6.272	6.004	0,8	0,7	-4,3
Inversión*	24.510	16.535	3,1	1,9	-32,5
Préstamo Neto	-18	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.

• **Gastos corrientes**

Se estima que los gastos corrientes de la Nación en 2016 crecerán nominalmente 12,0% con respecto a 2015. Así, este agregado pasa de \$129.097 mm (16,1% del PIB) en 2015 a \$144.529 mm (17,0% del PIB) en 2016. Los gastos asociados con los intereses, los servicios personales, el SGP y las otras transferencias experimentarán los mayores incrementos porcentuales con respecto a los niveles observados al cierre de 2015.

En lo relativo a los intereses, la mayor ejecución de recursos se explica por el incremento de los costos de servicio a la deuda externa generados por la mayor tasa de cambio. Adicionalmente, la deuda interna refleja el ajuste asociado a las medidas contra inflacionarias del año 2015, lo que ocasiono un incremento en las tasas de interés de referencia. Sumado a lo anterior, una variación positiva en el stock de la deuda interna afectó la proyección de pagos de la presente vigencia.

• **Inversión**

Con respecto a la inversión, ésta se incrementa con respecto al nivel proyectado en el MFMP 2015: 1,8% del PIB. A pesar de las situaciones económicas adversas descritas, dado el

compromiso del Gobierno se sigue priorizando la inversión presupuestal en aquellos sectores que potencian el desarrollo del país, buscando mayores niveles de igualdad tanto en el corto como en el largo plazo.

En línea con lo observado en los últimos años, el sector de Inclusión Social es el que recibe la mayor inversión programada 22,6%, seguido del sector Salud (11,5%) y del sector Transporte (12,8%), con lo cual se garantiza la atención a la población más vulnerable, se logra la universalización de la salud y se continua fortaleciendo la infraestructura del país (Cuadro 2.8). En los sectores restantes los recursos programados tienen una clara vocación hacia la superación de las brechas regionales y sociales.

- **Préstamo Neto²⁹**

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.

²⁹ 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	1,985	4.8
Apoyo a microempresas rurales	873	2.1
Distritos de riego	115	0.3
Fondo de comercialización agrícola y Fonsa	129	0.3
Proyectos productivos, restitución y atención (población desplazada)	225	0.5
Subsidio de vivienda rural	215	0.5
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	337	0.8
Política de consolidación de la seguridad democrática	164	0.4
CIENCIA Y TECNOLOGIA	285	0.7
Capacitación de recursos humano para la investigación	198	0.5
COMUNICACIONES	1,089	2.7
Desarrollo y uso eficiente de la infraestructura de las TIC'S	741	1.8
DEFENSA Y POLICIA	1,037	2.5
Política de consolidación de la seguridad democrática	400	1.0
EDUCACION	2,577	6.3
Calidad educación superior	1,214	3.0
Divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano	107	0.3
Infraestructura educativa	340	0.8
Universidades	120	0.3
HACIENDA	2,302	5.6
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	249	0.6
Construcción y reconstrucción de Las zonas afectadas por La ola invernal	500	1.2
Sistemas de transporte masivo	353	0.9
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9,247	22.6
Apoyo a la niñez y la familia	1,110	2.7
Asistencia primera infancia	3,203	7.8
Familias en acción	2,053	5.0
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	1,108	2.7
JUSTICIA Y DEL DERECHO	830	2.0
Infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional	243	0.6
Sector justicia - Ley 55 de 1985	454	1.1
MINAS Y ENERGIA	2,704	6.6
Exploración de hidrocarburos	208	0.5
FAZNI, FAER, FOES, PRONE	544	1.3
Subsidios de energía y gas	1,717	4.2
PLANEACION	486	1.2
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	4,692	11.5
Unificación y universalización del régimen subsidiado	4,070	9.9
Vacunas PAI	139	0.3
TRABAJO	4,511	11.0
Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo	766	1.9
Sena - formación para la producción y venta de servicios	1,459	3.6
TRANSPORTE	5,260	12.8
Aporte estatal a concesiones	1,917	4.7
Construcción mejoramiento y mantenimiento	3,343	8.2
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1,508	3.7
Agua Potable y Saneamiento Basico	370	0.9
Subsidio de vivienda	1,102	2.7
Total general	40,969	100

Presupuesto vigente a abril 31 de 2016, incluye aplazamiento realizado en 2016.

Fuente: DGPPN - MHCP

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 de los efectos transitorios provenientes de la actividad minero-energética y del ciclo económico.

En consecuencia, la Ley requiere que el Gobierno discrimine en el déficit total qué fracción se asocia con los efectos cíclicos mencionados. Para el 2016 se proyecta un déficit estructural de \$18.236 mm (2,1% del PIB), resultado que se explica como la diferencia entre el déficit total de \$33.319 mm (3,9% del PIB) y el ciclo negativo de \$15.083 mm (1,8% del PIB). Debe recordarse que el déficit estructural es igual al total neto del ciclo.

El balance estructural se descompone en ingresos estructurales por \$142.850 mm (16,8% del PIB) y gastos estructurales por \$161.080 mm (19,0% del PIB) (Cuadro 2.9). En 2016 se espera un ingreso cíclico negativo explicado por una brecha negativa del PIB, crecimiento real por debajo del potencial y un ingreso negativo petrolero causado por un diferencial entre el precio promedio observado del petróleo en 2015 y el precio de largo plazo aprobado por el Grupo Técnico respectivo. Vale recordar que el diferencial de precios que explica el ciclo negativo de 2016 es el observado en 2015; pues las utilidades de las empresas del sector, base de cálculo para los impuestos a recaudar en 2016, se redujeron como consecuencia de la caída de los precios en el último trimestre del año.

Cuadro 2.9 Balance Estructural del GNC

CONCEPTO	(% PIB)				
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015
INGRESOS TOTALES	129.321	127.761	16,1	15,0	-1,2
Ingresos Estructurales	135.583	142.844	16,9	16,8	5,4
No Energéticos	122.853	129.923	15,3	15,3	5,8
Energéticos	12.730	12.922	1,6	1,5	1,5
Ingresos Cíclicos	-6.262	-15.083	-0,8	-1,8	-
Tributarios sin minería	-2.332	-3.548	-0,3	-0,4	-
Energéticos	-3.930	-11.536	-0,5	-1,4	-
GASTOS TOTALES	153.590	161.080	19,2	19,0	4,9
Gasto Estructural	153.590	161.080	19,2	19,0	4,9
Gasto Contracíclico	0	0	0,0	0,0	-
BALANCE TOTAL	-24.269	-33.319	-3,0	-3,9	-
BALANCE ESTRUCTURAL	-18.007	-18.236	-2,2	-2,1	-
BALANCE CÍCLICO	-6.262	-15.083	-0,8	-1,8	-

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

d) Financiamiento

Las fuentes de recursos de la Nación para 2016 ascienden a \$65,3 billones para atender un déficit de \$33,3 billones, amortizaciones de \$16,7 billones y el pago de obligaciones a cargo de la Nación por \$8.7 billones. Dentro de las fuentes de financiamiento que atenderán las

necesidades de 2016, el GNC contará con \$45,7 billones de desembolsos, \$14,2 billones provenientes de fuentes externas (31,2%) y \$31,5 billones de fuentes internas (68,8%).

Las fuentes externas contemplan USD 1.500 millones a través de la emisión de bonos en el mercado internacional de capitales, las cuales ya fueron financiadas en su totalidad y USD 3.013 millones a través de créditos multilaterales. Sumado a lo anterior, al iniciar el año el Gobierno contó con una disponibilidad inicial, dentro de los que se encuentra el prefinanciamiento de USD 1.500 millones a través de la emisión de un bono global denominado en dólares.

En relación con las fuentes internas, actualmente se ha alcanzado el 72% del total de las necesidades de financiamiento a través de TES. Las metas de colocación de TES se incrementan en \$3.5 billones respecto a la revisión realizada en diciembre pasado, básicamente para atender el pago de obligaciones del FEPC y por las mayores necesidades fiscales. En cuanto a la programación de colocaciones de TES por subastas, se ha cumplido a la fecha con el 65% de la programación prevista de \$22,6 billones y por colocaciones con entidades públicas, se tiene que de los \$5,7 billones previstos como nueva meta de colocación, se ha alcanzado el 90%. En relación con las emisiones de TES por \$3,08 billones, para atender el pago de obligaciones (entre las que se encuentran las Pérdidas del Banco de la República de la vigencia anterior, las obligaciones a cargo del FEPC, la deuda de la liquidación de CAPRECOM y el pago de sentencias y conciliaciones judiciales), queda pendiente únicamente \$1.1 billones con destino al FEPC y \$0.18 billones para el pago de sentencias y conciliaciones judiciales.

Las operaciones descritas resultan en una disponibilidad final de \$6,66 billones, de las cuales se espera \$2,97 billones en pesos y USD 1.170 millones de dólares. Dicha disponibilidad final es coherente con las necesidades de caja para 2017 (Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10 Fuentes y Usos del GNC 2016*

		Revisión				Revisión	
FUENTES	US\$	65,327		USOS	US\$	65,327	
Desembolsos		45,704		Déficit a Financiar		33,319	
Externos	(US\$ 4,522 mill.)	14,250		De los cuales:			
Bonos	(US\$ 1,508 mill.)	4,753		Intereses Internos		20,588	
Multilaterales y Otros	(US\$ 3,013 mill.)	9,496		Intereses Externos	(US\$ 2,059 mill.)	6,486	
Internos		31,455		Gastos en Dólares	(US\$ 538 mill.)	1,695	
TES		31,432		Amortizaciones		16,678	
Subastas		22,636		Externas	(US\$ 1,132 mill.)	3,595	
Entidades Públicas		5,709		Internas		13,083	
Pago de obligaciones		3,088		Deuda Flotante		3,011	
Otra Deuda Interna		22		Pago de obligaciones		3,088	
Ajustes por Causación		3,435		Operaciones de Tesorería		2,570	
Disponibilidad inicial		16,187		Disponibilidad Final		6,662	
En pesos		10,712		En pesos		2,975	
En dólares	(US\$ 2,148 mill.)	5,475		En dólares	(US\$ 1,170 mill.)	3,687	

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.1.2 Sector Público Descentralizado

2.2.1.2.1 Seguridad Social

Para la vigencia 2016 se proyecta un superávit del sector de seguridad social de \$4.936 mm (0,6% del PIB), producto de ingresos por \$76.740 mm (9,6% del PIB) y gastos por \$71.804 mm (9,0% del PIB) Ver Cuadro 2.11.

Cuadro 2.11 Balance Fiscal de la Seguridad Social

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	65.403	76.740	8,2	9,6	15,1
Explotación Bruta	1.856	1.526	0,2	0,2	-17,8
Aportes del Gobierno Central	31.996	43.460	4,0	5,4	35,8
Funcionamiento	30.996	42.360	3,9	5,3	36,7
Inversión	1.000	1.100	0,1	0,1	10,0
Ingresos Tributarios	20.169	20.293	2,5	2,5	0,6
Otros Ingresos	11.381	11.460	1,4	1,4	0,7
Rendimientos Financieros	4.000	4.538	0,5	0,6	13,4
Otros	7.381	6.923	0,9	0,9	-6,2
Gastos Totales	61.821	71.804	7,7	9,0	16,1
Pagos Corrientes	61.459	71.536	7,7	8,9	16,4
Funcionamiento	61.459	71.533	7,7	8,9	16,4
Servicios Personales	228	194	0,0	0,0	-15,0
Operación Comercial	2.891	2.334	0,4	0,3	-19,3
Transferencias	58.069	68.871	7,3	8,6	18,6
Gastos Generales y Otros	271	133	0,0	0,0	-50,9
Pagos de Capital	45	16	0,0	0,0	0,0
Formación Bruta de Capital Fijo	45	16	0,0	0,0	0,0
Gastos Causados	317	252	0,0	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	3.581	4.936	0,4	0,6	146,4

* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se estima que los ingresos totales del sector se incrementarán en \$11.337 mm, producto del aumento en los aportes de gobierno central por conceptos de funcionamiento e Inversión.

El aumento proyectado en los aportes del Gobierno Central para el área de pensiones y cesantías es de \$11.168 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 aumento proyectado en los aportes de la Nación al sector salud es de \$296 mm y se ve reflejado en el balance del Fosyga. Esto se da ya que, al agotarse el portafolio del ECAT, la Nación debe financiar el aseguramiento del Régimen Subsidiado con cargo a ingresos corrientes y no a los excedentes financieros de dicha subcuenta.

Se estima que los gastos totales del sector aumenten en \$9.983 mm, debido principalmente al incremento de las transferencias.

Por el lado de los gastos del sector salud, se proyecta un aumento de \$381 mm. Este crecimiento se explica en su mayoría por gastos de funcionamiento, en especial en servicios personales. A su vez, estos se concentrarán en el área de salud, ya que se continúa con la liquidación de CAPRECOM.

**Cuadro 2.12 Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social
2015 – 2016**

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
Salud	-795	-1.530	-0,1	-0,2	92,5
Pensiones y Cesantías	4.376	6.466	0,5	0,8	0,0
TOTAL	3.581	4.936	0,4	0,6	37,8

* Cifras Proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por unidad de negocio, se espera que el área de salud presente un déficit de \$ 1.530 mm (0,2% del PIB) y el área de cesantías y pensiones un superávit de \$6.466 mm (0,8% del PIB). A continuación se presenta un análisis del comportamiento de cada una de las áreas de la seguridad social.

a) Salud

La financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) trasciende la metodología de seguimiento fiscal de la Nación. En efecto, dada la naturaleza descentralizada del sector, así como la diversidad de actores que intervienen en el aseguramiento y en la prestación de los servicios de salud, es necesario analizar conjuntamente el comportamiento del GNC y de los sectores de Seguridad Social y Regionales y Locales para obtener el panorama completo. El Gráfico 2.8 contiene un diagrama de las diferentes fuentes que financian el SGSSS.

Gráfico 2.8 Fuentes de Recursos Sistema General de Seguridad Social en Salud



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En particular, dentro del sector de Seguridad Social no se hace seguimiento a los recursos de las entidades territoriales³⁰, que financian principalmente al Régimen Subsidiado³¹, ni a los recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales incluyen el IVA a la cerveza y los juegos de suerte y azar definidos en la Ley 1393 de 2010, ya que éstos no hacen parte del Fosyga (Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud).

Una vez hecha esta claridad, vale la pena mencionar que en el área de salud se encuentran clasificadas las entidades públicas que prestan servicios de salud y el Fosyga³².

³⁰ Estos recursos hacen referencia al Sistema General de Participaciones (SGP); cuya asignación en salud corresponde al 24,5%, de los cuales 80% se destina a la financiación del Régimen Subsidiado, 10% para la financiación de acciones en salud pública y el 10% restante para la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada, los recursos de juegos de suerte y azar y las rentas cedidas destinadas a salud, que se contabilizan como esfuerzo propio territorial.

³¹ Las rentas territoriales y el SGP representan aproximadamente el 10% y el 40%, respectivamente, de la financiación del Régimen Subsidiado.

³² También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, CAPRECOM, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

Cuadro 2.13 Balance Fiscal del Área de Salud

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015
Ingresos Totales	20.815	20.460	2,6	2,6	-1,7
Explotación Bruta	1.848	1.526	0,2	0,2	0,0
Aportes del Gobierno Central	9.085	9.381	1,1	1,1	3,3
Funcionamiento	8.085	8.281	1,0	1,0	2,4
Inversión	1.000	1.100	0,1	0,1	0,0
Ingresos Tributarios	8.800	8.508	1,1	1,0	-3,3
Otros Ingresos	1.082	1.045	0,1	0,1	-3,4
Rendimientos Financieros	136	54	0,0	0,0	-60,2
Otros	946	991	0,1	0,1	4,7
Gastos Totales	21.610	21.990	2,2	2,4	1,8
Pagos Corrientes	21.285	21.738	2,7	2,6	2,1
Intereses Deuda Externa	0	0	0,0	0,0	0,0
Intereses Deuda Interna	0	4	0,0	0,0	0,0
Funcionamiento	21.285	21.735	2,7	2,6	2,1
Servicios Personales	78	36	0,0	0,0	0,0
Operación Comercial	2.502	1.934	0,3	0,2	-22,7
Transferencias	18.548	19.756	2,3	2,3	6,5
Gastos Generales y Otros	157	8	0,0	0,0	-94,8
Pagos de Capital	8	0	0,0	0,0	0,0
Formación Bruta de Capital Fijo	8	0	0,0	0,0	0,0
Otros Gastos	317	252	0,0	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	-795	-1.530	-0,1	-0,2	0,0

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el área de Salud se proyecta un déficit para 2016 de \$1.530 mm (0,2% del PIB). Este resultado es producto de ingresos totales por \$20.460 mm (2,6% del PIB) y gastos totales por \$21.990 mm (2,4% del PIB), el déficit del sector está causado por el crecimiento del 0,2% del PIB de los gastos totales, concentrados en el aumento de las transferencias por concepto de “Apoyo, sostenibilidad y afiliación de la población pobre y vulnerable asegurada del Régimen Subsidiado”³³.

La mayor parte del cambio en el balance estimado del área se concentra en el Fosyga, que pasaría de un déficit de \$617 mm en 2015 a un déficit de \$1.702 mm para 2016. Lo anterior obedece principalmente al incremento del valor de la UPC de los regímenes subsidiado y contributivo, la cual creció un 9,45% entre 2015 y 2016, valor sobre el cual se reconoció un 3,04% adicional para la financiación de la UPC diferencial para los grupos indígenas. Adicionalmente, el resultado también se vio afectado por la sustitución de fuente que llevó a cabo el Gobierno Central para asegurar la sostenibilidad del Régimen Subsidiado a raíz de la disminución de los excedentes financieros acumulados en la subcuenta ECAT.

Frente a los gastos proyectados del área, se estima que estos se incrementen en \$381 mm entre las vigencias 2015 y 2016. Si se realiza una descomposición por rubro, resulta

³³ Proyecto de inversión a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, para cofinanciar el Régimen Subsidiado.

conveniente señalar que los gastos por funcionamiento presentan incremento significativo en \$450 mm, ya que, a pesar de que se estima una disminución de los gastos generales y los gastos de operación comercial en \$149 y \$568 mm, respectivamente³⁴, se proyecta un aumento en las transferencias producto del mayor esfuerzo para la financiación de UPC, así como de los recobros de prestaciones no incluidos en el POS.

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que a finales de 2016 entrará en funcionamiento la entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una Empresa Industrial y Comercial del Estado, que se encargará de administrar todos los recursos del sistema de Salud³⁵. Dicho ajuste institucional se verá reflejado en el seguimiento fiscal del sector a partir de 2017, año que coincide con la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria de Salud, la cual plantea grandes desafíos para el Gobierno Nacional desde la perspectiva de política pública y desde la perspectiva de sostenibilidad fiscal (ver Capítulo 10).

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 del 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 para 2016 un superávit de \$6.466 mm (0,8% del PIB). El superávit del área es resultado de ingresos totales por \$56.280 mm (6,6% del PIB) y gastos totales por \$49.814 mm (6,2% del PIB) (Cuadro 2.14). Este superávit se debe al balance fiscal positivo en varias de las entidades que componen el área de pensiones, entre las que se destacan el FONPET, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada y el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol, el Fondo de Solidaridad Pensional y de COLPENSIONES.

En 2016 se espera que la Cuenta especial del FONPET reciba el 10% de los recursos de la enajenación de ISAGEN, es decir \$649 mm (0,1% del PIB) en cumplimiento del numeral cuatro del artículo 2 de la Ley 549 de 1999. Adicional a lo anterior, se proyecta un ahorro por parte de las entidades territoriales para el pago de pensiones, por lo cual se estima un mayor superávit en el FONPET.

³⁴ Debido a que se terminaría el proceso de liquidación de la Unidad de Gestión General del ISS y al inicio del proceso de liquidación de CAPRECOM.

³⁵ Según lo establecido en los artículos 66 y 67 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País".

Respecto a las demás entidades, 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 a la fecha, no se estiman pagos pues las personas que los van a requerir no han agotado los saldos de sus cuentas individuales para 2016; el balance del Patrimonio Autónomo de Ecopetrol, es resultado de la diferencia entre los rendimientos financieros del Fondo y los gastos por pagos de mesadas pensionales. Por otro lado, el déficit estimado de \$410 mm al interior del Fondo de Solidaridad Pensional se debe a la utilización de excedentes financieros para financiar los subsidios de Colombia Mayor.

Cuadro 2.14 Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	44.588	56.280	5,6	6,6	26,2
Explotación Bruta	9	0	0,0	0,0	0,0
Aportes del Gobierno Central	22.911	34.079	2,9	4,0	48,7
Funcionamiento	22.911	34.079	2,9	4,0	48,7
Ingresos Tributarios	11.369	11.785	1,4	1,4	3,7
Otros Ingresos	10.299	10.416	1,3	1,2	1,1
Rendimientos Financieros	3.864	4.484	0,5	0,5	16,0
Otros**	6.435	5.932	0,8	0,7	-7,8
Gastos Totales	40.212	49.814	5,0	6,2	23,9
Pagos Corrientes	40.174	49.798	5,0	5,9	24,0
Funcionamiento	40.174	49.798	5,0	5,9	24,0
Servicios Personales	150	158	0,0	0,0	5,6
Operación Comercial	389	400	0,0	0,0	2,8
Transferencias	39.521	49.115	4,9	5,8	24,3
Gastos Generales y Otros	114	125	0,0	0,0	9,5
Pagos de Capital	38	16	0,0	0,0	-57,4
Formación Bruta de Capital Fijo	38	16	0,0	0,0	-57,4
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	4.376	6.466	0,5	0,8	0,0

* Cifras Proyectadas.

** Incluye para 2016 el saldo estimado de la Cuenta Especial del FONPET por valor de \$649 mm

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En lo relacionado con los ingresos totales del área, se proyecta un crecimiento de \$11.044 mm originados por el aumento en los aportes del Gobierno Central y los ingresos tributarios.

La mayor parte del crecimiento de los aportes de la Nación se concentra en COLPENSIONES, Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional. En COLPENSIONES el incremento en las transferencias corresponde al faltante que debe cubrir la Nación debido a la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y el pago de las mesadas pensionales. En FOPEP el aumento en los aportes de la Nación se explica principalmente porque a partir de 2015 dicho Fondo va asumir el pago de los pensionados de la Unidad de Pensiones de CAPRECOM. En la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional y en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio los

aportes de la Nación se utilizarán para el pago de las asignaciones de retiro de la fuerza pública.

Finalmente, el bajo crecimiento de los ingresos tributarios se debe a que los ingresos y pagos de la Unidad de Pensiones de CAPRECOM se harán, a partir de la vigencia 2015, a través del FOPEP. De esta manera, los ingresos de la entidad (que se contabilizaban como ingresos tributarios) ingresarán al Gobierno Central. Este a su vez realizará al FOPEP la transferencia para que realice dicho pago.

Por el lado del gasto, se proyecta un aumento de \$9.602 mm debido al aumento de las transferencias en \$ 9.594 mm. A nivel de entidades, los mayores pagos se concentran en el FOPEP, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, COLPENSIONES y en la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

2.2.1.2.2 Empresas del Nivel Nacional

Para 2016 se espera que las empresas del nivel Nacional registren un superávit de \$4.201 mm equivalente a 0,6% del PIB, balance superior en 0,7 pp frente al resultado observado en la vigencia 2015. La mayor parte de este cambio se debe a la mejora del balance del resto de entidades que componen las empresas del nivel nacional debido la contabilización fiscal de los recursos de la enajenación de ISAGEN a través de la Cuenta Especial del FONDES. En el Cuadro 2.15 se presenta el detalle de las entidades que componen el sector.

Cuadro 2.15 Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
FAEP	-280	-359	0,0	0,0	28,1
Eléctrico	-391	-205	0,0	0,0	-47,7
Resto Nacional	-1.125	4.765	-0,1	0,6	-523,4
Empresas del Nivel Nacional	-1.797	4.201	-0,2	0,5	-

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a) FAEP

Al finalizar 2015, el FAEP registró un déficit por \$297 mm, cifra que representa una mejora en el balance con respecto al mismo periodo de 2014 (\$614 mm). Para 2016, se prevé que el FAEP presente un déficit por \$359 mm, derivado de multiplicar el saldo observado a diciembre de 2015 por el factor de liquidación para 2016 equivalente a 12,5%, según lo establecido en el Artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1082 de 2015, y los rendimientos financieros proyectados del portafolio del Fondo.

Las entidades participes del Fondo tendrán que priorizar la destinación de los recursos desahorrados de acuerdo con los establecido en el citado decreto. Así, las entidades participantes deben pagar primero las deudas con las Entidades Promotoras de Salud, las inversiones en vías terrestres y los compromisos adquiridos con otras entidades participantes del Fondo

(Artículo 2.2.4.9.2.2). Atendidos los anteriores compromisos, cada entidad territorial podrá destinar el saldo restante a financiar proyectos de inversión incluidos en sus planes de desarrollo.

b) Sector Eléctrico

Para 2016 se espera que el sector eléctrico genere un déficit de \$205 mm, producto de ingresos por \$4.272 mm (0,5% del PIB) y gastos por \$4.477 mm (0,5% del PIB). De acuerdo al informe de perspectivas del sector eléctrico elaborado por el Grupo EPM, en 2016 se estima crecimiento moderado de la demanda energética del 2,3%. Sin embargo, la continuidad del Fenómeno del Niño hasta mediados de abril de 2016 generó un alza en los costos unitarios de kilovatio por hora (\$/KWh) del 10%. Con base en lo anterior, se estima un crecimiento de \$213 mm en los gastos de operación comercial del sector en 2016.

c) Resto Nacional

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

Para la vigencia 2016 se estima un superávit del sector de \$4.765 mm (0,6% del PIB) (Cuadro 2.16), superior en 0,7 pp frente al resultado registrado en 2015. Este balance obedece a la incorporación de las Cuentas Especiales, aunado al deterioro del balance del FEPC (\$536 mm menos que en 2015) y de la ANH (\$61 mm menos que en 2015).

Cuadro 2.16 Balance Fiscal Resto de Entidades

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
Resto Nacional	-1.125	4.765	-0,1	0,6	-523,4
Esta. Públicos	-925	-319	-0,1	0,0	-65,5
ANH	216	155	0,0	0,0	-28,0
FEPC	-266	-802	0,0	-0,1	201,1
FoNC	254	272	0,0	0,0	7,2
Cuenta FONDES	0	5.838	0,0	0,7	-
SPNM	-403	-379	-0,1	0,0	-6,0

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- **Establecimientos Públicos**

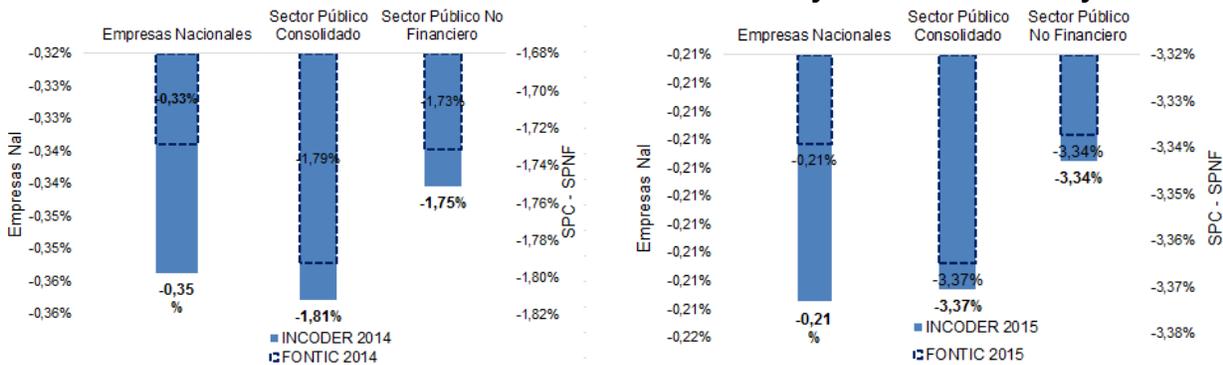
El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), han venido conformando la muestra de Establecimientos Públicos. Sin embargo, el Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015 ordenó la liquidación del INCODER, por lo cual es imprescindible la incorporación de una nueva entidad dentro de la muestra.

Tomando como criterio base el total de gasto ejecutado con recursos propios, la Dirección General de Política Macroeconómica ha incluido al Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FontIC) dentro de la muestra de Establecimientos Públicos.

El FontIC es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotada de personería jurídica y patrimonio propio. Es adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y fue creada el 19 de agosto de 1990. Su objetivo es financiar los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal (y del servicio universal cuando haya lugar a ello) de todos los habitantes del territorio Nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como apoyar las actividades del Ministerio y la Agencia Nacional Espectro, y el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.³⁶

El Gráfico 2.9 permite ver la comparación entre el balance observado del SPC de 2014 y 2015, incluyendo al INCODER y al FontIC. El balance del SPC, del SPNF y de las empresas del nivel nacional mejora en \$149 mm y en \$45 mm en 2014 y 2015 respectivamente, al reemplazar al INCODER por el FontIC. En 2014 el SPC se reduce 0,02% del PIB mientras que en 2015 se reduce 0,01 % del PIB con el cambio de entidades.

Gráfico 2.9 Balance del Sector Público Consolidado incluyendo al INCODER y al FontIC



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En 2016 se espera que el sector genere un balance deficitario por valor de \$319 mm superior en \$606 mm respecto al cierre de 2015. De allí corresponden -\$179 mm al ICBF, -\$183 mm a la ANI, -\$43 mm al FontIC, \$195 mm al INVIAS y -\$105 mm al SENA. Este déficit es producto de ingresos de \$14.903 mm y gastos de \$15.222 mm.

Se estima que los ingresos totales aumenten \$857 mm gracias al incremento de los ingresos tributarios y el rubro otros ingresos. Los aportes del Gobierno Central caerán \$45 mm (33,7%) en funcionamiento y \$624 mm en inversión (6,5%) debido a la disminución de recursos con destino al INCODER en liquidación. En cuanto al CREE, la apropiación de estos recursos para el ICBF y el SENA en 2016 ha sido de \$2.414 y \$1.325 respectivamente, sujeto al

³⁶ Tomado del portal Web del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-12755.html>.

comportamiento del recaudo impositivo. Además, se estima un crecimiento del 6% en los aportes parafiscales para atender los gastos de dichas entidades. El rubro de otros ingresos, compuesto principalmente por los rendimientos financieros y la venta de bienes y servicios, crecerá 0,1% del PIB gracias a las contribuciones que recibirá el FonTIC provenientes de concesiones, arrendamientos, licencias y uso del espectro radioeléctrico, por valor de \$1.277 mm (Cuadro 2.17).

Cuadro 2.17 Balance Fiscal Establecimientos Públicos

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	14.046	14.903	1,8	1,8	6,1
Aportes del Gobierno Central	9.708	9.038	1,2	1,1	-6,9
Funcionamiento	167	122	0,0	0,0	-27,1
Inversión	9.541	8.917	1,2	1,0	-6,5
Ingresos Tributarios	2.796	2.965	0,3	0,3	6,0
Otros Ingresos	1.543	2.900	0,2	0,3	87,9
Gastos Totales	14.971	15.222	1,9	1,8	1,7
Pagos Corrientes	1.072	1.412	0,1	0,2	31,7
Funcionamiento	1.072	1.412	0,1	0,2	31,7
Servicios Personales	343	329	0,0	0,0	-4,1
Transferencias	657	1.006	0,1	0,1	53,1
Gastos Generales y Otros	73	78	0,0	0,0	7,1
Pagos de Capital	13.463	13.810	1,7	1,6	2,6
Deuda Flotante	436	0	0,1	0,0	-
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	-925	-319	-0,1	0,0	-65,5

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los gastos totales, en 2016 se proyecta un aumento de \$251 mm (1,7%) como resultado de mayores gastos de inversión y pagos de transferencias. En detalle, se estima una disminución de los gastos de servicios personales por valor de \$14 mm (4,1%), los gastos generales crecerán \$5 mm (7,1%) al igual que las transferencias (\$349 mm) como resultado del incremento de los excedentes financieros que el FonTIC transfiere a la Nación y las mayores 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 aumentarán en \$347mm (3,4%), para un total de \$12.082 mm. 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 de “capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas” por valor de \$1.357 mm.

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

La Agencia Nacional de Hidrocarburos presentó un balance superavitarario de \$216 mm al cierre de 2015, resultado que es \$493 mm inferior al observado un año antes (\$708 mm). Para 2016, se espera que la Agencia registre un resultado superavitarario por \$155 mm. Este balance se explica por ingresos de \$3.741 mm (0,44% del PIB) y gastos por \$3,586 mm. El resultado está

influenciado por la actividad que desempeña la Agencia de recaudo y giro de regalías, provenientes de explotación de hidrocarburos, con destinación al Sistema General de Regalías.

Al analizar el balance operativo que se obtiene por ingresos de venta de bienes y servicios y los gastos de funcionamiento e inversión, se espera que este se ubique en \$62 mm al cierre de 2016. Este resultado se explica por unos menores ingresos esperados por actividades de explotación, originados por una reducción en la inversión en exploración y explotación a causa de los bajos precios del crudo.

Para esta vigencia, se prevé que la ANH realice una transferencia de los excedentes financieros de 2015 al Gobierno Nacional Central por \$258 mm y que solicite desahorros del FAEP por \$367 mm.

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

En 2015 el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles presentó un déficit por \$266 mm. Este estuvo explicado por incrementos en los precios de la gasolina y el diésel durante el segundo y tercer trimestre del año, mayores necesidades de importación de producto para suplir la demanda nacional y la ampliación de los cupos de Zonas de Frontera con motivo del cierre de la frontera con la República Bolivariana de Venezuela.

Para 2016 se espera que el Fondo registre un déficit por \$802 mm. Este resultado está explicado por las restricciones en las fuentes de financiamiento del Fondo impuestas por la Sentencia C-726 de 2015, la cual declaró inexecutable los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014 que reglamentaban el diferencial de participación, las necesidades de importación para satisfacer la demanda nacional y los costos de la política de Zonas de Frontera.

La Ley 1739 de 2014 reglamentó el diferencial de participación como un ingreso parafiscal con destinación al FEPC. De esta manera, se proveía al Fondo de recursos con el fin de respaldar la política de estabilización de precios de los combustibles implementada por el Ministerio de Minas y Energía. El diferencial de participación se genera cuando el precio de paridad internacional (PPP) de la gasolina o el diésel se encuentran por debajo del precio de referencia nacional (ingreso al productor (IP)). De esta manera, se obtiene una contribución de los consumidores de combustibles durante periodos de precios internacionales bajos, la cual es utilizada para ajustar paulatinamente los precios internos ante coyunturas de precios internacionales altos. Ante la ausencia de estos recursos, el Fondo acumulará las cuentas por pagar a los refinadores en la medida que el PPP se encuentre por encima del IP para cada una de las referencias de combustible.

- **Fondo Nacional del Café (FNC)**

En 2016 se espera un superávit de \$272 mm, producto de ingresos por \$2.693 mm y gastos por \$2.421 mm. Este resultado es mayor en \$18 mm al resultado obtenido en 2015. Para este año, se prevé un aumento cercano al 1,2% en los ingresos y de 1,8% en los gastos, consistente con una expectativa de aumento de la producción y de un aumento de las exportaciones.

- **Cuenta Especial del FONDES**

El Artículo 2.19.16 del Decreto 857 de 2016 establece que el objeto de la Cuenta Especial del FONDES es mantener los recursos de manera independiente a las cuentas del Tesoro Nacional, mientras son incorporados al Presupuesto General de la Nación, por lo cual, el registro fiscal de los flujos de la Cuenta Especial del FONDES deberá contabilizarse dentro del Sector Descentralizado del SPNF porque son recursos públicos independientes del Gobierno Nacional Central.

En 2016 se espera que la Cuenta Especial del FONDES reciba recursos por valor de \$5.838 mm (0,7% del PIB), como resultado del 90% de la enajenación de ISAGEN; el 10% restante será trasladado a la Cuenta Especial del FONPET, como se mencionó en la sección de Seguridad Social.

2.2.1.2.3 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 (EAAB) y Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), genere un déficit de \$413 mm (Cuadro 2.18). Este balance es superior en \$152 mm respecto al cierre de 2015 como consecuencia de un mejor resultado fiscal proyectado para el Metro de Medellín y la ETB (Cuadro 2.18).

Cuadro 2.18 Balance Fiscal Empresas del Nivel Local

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%) 2016*/2015*
	2015	2016*	2015	2016*	
Empresas del Nivel Local	-565	-413	-0,1	0,0	-26,9
EPM	-195	-367	0,0	0,0	88,4
EMCALI	272	43	0,0	0,0	-84,2
Resto Local	-642	-89	-0,1	0,0	-86,2
Metro	-176	74	0,0	0,0	-142,0
EAAB	212	229	0,0	0,0	8,4
ETB	-679	-392	-0,1	0,0	-42,2

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

Para la vigencia 2016 se proyecta un déficit de \$367 mm para EPM como resultado de ingresos por \$9.822 mm (1,1% del PIB) y gastos por \$10.189 mm (1,2%). En relación a lo observado para el cierre de 2015, se espera un deterioro en el balance de \$172 mm (88,4%), debido a la reducción del rubro *Otros ingresos*, del cual se hacen parte los dividendos recibidos de las filiales, la recuperación de préstamos, la recuperación de anticipos y los depósitos recibidos de convenios, entre otros. Además, se proyecta una caída en la inversión en los negocios de

energía y aguas (2,5%) y una reducción de los gastos de servicios personales por valor de \$145 mm.

En cuanto a los proyectos de inversión, se destaca el Proyecto Hidroeléctrico Ituango en el negocio de energía, el mayor proyecto en la historia de la compañía con una inversión de \$5.840 mm para 2016. Por su parte, para el negocio de aguas se han aprobado \$1.200 mm para garantizar la provisión, la gestión y la calidad del servicio.

b) Empresas Municipales de Cali (EMCALI)

Para EMCALI se proyecta en 2016 un superávit por \$43 mm, inferior en \$229 mm respecto al cierre de 2015. Se estima que los ingresos aumenten por mayores ventas de energía y la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado. En el caso de los gastos, se estima un crecimiento del 7,5% de los pagos de capital debido a mayores erogaciones del negocio de energía y de comunicaciones para un total de \$218 mm.

c) Metro de Medellín

Para 2016 se proyecta un superávit de \$74 mm, resultado superior en \$102 mm frente al cierre de 2015. Este resultado obedece a mayores ingresos por explotación bruta gracias a la entrada en operación del tranvía de Ayacucho. Se estima una reducción de los gastos de inversión. Sin embargo, en marzo de 2016 la empresa planea terminar la adecuación del sistema e iniciar la operación del Corredor Avenida Ayacucho que beneficiará a más de 600 mil personas de la zona Centro Oriental de Medellín.

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

Para la EAAB se proyecta un superávit de \$229 mm, resultado superior en \$17 mm frente al cierre 2015. El balance de 2016 es producto de un aumento de los ingresos por explotación bruta. Por otro lado, la empresa planea invertir cerca de \$371 mm en proyectos operativos de mantenimiento de redes, canales, compra de medidores, entre otros. Se destacan los proyectos de “Mejoramiento de la calidad hídrica de los afluentes del río Bogotá” por valor de \$81 mm y “Mejoramiento integral de barrios y vivienda” por valor de \$33 mm.

e) Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)

Para 2016 se estima que la ETB presentará un déficit de \$392 mm, balance superior en \$287 mm frente al cierre de 2015. La empresa espera recibir mayores ingresos como consecuencia de las inversiones realizadas en los últimos años que incluyen la ampliación de sus servicios telefonía fija y móvil, banda ancha y televisión por suscripción en Bogotá y sus alrededores. Por el lado del gasto, la empresa tiene contemplado para los próximos cinco años un plan de inversiones enfocado en la modernización de la infraestructura y la expansión de la fibra óptica. Con el fin de financiar parte de estos proyectos, la ETB no pagará dividendos en 2016.

2.2.1.2.4 Regionales y Locales

Para 2016 se espera un superávit por \$2.628 mm (0,3% del PIB), resultado de ingresos por \$70.458 mm (8,3% del PIB) y gastos por \$67.831 mm (8,0% del PIB) (Cuadro 2.19).

La disminución estimada de los ingresos totales para 2016 es de \$1.186 mm, resultado de una caída esperada en los ingresos corrientes por concepto de transferencias y en los ingresos de capital. En este sentido es altamente probable que en 2016 las regiones donde predominan las actividades minero-energéticas cuenten con montos importantes de disponibilidades originadas en recursos que se dejaron de comprometer en 2015 y años anteriores provenientes del SGP, las regalías del sistema anterior al SGR y el SGR. Estos dineros les permitirán preservar su equilibrio fiscal y evitar una fuerte contracción de la inversión ante una eventual disminución de sus posibilidades de apalancamiento tanto con recaudo propio como con regalías nuevas.

Además de los recursos antes mencionados, en 2016 las Gobernaciones podrán incorporar en sus presupuestos nuevos ingresos del SGR correspondientes al bienio 2015-2016, de acuerdo con las autorizaciones de los OCAD, organismos que para ello deberán tener en cuenta tanto los planes territoriales de desarrollo 2016-2019 como la disponibilidad real de ingresos por regalías, en un escenario de menores precios internacionales del petróleo respecto a los supuestos con los cuales se fijó el monto de estos recursos en la ley 1744/14. Allí se determinó un techo máximo de apropiaciones de \$17.4 billones de pesos.

Cuadro 2.19 Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015
Ingresos totales	6.675	4.663	0,8	0,5	-30,1
Gastos totales	7.345	4.451	0,9	0,5	-39,4
Déficit/superávit	-670	212	-0,1	0,0	-131,6
Del cual FAE	345	311	0,0	0,0	

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

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, el resultado de operaciones efectivas de caja del SGR, considerando las menores regalías proyectadas y su distribución entre los diferentes fondos, se presenta en el Cuadro 2.20. Si se cumple la desacumulación prevista de excedentes en la vigencia 2015, es de esperar que los mayores ingresos efectivos de 2016 se traduzcan en una mejor distribución.

Así, los gastos registrarían un aumento que se observaría particularmente en las asignaciones directas, ya que los recursos dirigidos a los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional si aumentarían.

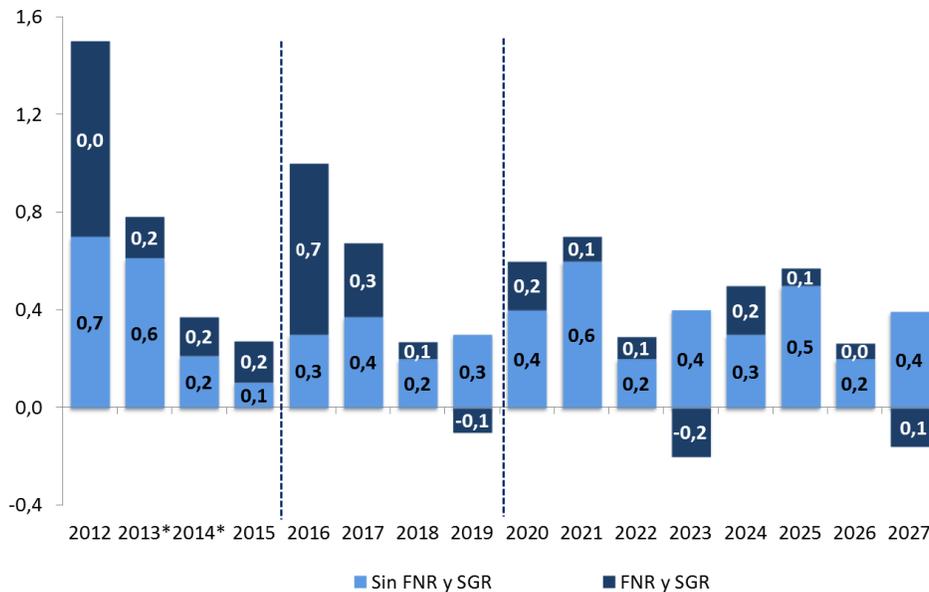
Cuadro 2.20 Balance Fiscal del SGR (Operaciones Efectivas de Caja)

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015*	2016*	2015*	2016*	2016*/2015*
Ingresos totales	6.675	4.718	0,8	0,6	-29,3
Gastos totales	7.345	4.484	0,9	0,5	-39,0
Déficit/superávit	-670	234	-0,1	0,0	-134,9
Del cual FAE	345	3	0,0	0,0	

*Cifras proyectadas.

^{1/} Incluye los recursos destinados al río Magdalena.
Cálculos DGPM.

Gráfico 2.10 Balance fiscal del Sector Regionales y Locales. Ciclo Político de Presupuesto (% del PIB)



Fuente: Banco de la República.

2.2.2 Sector Público Financiero (SPF)

Para el año 2016 se proyecta un balance del Sector Público Financiero (SPF) de \$2.051 mm. Este balance es resultado de un superávit de \$808 mm del Banco de la República (BR) y un superávit de \$1.244 mm del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) (Cuadro 2.21).

Cuadro 2.21 Balance Sector Público Financiero

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
Banco de la República	-395	808	0,0	0,1	-304,5
Fogafín	1164	1244	0,1	0,1	6,8
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	769	2.051	0,1	0,2	166,7

*Cifras proyectadas

Fuente: Banco de la República y Fogafín

2.2.2.1 Banco de la República

El superávit que se proyecta para el BR en 2016 (\$808 mm) (0,1% del PIB) es resultado de ingresos por \$2.765 mm (0,1% del PIB) y gastos por \$1.957 mm (0,2% del PIB) (Cuadro 2.22).

Cuadro 2.22 Estado de Pérdidas y Ganancias Banco de la República

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%) 2016/2015
	2015	2016*	2015	2016*	
Ingresos Totales	878	2765	0,0	0,1	-68,3
Intereses recibidos	724	2613	0,1	0,3	-72,3
Reservas internacionales	320	1468	0,0	0,2	-78,2
TES Expansión monetaria	29	620	0,0	0,1	-95,4
Operaciones de liquidez	375	522	0,0	0,1	-28,1
Otros	0	3	0,0	0,0	-96,5
Comisiones recibidas y pagadas	154	151	0,0	0,0	1,5
Pagos Totales	1273	1957	0,2	0,2	-35,0
Intereses pagados	1089	1364	0,1	0,1	-20,2
Depósitos en DGCPIN	572	1217	0,1	0,1	-53,0
Operaciones de Contracción	7	15	0,0	0,0	-56,3
Otros	0	0	0,0	0,0	-
Depósitos Contracción Monetaria	510	132	0,1	0,0	286,2
Gastos de personal y funcionamiento	382	477	0,0	0,1	-7,4
Gastos de personal	304	340	0,0	0,0	-10,4
Gastos de funcionamiento	78	137	0,0	0,0	-43,3
Gastos de pensionados netos	61	72	0,0	0,0	-14,3
Otros Gastos	-259	45	0,0	0,0	-681,6
DÉFICIT / SUPERÁVIT	-395	808	0,0	0,1	-148,9

*Cifras proyectadas

Fuente: Banco de la República.

Balance en Metodología de Causación.

En 2016, se espera obtener mayores ingresos por concepto de Reservas Internacionales, que ascienden en (0,2% del PIB) con el fin de contrarrestar los efectos de tasa de cambio, causados por los rendimientos de estas.

En cuanto a los gastos, se supone un aumento en los depósitos de tesorería por (\$645 mm) que esta compensado con el aumento dado en las reservas internacionales, debido a posibles incrementos en la tasa de interés, por su parte, el aumento en los depósitos de tesorería refleja los saldos promedios en términos reales causados con una tasa de referencia del 7%.

La disminución de los depósitos de control monetario, esta originada en que después de Julio de 2016, ya no hay disponibilidad de TES de control monetario lo que no origina remuneración alguna.

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 \$61 mm a \$72 mm.

2.2.2.2 Fogafin

Para el año 2016 se proyecta un superávit de caja de \$1.244 mm, superior en \$80 mm al esperado en 2015. Este balance es resultado de ingresos por \$1.280 mm (0,2% del PIB) y gastos por \$36 mm. Se prevé que el balance de la entidad no presentará cambios significativos entre 2015 y 2016, manteniéndose en 0,2% del PIB.

Los ingresos crecerán en \$37 mm en respuesta, principalmente, a un aumento en los ingresos corrientes de \$24,2 mm, causados por el incremento en los Recaudos de Seguros de Depósito y en los Ingresos de Capital. Por el lado gastos no se proyecta algún cambio significativo (Cuadro 2.23).

Cuadro 2.23 Flujo de Caja Fogafin

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016/2015
Ingresos Totales	1.243	1.280	0,2	0,2	3,0
Ingresos Corrientes	806	831	0,1	0,1	3,0
Recaudo Seguro de Depósito	801	825	0,1	0,1	3,0
Otros Ingresos Corrientes	5	5	0,0	0,0	3,0
Ingresos de Capital	436	449	0,1	0,1	3,0
	436	449	0,1	0,1	
Gastos Totales	79	36	0,0	0,0	-53,7
Pagos Corrientes	74	36	0,0	0,0	-50,5
Funcionamiento y Administración	35	36	0,0	0,0	3,0
Pago Seguro de deposito	38	0	0,0	0,0	0,0
Devolucion Prima Seguro deposito	0	0	0,0	0,0	0,0
Transferencias	5	0	0,0	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	1.164	1.244	0,1	0,1	-

*Cifras proyectadas

Fuente: Fogafin y cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Recuadro 2.A Seguimiento al resultado fiscal de Ecopetrol

De acuerdo con la metodología de operaciones efectivas de caja, al cierre de 2015 Ecopetrol presentó un déficit por \$13.966 mm (2,6% del PIB) como resultado de ingresos por \$43.307 mm (8,1% del PIB), y gastos totales de \$57.273 mm (10,8% del PIB). Este resultado representa un deterioro del balance de \$1.022 mm respecto a 2014 (Cuadro 2.A.1).

La disminución en los ingresos de Ecopetrol se explica por la caída en las ventas nacionales y ventas al exterior, las cuales decrecieron 12% y 35%, respectivamente, así como por la caída en los otros ingresos los cuales se redujeron en 95%. La reducción de transferencias, y por ende de gastos, de \$14.079 mm contribuyó a suavizar el resultado.

Cuadro 2.A.1 Balance fiscal de Ecopetrol³⁷

	Miles de millones de pesos				
	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos Totales	54.740	58.949	63.173	58.405	43.307
Explotación Bruta	56.277	59.525	62.514	58.093	43.291
Ventas Nacionales	19.188	19.991	22.244	23.723	20.858
Exportaciones	37.089	39.534	40.270	34.370	22.433
Otros Ingresos	-1.537	-576	659	312	16
Gastos Totales	51.680	64.759	66.772	71.349	57.273
Operación Comercial	17.901	20.032	21.041	22.962	20.359
Compra de Materia Prima e Importaciones	11.555	12.887	14.286	14.364	12.240
Otros Gastos de Operación	6.346	7.145	6.754	8.598	8.119
Transferencias	18.716	31.316	29.857	29.168	16.096
Dividendos de la Nación	5.193	10.915	10.589	9.461	4.840
Impuestos de Renta	3.079	7.367	6.553	7.934	3.926
Regalías Corrientes	8.049	8.647	7.909	6.630	3.741
Otras Transferencias	2.395	4.387	4.807	5.142	3.589
<i>Dividendos a los Privados</i>	674	1.416	1.376	1.229	629
<i>Otros Gastos de Operación</i>	1.721	2.971	3.431	3.913	2.960
Resto de Funcionamiento	1.739	2.056	2.103	1.864	920
Pagos de Capital	13.324	11.355	13.771	17.356	19.899
Formación Bruta de Capital	13.324	11.355	13.771	17.356	19.899
(DÉFICIT)/SUPERÁVIT	3.060	-5.810	-3.599	-12.944	-13.966
(DÉFICIT)/SUPERÁVIT Excl Dividendos	8.927	6.521	8.366	-2.254	-8.497

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

Los menores ingresos se dieron, principalmente, por el efecto que tuvo la disminución en las cotizaciones del precio de crudo en las ventas totales, las cuales disminuyeron en 25,5% al pasar de \$58.093 mm en 2014 a \$43.291 mm un año después. El rubro que resultó más afectado fueron las ventas al exterior, las cuales disminuyeron en 35% pasando de un ingreso de \$34.370 mm en 2014 a \$22.433 mm en 2015, mientras que el volumen de exportaciones se mantuvo relativamente constante en 533 KBDC³⁸ (537 KBDC en 2014). Las exportaciones de crudo tuvieron como principales destinos a Asia (35%), EEUU (14%), el Caribe y Centroamérica (13%) y Europa (11%). Adicionalmente, el Brent fue el principal marcador dentro de la canasta de indicadores de referencia para las negociaciones de crudo con un 66% de participación, el cual se mantuvo estable frente a 2014.

Las ventas nacionales pasaron de \$23.723 mm en 2014 a \$20.858 mm, lo que significa una reducción de 12%. Este comportamiento se dio por la disminución en los precios de los combustibles. No obstante, la mayor demanda nacional de combustible, como consecuencia del cierre de la frontera con la República Bolivariana de Venezuela, contribuyó a moderar la caída de estos ingresos.

Por su parte, los gastos totales se redujeron en \$19.076 mm, pasando de \$71.349 mm en 2014 a \$57.273 mm en 2015 (27%). Los rubros de transferencias presentaron la mayor disminución (45%), pasando de \$29.168 mm a \$16.096 mm, por concepto de menores dividendos de la nación, impuestos de renta y regalías. Adicionalmente, los gastos de operación comercial se

³⁷ La información presentada se tomó del documento Estados Financieros No Consolidados 2015 de Ecopetrol. En adelante, a menos que se indique lo contrario, la fuente de las cifras mencionadas es dicho documento.

³⁸ Miles de barriles día calendario.

redujeron en 11,3%, lo que responde a una disminución de la compra de materia prima e importaciones debido a los menores precios en las compras de crudo y en los materiales y suministros de operación. Asimismo, la reducción de los otros gastos de operación corresponde a menores gastos por servicios contratados y de mantenimiento. Vale la pena resaltar que aquí no se toman en cuenta otras ganancias y pérdidas operacionales que incluyen los gastos de deterioro de activos no corrientes como consecuencia de la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

Finalmente, la formación bruta de capital presentó un aumento de \$2.543 mm, al pasar de \$17.356 mm en 2014 a \$19.899 mm en 2015. No obstante, el monto en dólares muestra una disminución de 17% pasando de US\$8.680 millones en 2014 a US\$7.249 millones en 2015. Este resultado se explica, principalmente, por el impacto negativo de la caída de los precios del crudo en la ejecución de proyectos de exploración y producción, la cual se vio amortiguada por la depreciación del COP y se tradujo en una mayor formación bruta de capital.

Resultados financieros

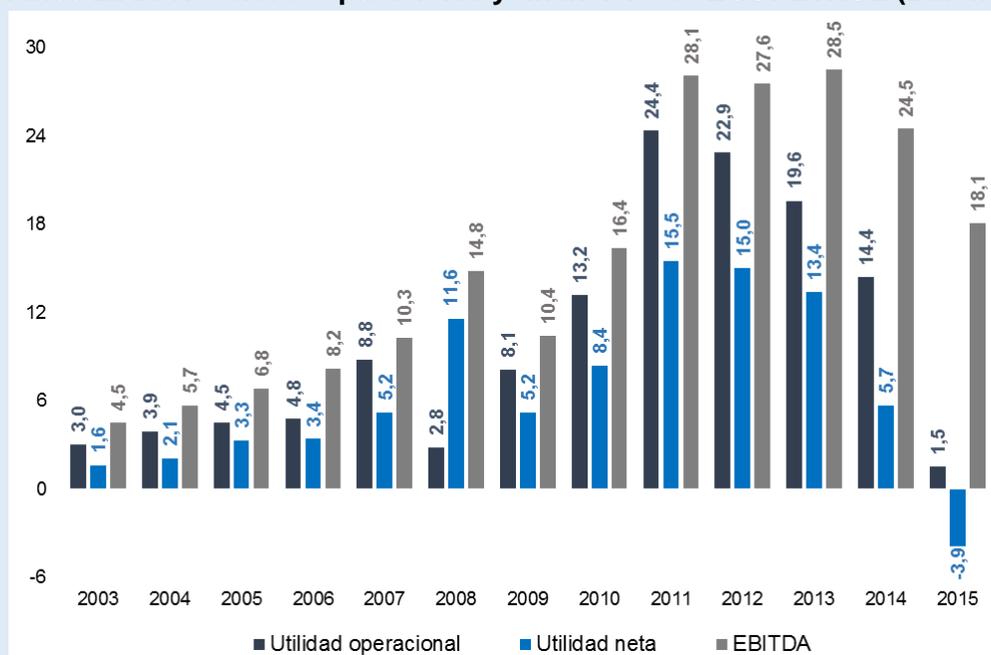
En esta sección se tienen en consideración los efectos de la implementación de las NIIF en el estado de resultados de Ecopetrol. Uno de los factores que más influyó sobre la utilidad final de la empresa fue el deterioro del valor de los activos (*impairment of assets*) no corrientes, los cuales tuvieron un efecto cercano a los \$8.275 mm sobre el resultado final.

En 2015 las utilidades netas fueron de -\$3.988 mm, lo cual implica una disminución de 169,6% respecto a lo observado en 2014 (\$5.725 mm). Sin los efectos de aplicación de las NIIF, la empresa hubiese registrado un resultado final de \$2.400 mm.

Las utilidades netas se vieron afectadas, principalmente, por la disminución significativa del resultado operacional, el cual se contrajo en 89,9% al pasar de \$14.449 mm en 2014 a \$1.456 mm en 2015 (Gráfico 2.A.1). Este resultado es producto de una reducción de 25% en los ingresos por ventas y un aumento en los gastos operacionales originados en el deterioro de activos, los cuales crecieron 274% con respecto al 2014. Por su parte, el EBITDA³⁹ disminuyó un 26%, al pasar de \$24.509 mm en 2014 a \$18.086 mm en 2015.

³⁹ Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (Resultado antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones).

Gráfico 2.A.1 Resultado operacional y financiero de ECOPETROL (Billones)



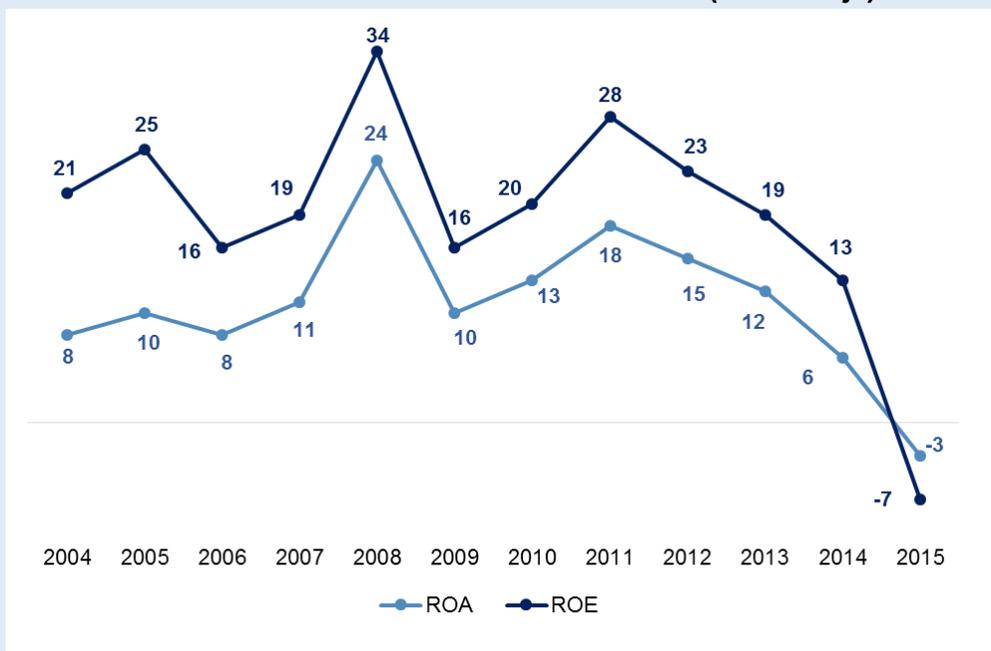
Fuente: Ecopetrol, cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al balance general, los activos de Ecopetrol alcanzaron un valor de \$122.996 mm al 31 de diciembre de 2015, lo cual implica un crecimiento de 11% respecto a lo observado un año atrás (\$110.838 mm). Este aumento se presentó, principalmente, por una mayor inversión en activos asociados al segmento de refinación y transporte, y un incremento en los activos por impuestos diferidos. Los pasivos de la compañía presentaron un incremento del 27%, pasando de \$61.305 mm en 2014 a \$77.764 mm en 2015. Este comportamiento se explica por el efecto del aumento en la tasa de cambio en la valoración de la deuda en moneda extranjera de la compañía.

La dinámica de las utilidades y el comportamiento del balance situaron la Rentabilidad de los Activos (ROA) en -3%, lo que significa una reducción de 9 puntos porcentuales (pp) con relación al resultado de 2014. Por su parte, el ROE registró una caída de 20 pp al pasar de 13% a -7%. El mayor deterioro del ROE relativo al ROA se explica por el efecto que tienen las utilidades negativas sobre el patrimonio. Mientras el activo creció 11%, el patrimonio se redujo en 8,6%, al pasar de \$49.532 mm en 2014 a \$45.231 mm un año después.

El deterioro en los resultados de la empresa se vio reflejado en una desvalorización de la acción de Ecopetrol, la cual pasó de de \$1.955 al principio de año a \$1.110 al final del mismo, con un precio promedio año de \$1.678. Por su parte, el ADR (American Depositary Receipt) de la empresa en Nueva York presentó una desvalorización de 59% frente al cierre de 2014, al ubicarse al cierre del año en US\$7,01. El índice S&P Oil and Gas, que resume el comportamiento de las empresas más importantes del sector que operan la Bolsa de Nueva York, también se desvalorizó, presentando una desvalorización de 17%, a causa del efecto de menores precios de crudo y la devaluación del peso.

Gráfico 2.A.2 Indicadores de rentabilidad (Porcentaje)



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

Capítulo III

3 USO DE LOS RECURSOS DE LA BONANZA PETROLERA

La evolución de los precios internacionales del petróleo y de su producción en Colombia generó un aumento significativo en los ingresos petroleros de la Nación en los últimos años, permitiendo la formulación y ejecución de proyectos de inversión de gran importancia para el país. Más aún, esto estuvo acompañado de un manejo responsable de las finanzas públicas, un riguroso cumplimiento de la regla fiscal y el ahorro de ingresos extraordinarios provenientes de regalías.

Este capítulo describe el empleo de los recursos de la bonanza, identificada en el período entre 2011 y 2015, obtenidos a través del recaudo tributario proveniente del sector petrolero y los dividendos de Ecopetrol en el caso del Gobierno Nacional Central, así como a través de las regalías, pertenecientes a las entidades territoriales y administradas por medio del Sistema General de Regalías.

3.1 Episodios históricos de bonanza y caída de recursos provenientes de productos primarios

Como se ha observado en ciclos asociados a productos primarios (*commodities*) en el pasado, la política fiscal es fundamental para lograr una transición suave entre los períodos de auge y escasez, con el fin de evitar aterrizajes forzosos de la economía en los períodos en que los respectivos auges llegan a su fin.

En Colombia, la experiencia de la bonanza cafetera de finales de los años setenta, y de la bonanza petrolera de la década de los noventa, que impulsaron periodos de expansión económica pero que fueron seguidas por ajustes precipitados y contracciones económicas tras la crisis financieras que las sucedieron (1982 y 1998 respectivamente), puso en evidencia la ausencia de mecanismos efectivos para suavizar el ciclo económico y responder a las fluctuaciones generadas por el comportamiento de los *commodities*.

Como lo mencionan Junguito y Rincon (2007)⁴⁰ el optimismo con el que se recibió la década de 1980 en el contexto de la bonanza cafetera, se vio confrontado por la incidencia sobre el país de la situación económica internacional. La respuesta de política fiscal para el choque externo fue la ejecución de un programa de inversión pública con el que se esperaba incrementar el desarrollo a largo plazo. Esto se vio reflejado en un incremento del gasto de funcionamiento e inversión en 0,3% del PIB entre 1980 y 1983, a pesar de la contracción de los ingresos, lo que ocasionó un incremento del déficit. De acuerdo con lo expuesto por los citados autores, en 1984 se agota la capacidad de gasto, generando políticas de austeridad que se extendieron durante toda la segunda mitad de la década de los años ochenta. Lo anterior se refleja en una caída de

⁴⁰ Roberto Junguito y Hernan Rincón. La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia. En Economía Colombiana del Siglo XX – Un Análisis Cuantitativo. Editado Por James Robinson y Miguel Urrutia. Ediciones Fondo de Cultura Económica 2007. Pags 239 - 308

los gastos de funcionamiento e inversión, los cuales pasaron de representar 8,1% del PIB en 1984 a 6,9% en 1989.

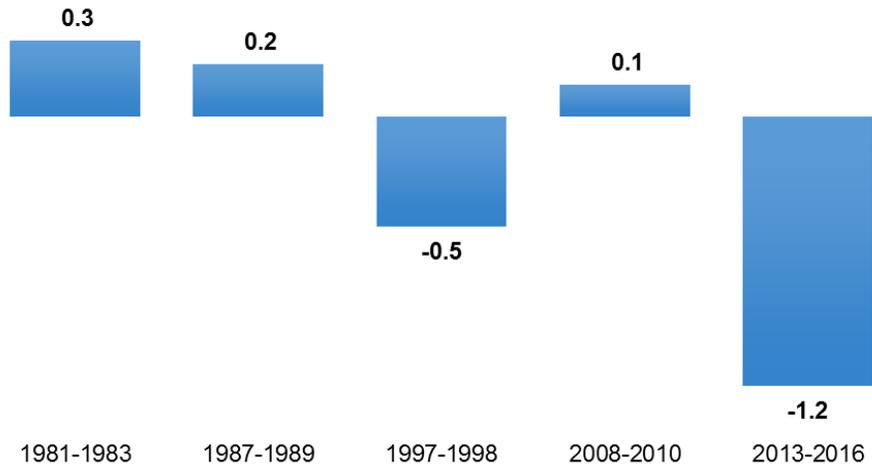
Desde principios de la década de 1990, la economía colombiana tuvo importantes cambios institucionales, entre los que se destaca la Constitución de 1991, y cambios económicos que llevaron consigo un incremento de las transferencias, mayores gastos en seguridad social asociados a la Ley 100, y un incremento salarial que se desprendía de la legislación que favorecía los salarios de las fuerzas militares, fenómenos que en su conjunto resultaron en un incremento de los gastos de funcionamiento e inversión; entre 1990 y 1997 los gastos se incrementaron más de 5% del PIB pasando de 7% del PIB en 1990 a 12,5% en 1997, situación que se reversó parcialmente en 1998 como consecuencia de la crisis financiera internacional en la que se observó una caída de los ingresos totales, lo que generó una disminución de los gastos de funcionamiento e inversión igual a 0,5% del PIB.

Conforme a lo definido por la senda de ingresos y la relativa calma en los mercados y la economía internacional, la disponibilidad de los recursos durante la primera década del milenio generó incrementos en el gasto público que sólo se vieron afectados con notoriedad en el periodo 2008 – 2010. Este episodio más reciente, corresponde al periodo de ajuste producido por la crisis financiera internacional de 2008. Si bien en esta ocasión el impacto sobre el crecimiento económico en Colombia fue menos severo que en choques anteriores, se evidenció la ausencia de mecanismos de ahorro para los recursos extraordinarios provenientes de sectores como el petrolero⁴¹.

Finalmente, los choques negativos observados en el precio del petróleo han disminuido los recursos disponibles entre los años 2013 y 2016. El Gobierno Nacional ha utilizado todo un andamiaje fiscal denominado “Austeridad Inteligente”, que permitió disminuir los gastos de funcionamiento e inversión en 1,2% del PIB en estos tres años. Esto representa el mayor ajuste dentro de los episodios de choques externos de las últimas cuatro décadas (Gráfico 3.1), todo esto sin dejar de financiar los programas de inversión más importantes, situación que se analiza con mayor profundidad en el Capítulo de Estrategia Fiscal de este Marco Fiscal de Mediano Plazo.

41 Uribe, Andrés, Ciclos económicos en Colombia: Bonanzas y Recesión. Notas Fiscales, No 11, Ministerio de Hacienda, 2011.

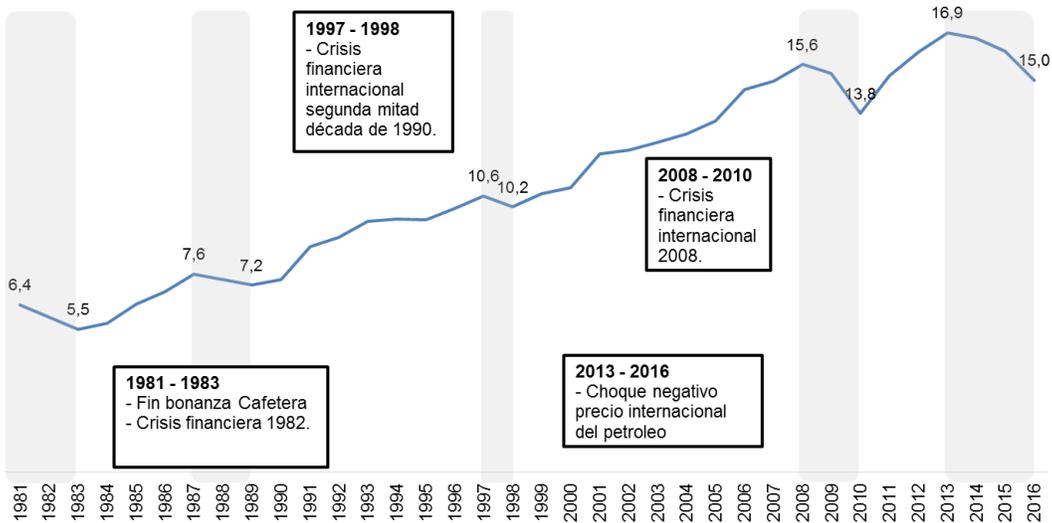
Gráfico 3.1 Variación de gastos de funcionamiento e inversión en los periodos de choques negativos de ingresos en Colombia (1981 - 2016) (% del PIB)



Fuente: MHCP

Esto se da, precisamente, en el marco del mayor choque de ingresos en la economía colombiana de los últimos 35 años. Las cuentas fiscales se han visto notablemente afectadas por la disminución de las rentas petroleras, siendo una de las principales causas de la disminución de los ingresos totales, equivalente a 1,9% del PIB durante el periodo 2013 – 2016, situación sin precedentes en la historia reciente del país (Gráfico 3.2)⁴².

Gráfico 3.2 Principales Choques Negativos de Ingresos en Colombia (1981 - 2016) (% del PIB)



Fuente: MHCP

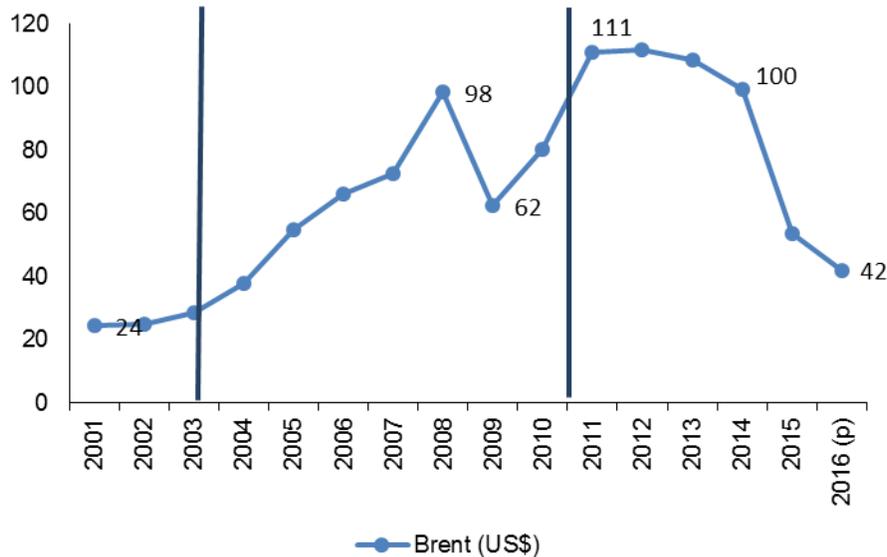
⁴² Se volverá sobre este punto en el Capítulo de Estrategia Fiscal de este Marco Fiscal de Mediano Plazo.

No obstante, cabe señalar que en los años recientes, y en particular en la fase más fuerte del reciente auge de ingresos petroleros, instrumentos como la Regla Fiscal y el Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías han permitido fortalecer el manejo macroprudencial de la economía, con el fin de garantizar una senda fiscal sostenible y promover el ahorro de ingresos extraordinarios. Por ejemplo, a través del cumplimiento de la Regla Fiscal, adoptada como Ley en 2011, el Gobierno Nacional Central debe cumplir con una senda de déficit estructural que aísla componentes cíclicos del ingreso, como las desviaciones del PIB de su nivel potencial o las desviaciones de las rentas provenientes de la explotación de materias primas de su senda estimada de mediano plazo.

3.2 Bonanza de Recursos Provenientes del Petróleo, 2011 - 2015

El auge reciente de precios y producción permite distinguir dos momentos de la bonanza, desde 2004, como ilustra el Gráfico 3.3

Gráfico 3.3 Precio Internacional del Petróleo (2001 - 2016)
Promedio anual (\$US)



Fuente: Bloomberg - Cálculos MHCP

En un primer momento, se observa el aumento sostenido de los precios internacionales de referencia desde 2004 hasta 2009, período en el que el precio promedio (BRENT) asciende de US\$ 38 a US\$ 67, aunque con unas claras fluctuaciones, en particular el pico que se observa en el promedio para el año 2008 US\$ 96.

En un segundo momento, entre 2011 y 2014, se observa una estabilidad relativa alrededor de precios que en promedio ascienden a US\$ 107, para luego descender a US\$52 en 2015, en lo que marca el final de la bonanza por cuenta de los precios internacionales. Este período es el más relevante y comprenderá la exposición principal de este Capítulo, por su mayor magnitud y por el aprovechamiento de los recursos percibidos para la inversión pública.

En cuanto a la producción, a partir de 2011 se observa un nivel de producción que se mantiene por encima de los 900 kilobarriles por día (KBPD), lo que constituye un nivel histórico para este sector productivo en el país, que se mantiene en la actualidad.

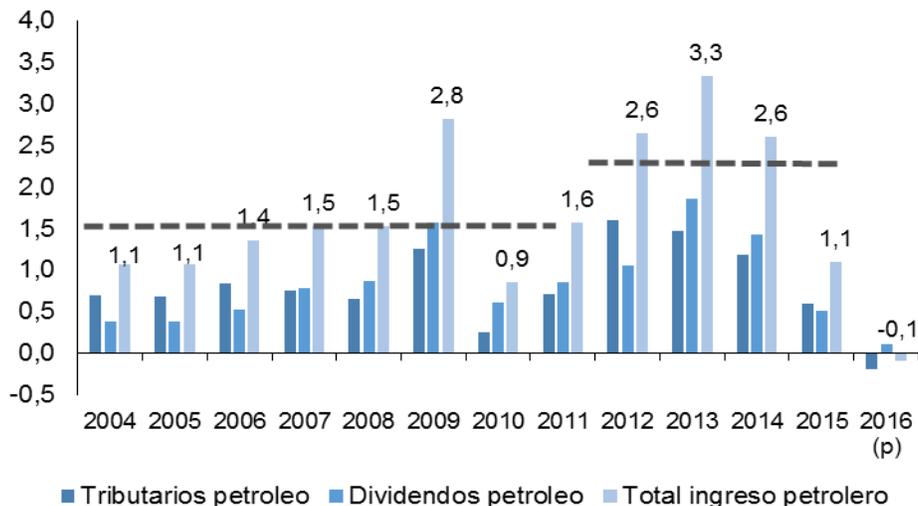
Gráfico 3.4 Producción de petróleo en Colombia (2001 - 2016)
Kilo barriles por día (KBPD)



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos

La interacción de precios y producción generó desde la década anterior un ciclo positivo en el ingreso de la Nación procedente del sector petrolero, a través del impuesto de renta con que se grava la actividad, y a través del ingreso de capital que representan los dividendos provenientes de Ecopetrol (Gráfico 3.5). Se aprecia que entre 2004 y 2015 los ingresos por estos conceptos superan el 1% del PIB todos los años, con la única excepción de 2010, como consecuencia del choque de precios mencionado previamente. El Gráfico 3.5 también refleja, un momento de bonanza entre 2004 y 2010, con un promedio anual de ingresos de 1,5% del PIB, y un segundo momento entre 2011 y 2015 con un promedio anual de 2,3% del PIB.

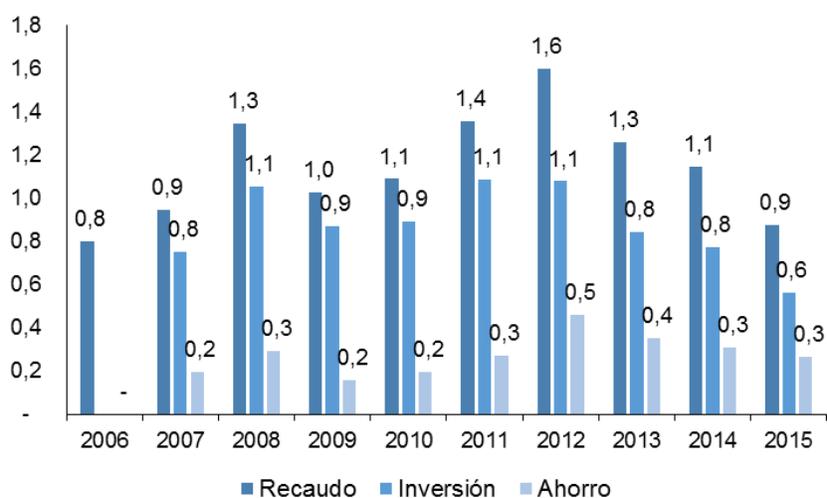
Gráfico 3.5 Ingresos Petroleros Dirigidos al Gobierno Nacional Central Como Proporción del PIB 2004 – 2016.



Fuente: Cálculos MHCP

Por su parte, los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) han permitido la inversión de recursos significativos en todas las regiones del país, y en línea con parámetros de manejo macroprudencial similares a los que dictan la política fiscal del Gobierno Nacional, han generado importantes ahorros para períodos de escasez. La observación de los ingresos generados por regalías (Gráfico 3.6) permite apreciar la dinámica de los recursos destinados a inversión y ahorro en la última década, en el contexto del incremento del recaudo desde 2011, como consecuencia del ciclo petrolero expuesto en el presente documento.

Gráfico 3.6 Recaudo por Regalías y recursos destinados a Inversión y Ahorro Proporción del PIB



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, MHCP

*La información discriminada entre ahorro e inversión se encuentra disponible desde 2007

3.3 Uso de los Recursos de la Bonanza 2011-2015

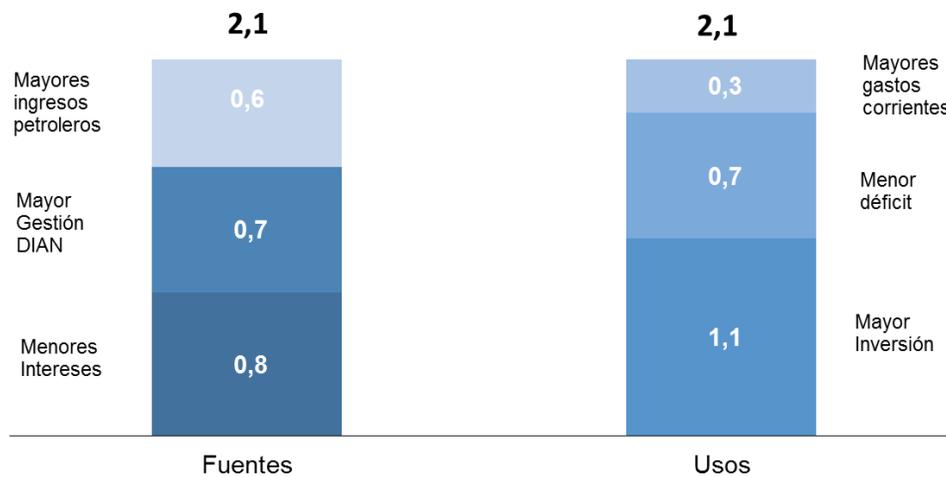
Es importante destacar que el primer uso responsable de los recursos provenientes de la bonanza ha sido garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. A pesar de los ingresos extraordinarios observados como consecuencia del auge de producción y precios del petróleo, el déficit fiscal se redujo durante este período y cumplió rigurosamente con las metas de la regla fiscal, garantizando un nivel de endeudamiento sostenible y la salud financiera del Gobierno Nacional Central.

Si se compara el período 2011 – 2015 con los cinco años precedentes, se aprecia una importante reducción del déficit fiscal, equivalente a 0,7% del PIB en promedio cada año. Cabe recordar que el periodo de comparación (2006 – 2010) también experimentó un auge en los precios internacionales del petróleo y de su producción doméstica, como se ilustró anteriormente.

Al mismo tiempo, en el periodo 2011 – 2015 se dio un impulso importante a la inversión, con un incremento de 1,1% del PIB en promedio, también cada año, con respecto a los cinco años inmediatamente anteriores (Gráfico 3.7). Esto pone de relieve el manejo balanceado del ingreso adicional recibido durante este período, que permitió garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a la par con un aprovechamiento de los recursos para generar inversión y dinamizar sectores claves para la economía, como infraestructura, vivienda y el sector agropecuario.

El Gráfico 3.7 ilustra el uso de los recursos del período de la bonanza en la reducción del déficit y en el aumento de la inversión entre 2011 y 2015

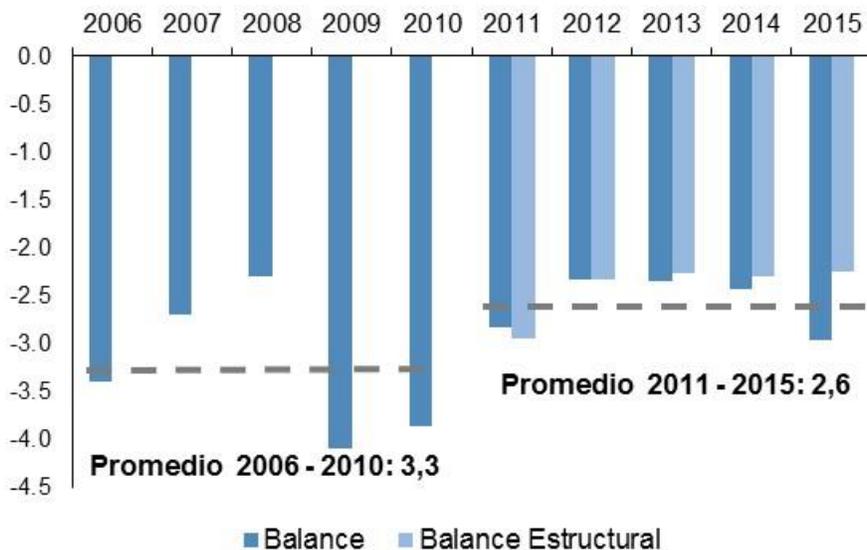
**Gráfico 3.7 Fuentes y Usos en el período de Bonanza Petrolera
Promedio Anual como Proporción del PIB 2006 – 2010 vs 2011 – 2015**



Fuente: Cálculos MHCP

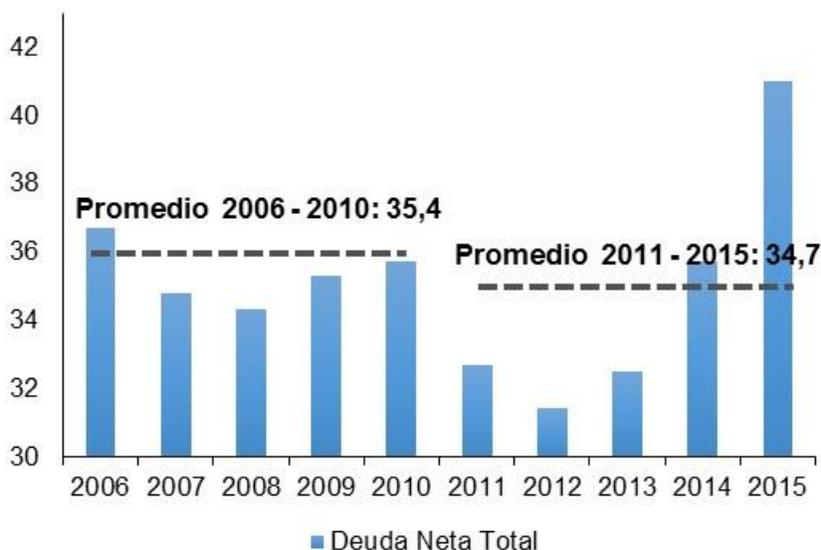
El Gráfico 3.8 muestra el detalle del comportamiento del déficit en los períodos comparados, comportamiento que a su vez permitió la reducción de la deuda promedio entre 2011 y 2015, en una magnitud de 0,7% del PIB en promedio anual, como muestra el Gráfico 3.9.

Gráfico 3.8 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central Como Proporción del PIB 2006 - 2015



Fuente: MHCP

Gráfico 3.9 Deuda Neta del Gobierno Nacional Central Promedio Anual como Proporción del PIB



Nota: Los valores reportados incluyen CUN pero no incluyen cuentas por pagar con el fin de guardar consistencia con las proyecciones de deuda. Para consultar el saldo de la deuda incluyendo las cuentas por pagar, ingresar a:

www.minhacienda.gov.co - Política fiscal- Estadísticas Gobierno Nacional Central

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: MHCP

A pesar de los buenos resultados para el período 2011 – 2015, es importante destacar el efecto de la depreciación de la moneda local en el saldo total de la deuda neta del GNC en 2015. El aumento en el saldo entre el cierre de 2014 y el cierre de 2015 se explica en un 51% por la

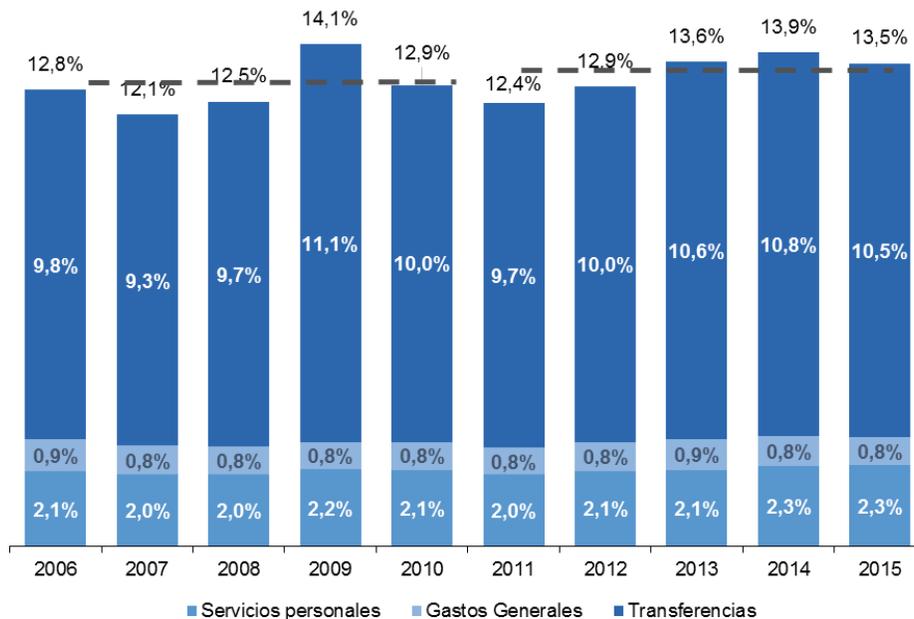
depreciación que incrementó el saldo de la deuda externa expresado en pesos, como se mostró en el Capítulo de Balance Fiscal 2015 y Perspectivas 2016 de este Marco Fiscal.

A su vez, la reducción del déficit y el comportamiento de la deuda contribuyeron con la reducción de las obligaciones y el pago de intereses en el período 2011 – 2015 con respecto a los cinco años anteriores, permitiendo un ahorro por 0,8% del PIB en promedio cada año, como se vio en el Gráfico 3.7.

En cuanto a las fuentes observadas en el Gráfico 3.7, en adición a los ingresos petroleros, la gestión tributaria relacionada con los demás sectores de la economía mostró un crecimiento en promedio de 0,7% del PIB cada año. Este último es explicado en buena parte (aproximadamente 0,6% del PIB) por la introducción del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), creado para sustituir los aportes parafiscales sobre la nómina, eliminados con el fin de impulsar el empleo, y financiar la labor educativa y social del SENA y del ICBF.

De manera análoga, en el gasto se refleja el aporte de la Nación al SENA y el ICBF, el cual explica 0,6% del PIB en el incremento promedio de las transferencias, financiadas en este caso por el CREE. Este es el principal factor que explica el incremento de 0.3% del PIB en el promedio anual de los gastos corrientes en el periodo 2011 – 2015 (Gráfico 3.10). De hecho, descontando esta transferencia, los gastos corrientes mostrarían una reducción de 0,3% del PIB en promedio anual en el período 2011 – 2015 con respecto a los cinco años inmediatamente anteriores.

**Gráfico 3.10 Gastos corrientes del Gobierno Nacional Central
Como Proporción del PIB 2006 – 2015.**

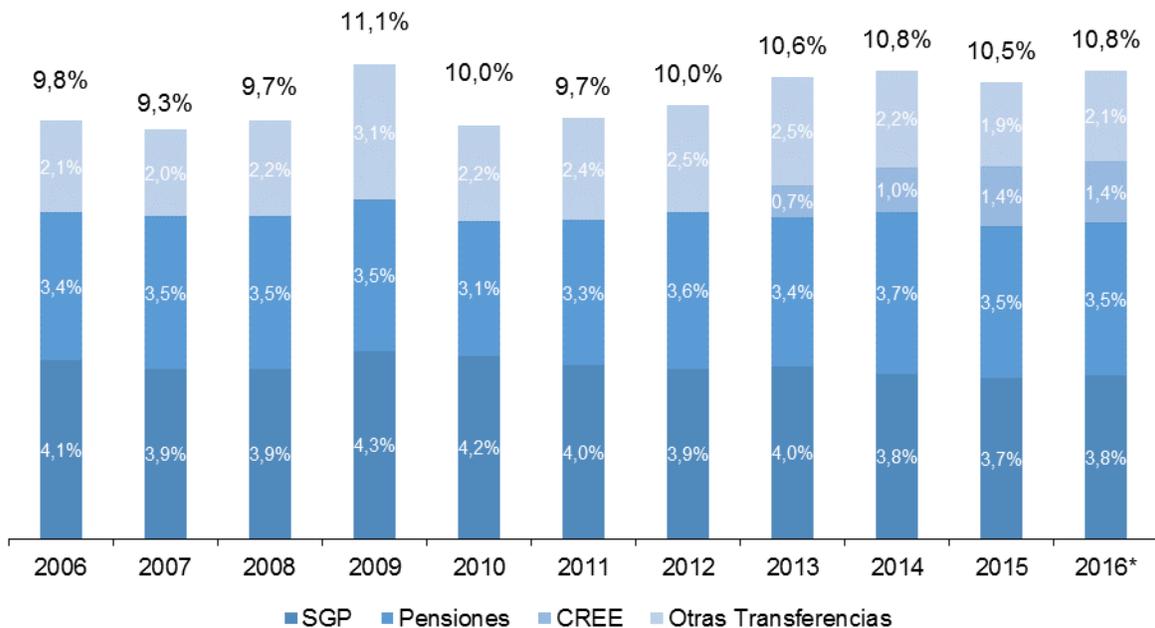


Fuente: MHCP

Cabe anotar que esa reducción de los gastos corrientes es producto de la dinámica del Sistema General de Participaciones, gobernados por el esquema de transición definido en el Acto Legislativo 04 de 2007, que asigna una fórmula de crecimiento anual de las transferencias en función del IPC. Esta dinámica compensa un leve aumento del rubro de servicios personales, que aumentan 0,07% del PIB en promedio anual entre 2011 y 2015, lo cual se encuentra explicado por: i) procesos de formalización de empleo, que asignan posiciones de planta para sustituir contratos de prestación de servicios; ii) el buen comportamiento de la economía que permitió incrementos salariales por encima del crecimiento del IPC, en particular entre 2011 y 2013; y iii) la necesidad de un personal cada vez más capacitado y calificado para enfrentar los crecientes retos de la administración del Estado.

El Gráfico 3.11 permite observar en mayor detalle el comportamiento de las transferencias. Aparte de la dinámica decreciente del Sistema General de Participaciones (SGP), se observa un comportamiento relativamente estable del resto de las transferencias. Cabe reiterar el comportamiento particular, a partir de 2013, de las transferencias destinadas a sustituir los recursos parafiscales del SENA y el ICBF, financiadas a través de lo recaudado por medio del CREE.

Gráfico 3.11 Transferencias del Gobierno Nacional Central Como Proporción del PIB 2006 – 2015.

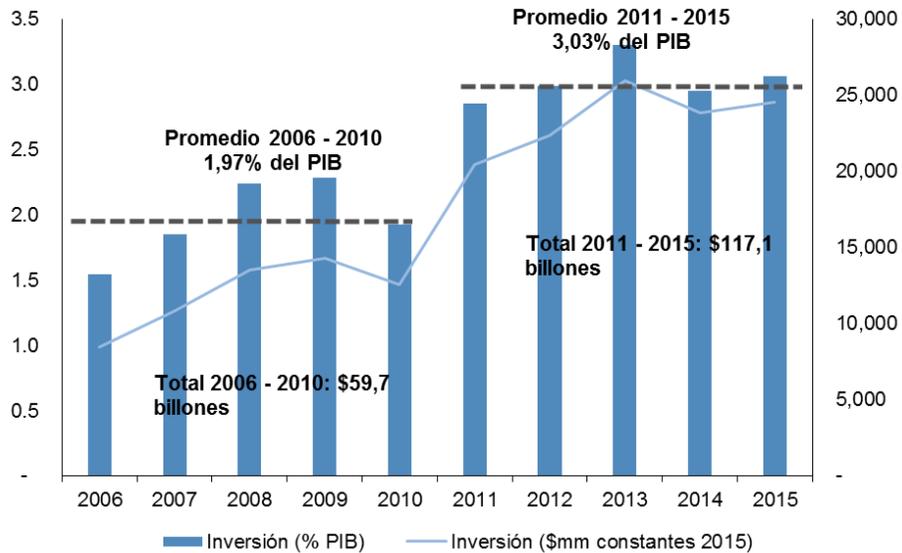


Fuente: MHCP

Se puede observar como este comportamiento moderado de los gastos corrientes determina que el uso de los recursos de la bonanza petrolera se destinó de manera preponderante a la inversión pública. Entre 2011 y 2015, los recursos destinados a la inversión presentan un promedio de 3% del PIB anual, sin poner en riesgo los indicadores financieros ni el cumplimiento de la regla fiscal.

Como muestra el Gráfico 3.12, el incremento de la inversión anual promedio en 1,1% del PIB durante el periodo de la bonanza (2011 – 2015), se traduce en un total de **\$57 billones más** de inversión en sectores claves para la economía y el bienestar social, al ascender a \$117 billones en pesos constantes de 2015, contra \$59,7 billones de inversión entre 2006 y 2010, es decir en el periodo equivalente de 5 años previo a la bonanza.

Gráfico 3.12 Incremento de la Inversión del GNC en el periodo 2011 – 2015 vs 2006 - 2010



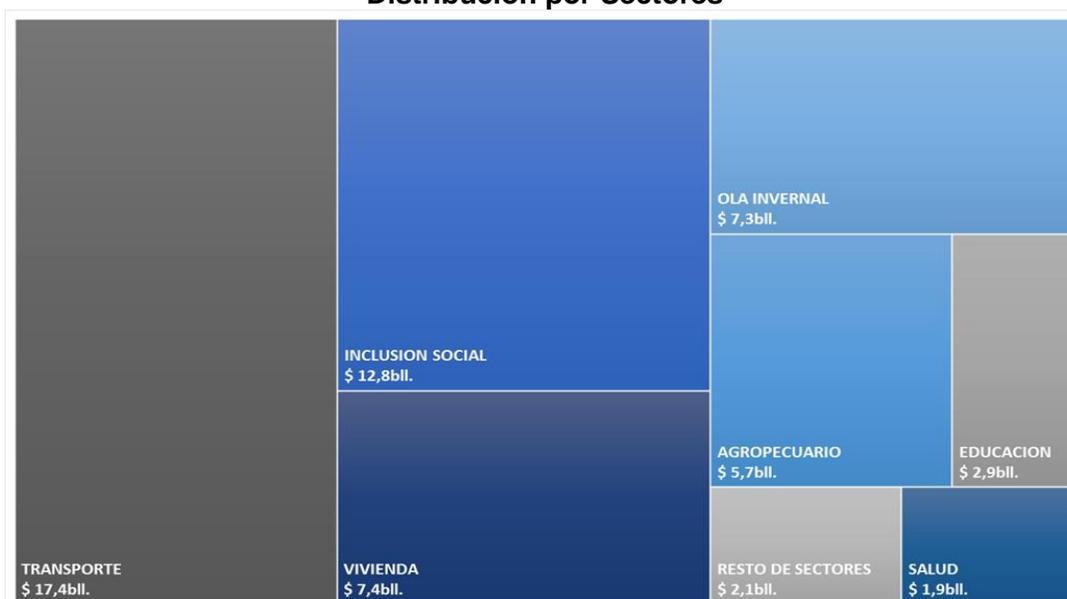
Fuente: MHCP

Estos \$57 billones son una parte fundamental de los beneficios de la bonanza petrolera. A la par con la sostenibilidad de las finanzas reflejadas en las cifras de déficit y deuda expuestas en este documento, los recursos destinados a la inversión han redundado en beneficios de mediano y largo plazo para el país, como se expone a continuación.

3.4 Direccionamiento de los Recursos de Inversión Durante el Periodo de Bonanza, Gobierno Nacional Central 2011-2015

Gracias a los recursos provenientes de la bonanza de recursos petroleros, durante el periodo 2011 – 2015 los recursos de inversión alcanzaron un monto de \$117 billones (precios constantes de 2015). Con el propósito de fortalecer la competitividad, aumentar la cobertura de servicios para la población más vulnerable mediante programas sociales, e incrementar la calidad de la educación de todos los niveles, el gobierno invirtió \$57,4 billones adicionales en el periodo 2011 – 2015, en comparación con el periodo 2006 – 2010, focalizándolos en aquellos sectores que potencian estas metas y el crecimiento económico, buscando mayores niveles de igualdad tanto en el corto como en el largo plazo (Gráfico 3.13).

**Gráfico 3.13 Incremento de la Inversión del GNC en el periodo 2011 – 2015 vs 2006 – 2010
Distribución por Sectores**



*Billones de pesos de 2015.
Fuente: MHCP

En términos generales, sectores que son motores de crecimiento, tales como Transporte, Vivienda y Agropecuario, fueron parte fundamental de la priorización de recursos en los últimos cinco años. Así mismo, los proyectos para fomentar la equidad tuvieron un papel preponderante dentro de esta inversión, como muestra el esfuerzo fiscal realizado en sectores como Inclusión Social, Educación y Salud. Cabe destacar, de igual manera, la utilidad de los recursos disponibles para la atención de un evento extraordinario como fue la ola invernal de finales de 2010 y comienzos de 2011.

En el período 2011 – 2015, el Gobierno Nacional realizó esfuerzos significativos para el mejoramiento de la infraestructura nacional. En estos años se destinaron \$30,9 billones al sector transporte, monto que duplica los recursos destinados al sector en los cinco años previos. Con estos recursos se dio inicio al plan más ambicioso de infraestructura del País: cerca de \$13 billones fueron ejecutados para atender los requerimientos financieros de concesiones viales como la Ruta del Sol (más de 1.000 kilómetros contratados), Transversal de las Américas (220 kilómetros contratados), y la Autopista Bogotá Villavicencio (115 kilómetros contratados), entre otras.

Alrededor de \$6 billones se destinaron al financiamiento de vías transversales de conexión departamental y municipal por medio de los denominados corredores complementarios de competitividad y la creación de nuevas vías terciarias. Adicionalmente cabe destacar el esfuerzo por \$5,5 billones que se destinaron al mantenimiento de la red vial, fluvial y férrea del país.

El Cuadro 3.1 muestra un resumen de los principales objetivos consolidados con los recursos destinados al sector Transporte.

Cuadro 3.1 Resumen Metas Proyectos de Inversión Sector Transporte.

Indicador Sector Transporte	Avance Total 2011 – 2015
Nuevos kilómetros de doble calzada en operación	567
Nuevos kilómetros de doble calzada construidos	766
Kilómetros de mantenimiento integral	1.596
Kilómetros de mantenimiento de la red terciaria (Caminos de la Prosperidad)	33.341
Kilómetros red vial pavimentados	2.044
Puentes construidos en la Red vial principal	145
Metros lineales de túneles construidos	14.843
Obras de mantenimiento y profundización a canales de acceso a los puertos marítimos	5
Obras fluviales construidas	30

Fuente: ANI, INVIAS.

Por otra parte, la gran prioridad del Gobierno se encuentra en lograr la reconciliación social y la inclusión de la población en diversas condiciones de vulnerabilidad a través de programas que promueven la equidad. Entre 2011 y 2015, el gobierno destinó más de \$24 billones en programas de inversión a entidades como la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema, el Departamento Administrativo para la Prosperidad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Unidad para la Atención de Víctimas de la Violencia. Este monto duplica la inversión en programas de Inclusión Social ejecutados en el período 2006 – 2010.

Dentro de los proyectos más representativos en este campo se encuentra: i) la atención a la población desplazada, por \$2,8 billones, donde se destaca el avance de pasar de 39 mil indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado en 2010 a más de 588 mil indemnizaciones en 2015; ii) los programas de transferencias condicionadas a familias económicamente vulnerables, con un incremento superior a \$3 billones con respecto a los 5 años anteriores, beneficiando alrededor de 2,6 millones de familias; y iii) la atención a la primera infancia en todo el país, que incluyendo los esfuerzos propios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar permitieron la atención de más de 1,1 millones de niños atendidas en todo el país.

Los esfuerzos en materia de inclusión social se han materializado en aspectos tan fundamentales como la reducción de la pobreza en los últimos cinco años, y la recuperación del mercado laboral, como lo refleja la disminución del desempleo a nivel nacional.

Adicionalmente, dentro del sector salud se destaca el esfuerzo llevado a cabo para la unificación de los planes obligatorios de salud (POS), por \$3,8 billones, como parte de un esfuerzo que garantizó que un 97,6% de la población se encuentre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en 2015.

Cuadro 3.2 Indicadores Sociales de Inclusión y Salud

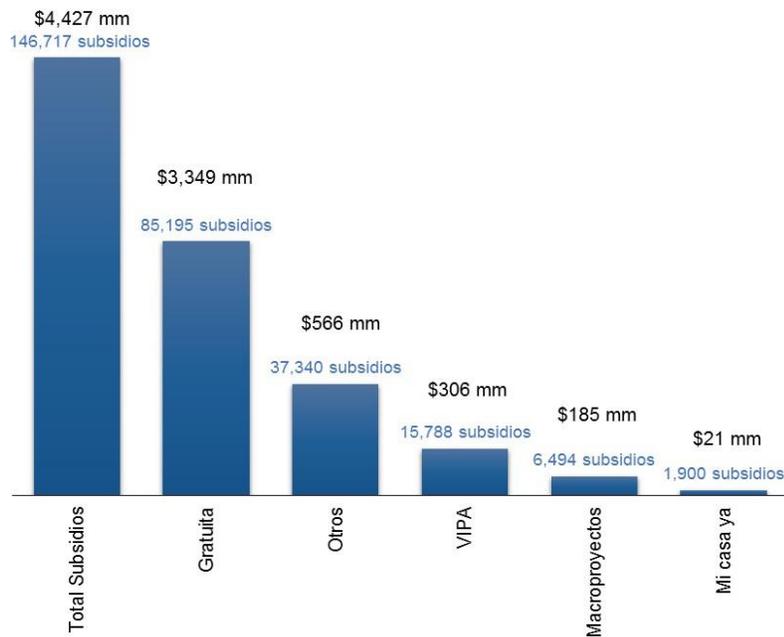
Evolución de indicadores sociales	2010	2015
Desempleo	11.8%	8.9%
Pobreza Extrema	12.3%	7.9%
Pobreza Monetaria	37.2%	27.8%
Población Afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud	87.0%	97,6%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

El énfasis en torno al desarrollo social que se ha dado a la ejecución de recursos entre 2011 y 2015, se refleja en la iniciativa para incrementar las soluciones de vivienda en el país. El Gobierno Nacional no sólo ha buscado impulsar el crecimiento económico, sino que ha atendido las necesidades de familias económicamente vulnerables por medio de programas que facilitan su accesibilidad a viviendas de interés social y prioritario. Las políticas de vivienda, como las incluidas en el programa PIPE 1 llevado a cabo en el año 2013, generaron un incremento en los recursos destinados al sector, lo que permitió desarrollar diferentes programas de vivienda tal y como se muestra en el Gráfico 3.14.

Entre 2011 y 2015 se otorgaron un total de 146.717 subsidios de vivienda. El 58,1% (85.195 subsidios) corresponden al programa de vivienda gratuita instaurado por el Gobierno con el propósito de atender a la población que vive en situación de extrema pobreza; el 25,5% (37.340) subsidios se otorgaron por medio de diferentes bolsas en las que se destacan aquellas destinadas a otorgar subsidios de vivienda a la población desplazada y víctima del conflicto armado; los 15.788 subsidios (10,8%) dirigidos al Programa de Interés Prioritario Para Ahorradores que busca beneficiar la adquisición de vivienda de familias que tengan ingresos mensuales de hasta dos salarios mínimos.

Gráfico 3.14 Hogares Beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda durante el periodo 2011 - 2015



Fuente: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – Elaboración DGPM – MHCP

Adicionalmente, el apoyo a través del sector Vivienda a los proyectos de saneamiento básico y agua potable a nivel regional ha contado con recursos por \$2,2 billones, beneficiando a millones de habitantes de 782 municipios del país. La inversión en el sector Vivienda (\$10 billones) entre 2011 y 2015 alcanzó un monto cuatro veces superior a lo destinado al sector en los cinco años precedentes, resaltando la utilidad social que el país ha extraído de los ingresos extraordinarios del sector petrolero.

Entre 2011 y 2015 se invirtieron cerca de \$11,5 billones en el Sector Agropecuario, lo que significó un incremento de cerca de \$6 billones en los recursos disponibles para inversión de dicho sector con respecto a los cinco años anteriores. Este aumento responde principalmente a tres factores; primero, un incremento puntual de recursos en el año 2014 generado por el Pacto Agrario, el cual representó una inyección de cerca de \$1 billón al sector rural; segundo, un incremento de recursos para los programas de incentivo para los proyectos productivos en la zona rural y el programa Nacional de Reactivación Agropecuaria; y tercero un incremento para el año 2015 cercano a \$800 mil millones para financiar y apoyar a microempresas rurales.

Cuadro 3.3 Resumen Metas Proyectos de Inversión Sector Agropecuario

Indicador Sector Agropecuario	Avance Total 2011 – 2015
Beneficiarios Asistencia Técnica Integral	298,864
Beneficiarios Adecuación de tierras y Obras de riego	36,159
Hectáreas Adecuación de tierras y Obras de riego	83,73
Beneficiarios Financiamiento Proyectos Productivos	367,787

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En este punto vale destacar que el Gobierno tuvo la capacidad de reaccionar ante las diversas emergencias propiciadas por la Ola Invernal de finales de 2010 y comienzos de 2011. A través del Ministerio del Interior invirtió \$3,9 billones a partir de 2011 en programas de atención inmediata, ayuda humanitaria, y rehabilitación de zonas afectadas a través del Fondo Nacional de Calamidades.

Así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se sumó a estos esfuerzos a través del Fondo Adaptación, con una inversión de \$3,3 billones, en sectores tan diversos como vivienda, infraestructura vial, educativa y de salud.

Cuadro 3.4 Resumen Metas Proyectos Ola Invernal

Indicador Fondo Adaptación	Avance Total 2011 – 2015
Viviendas construidas y reparadas	32,646
Colegios	221
Instituciones prestadoras de Salud	25
Acueductos	64
Alcantarillados	69
Puntos críticos de carretera	390
Proyectos agropecuarios de adaptación tecnológica al cambio climático	54
Indicador Colombia Humanitaria	Avance Total 2011 – 2015
Kits de aseo	1,132,104
Toneladas de Alimento	39,623
Familias Beneficiadas con Arriendos	5 mil
Familias con acompañamiento social	16 mil
Viviendas reparadas	98 mil

Fuente: Fondo Adaptación – Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

El sector Educación constituye igualmente una de las prioridades del gobierno, con recursos invertidos por más de \$6,9 billones entre 2011 y 2015, lo que significó un incremento de más de \$3 billones con respecto a los cinco años anteriores. A través del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 se trasladó del ICBF al Ministerio de Educación el programa alimentación escolar, en el cual se invirtieron \$1,8 billones entre 2011 y 2015. Adicionalmente, se invirtieron cerca de \$1 billón para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media y cerca de \$2 billones en créditos educativos a través del ICETEX.

El aumento en los recursos del sector permitió decretar la gratuidad universal a partir de 2012 en las Instituciones Educativas Oficiales, desde el grado 0 al grado 11, beneficiando a más de 8.700.000 niños y jóvenes en todo el país. Adicionalmente se creó el programa “Ser Pilo Paga” para otorgar becas completas a 10 mil estudiantes cada año del nivel SISBÉN 1, 2 y 3.

Cuadro 3.5 Indicadores Sociales de Educación

Principales Logros Sector Educación	Avance Total 2011 – 2015
Reducción deserción escolar	Se redujo la deserción escolar de 4,9% en 2010 a 3,1% en 2014.
Beneficiarios programa Todos a aprender para niños de bajos recursos económicos	2,4 millones de niños de 22.400 sedes educativas.
Infraestructura educativa	4.800 sedes educativas intervenidas y mejoradas. 50 mega colegios construidos.
Cobertura en educación superior	110 nuevos municipios con oferta, con lo que aumentó del 62% al 72% el porcentaje de municipios con educación superior.
Mejores posibilidades crédito educativo	140.000 estudiantes de Sisbén 1 y 2 reciben subsidios de sostenimiento y se les condonará el 25% de la deuda una vez culminen sus estudios.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, MHCP

Finalmente, dentro de otros sectores, se destaca la iniciativa para potenciar el crecimiento económico y urbano, a través del sector Hacienda, con \$2,8 billones en recursos de inversión destinados a cubrir las necesidades financieras de la construcción de los Sistemas Integrados de transporte masivo de Bogotá, Pereira, Cali, Cartagena, Bucaramanga, Barranquilla y Medellín, así como de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público como Armenia, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar.

Entre 2011 y 2015, se construyeron y/o rehabilitaron 854 kilómetros de los diversos sistemas de transporte masivo del país, que movilizan aproximadamente 3,3 millones de personas en promedio diariamente.

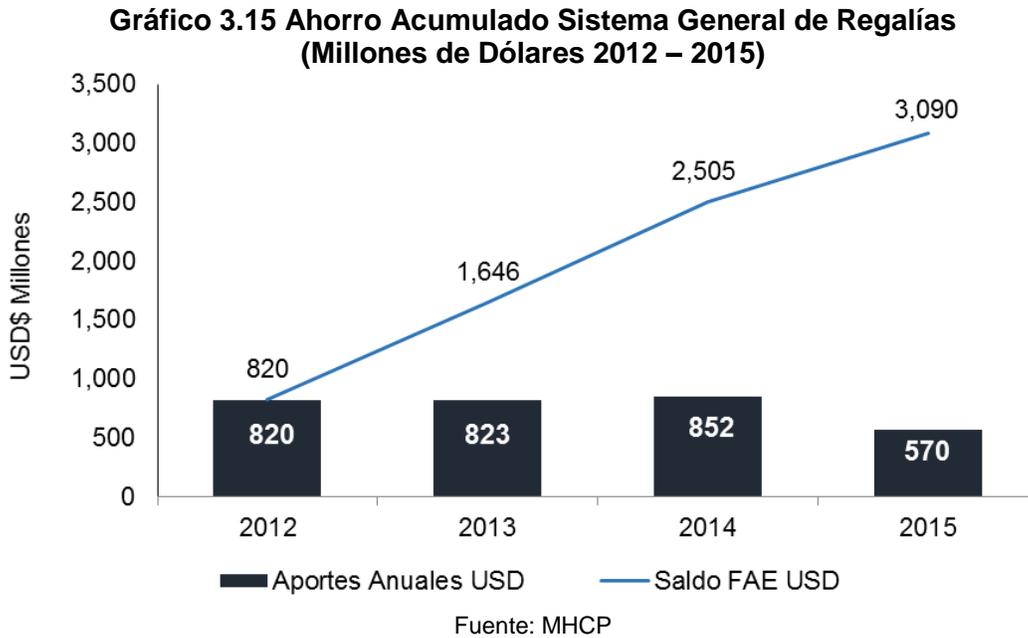
3.5 Direccionamiento de los Recursos Durante el Periodo de Bonanza, Sistema General de Regalías.

El incremento en las regalías ha contribuido no sólo con la inversión en las regiones, sino que, gracias a las disposiciones adoptadas en la creación del Sistema General de Regalías, ha permitido incrementar el ahorro regional de manera significativa, disminuyendo los riesgos de desfinanciamiento en las regiones en los periodos de menor ingreso de recursos, lo que contribuye con la estabilidad de las finanzas públicas y del entorno macroeconómico.

Entre 2007 y 2011 el ahorro destinado al Fondo de Pensiones Territorial (Fonpet), ascendió al 19% de los ingresos totales. A partir de 2012, con la entrada en operación del SGR, el ahorro de recursos asciende al 28% del total, incluyendo lo destinado al Fonpet y al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

La creación del FAE, a través del Acto Legislativo 05 de 2011 en el marco del nuevo Sistema General de Regalías, constituye la principal herramienta de manejo anticíclico de estos recursos, y ha permitido el ahorro de ingresos extraordinarios en tiempo de bonanza, acumulando más de US\$3.000 millones al cierre de 2015 (Gráfico 3.15), para apoyar la

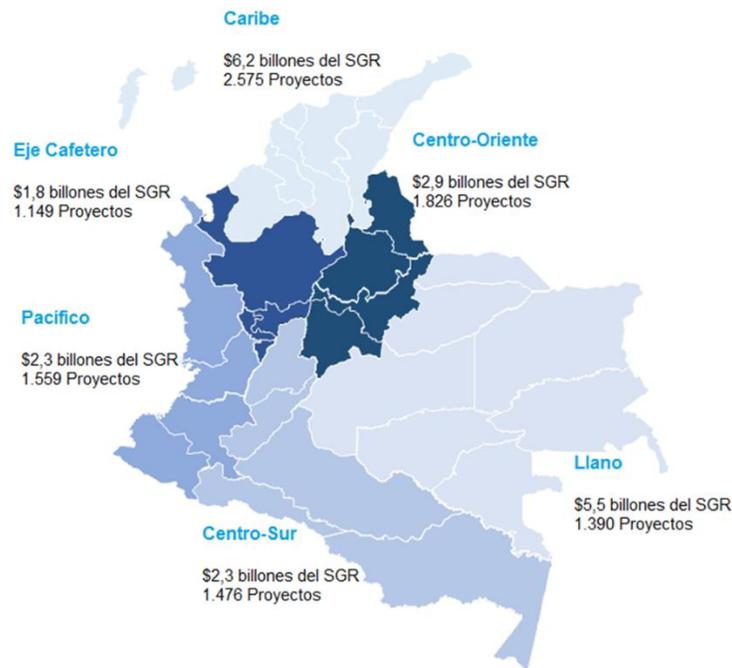
inversión regional en períodos en que la dinámica de las regalías presente caídas extraordinarias, y garantizar la continuidad de los principales proyectos de carácter territorial.



El Sistema General de Regalías ha generado en su primeros años de operación (2012 – 2015), \$24 billones destinados a la inversión territorial. Con cargo a estos recursos, se aprobaron aproximadamente 10 mil proyectos, con una asignación de \$21,2 billones. En cuanto al estado de avance de los proyectos, aproximadamente 4 mil proyectos con una fuente de financiamiento que alcanza \$4.4 billones ya fueron entregados; Los restantes 6 mil proyectos, por \$16,8 billones, se encuentran contratados y en ejecución.

La gran novedad del Sistema General de Regalías la constituye la distribución de los recursos en todas las regiones del país, a diferencia del sistema anterior que concentraba la gran mayoría del ingreso en las zonas productoras de los recursos no renovables. De esta forma, se garantizan la intervención adecuada de las autoridades, bajo un esquema de equidad social en la distribución de la riqueza extraída del suelo, reconociéndola como una propiedad de todos los colombianos. Esto se puede apreciar con más claridad en el Gráfico 3.16.

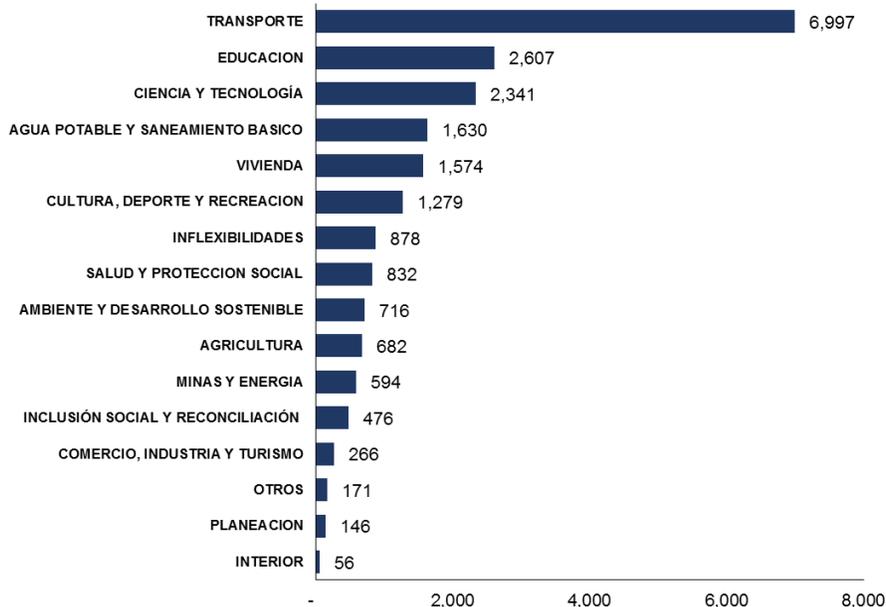
Gráfico 3.16 Asignación de Recursos de Inversión del SGR por región (2012 – 2015)



Fuente: MHCP

La inversión de estos recursos se ha destinado a sectores claves para la economía y la competitividad del país, tal como se observó en el caso de la inversión del Gobierno Nacional Central, destacándose obras en Transporte, Educación, Ciencia y Tecnología, y Agua Potable y Saneamiento Básico (Gráfico 3.17).

Gráfico 3.17 Inversión territorial por sectores - Sistema General de Regalías (2012 – 2015) (\$ Miles de Millones)



Fuente: MHCP

En el sector de Transporte, se aprobaron 3.151 proyectos por \$6,9 billones de SGR, de los cuales el 46% (1.460 proyectos) se encuentra terminado. De estos recursos, \$1.9 billones se aprobaron para la Costa Caribe, \$1.7 billones para los Llanos Orientales, \$1.1 billones para la región Centro Oriente, \$0.7 billones para el Pacífico, \$0.6 billones para el Eje Cafetero, y \$0.6 billones para la región Centro Sur. Ejemplos de proyectos financiados para apoyar el mejoramiento del sector transporte son la habilitación de circuitos viales subregionales en Antioquia para potenciar la conectividad y accesibilidad del departamento, que contó con \$142.435 millones y que es un proyecto terminado. Asimismo, el mantenimiento y recuperación de la navegabilidad del río Magdalena que cuenta con recursos SGR por \$117.000 millones y que actualmente se encuentra en ejecución.

Para el sector de Educación, se aprobaron \$2,6 billones en recursos del SGR para financiar 1.053 proyectos, de los cuales el 42% (439 proyectos) ya se encuentra terminado. De estos recursos, \$801 mil millones se aprobaron para el Caribe, \$721 mil millones para los Llanos, \$372 mil millones para el Centro oriente, \$295 mil millones para el Pacífico, \$272 mil millones para el Centro sur y \$144 mil millones para el eje cafetero. Dentro de los principales ejemplos de los proyectos aprobados para fortalecer el sector educativo y que actualmente se encuentran en ejecución, se encuentran la construcción y dotación de 21 Centros de Desarrollo infantil en 13 municipios del Atlántico, y el apoyo a las estrategias de acceso y permanencia a través de los programas de alimentación y transporte escolar en La Guajira.

Otro sector clave para la competitividad del país es Ciencia y Tecnología. Para este sector se aprobaron recursos por \$2,3 billones para financiar 304 proyectos, de los cuales el 8% (23 proyectos) se encuentran terminados. Regionalmente estos recursos se distribuyeron así: \$694 mil millones para la Costa Caribe, \$426 mil millones para el Centro oriente, \$379 mil millones para el Pacífico, \$325 mil millones para el Eje cafetero, \$281 mil millones para el Centro Sur y \$232 mil millones para los Llanos. Ejemplos de proyectos en ejecución son la consolidación de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del sector agropecuario en el Cesar con recursos SGR por \$64.541 millones, y la implementación del programa de formación de capital humano (maestrías y doctorados) para el Amazonas por \$11.331 millones.

En cuanto a Agua Potable y Saneamiento Básico, se aprobaron \$1,6 billones para financiar 842 proyectos, de los cuales el 41% (346 proyectos) ya se encuentra terminado. De estos recursos se aprobaron \$694 mil millones para el Caribe, \$426 mil millones para el Centro oriente, \$379 mil millones para el Pacífico, \$325 mil millones para el Eje cafetero, \$281 mil millones para la región Centro sur y \$232 mil millones para el Llano. Ejemplos de proyectos financiados en este sector son la construcción del alcantarillado pluvial y sanitario para el plan de vivienda de Puerto Gaitán, Meta, y la construcción de redes del sistema de acueductos de la cabecera municipal de Quibdó, por \$17.293 millones.

En suma, como una consecuencia conjunta del incremento de producción y precios del petróleo, se percibieron recursos extraordinarios que han sido administrados bajo un criterio de política de gasto eficiente, ordenado y responsable; lo cual se soporta en indicadores fiscales sólidos que se reflejan en niveles sostenibles de deuda como proporción del PIB.

Tanto en el caso del Gobierno Nacional Central, como en el caso de las entidades territoriales a través del Sistema General de Regalías, se evidenció que durante el periodo 2011 - 2015 se priorizaron inversiones dirigidas a fortalecer la competitividad en todo el país, aumentar la cobertura de servicios para la población más vulnerable, e incrementar la calidad de la educación de todos los niveles.

Durante el periodo descrito, se implementaron políticas con las que se espera aumente la productividad del país, no sólo por medio de una mejor infraestructura, sino con mejoras en la calidad de vida, lo que permitirá incrementar los niveles de capital humano al largo plazo. Este esfuerzo evidencia el compromiso del gobierno con la inclusión social y con una distribución más equitativa del bienestar y de las oportunidades.

Capítulo IV

4 PLAN FINANCIERO 2017

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 2017 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.

4.1 Principales características del Plan Financiero 2017

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.

Por 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. Por otra parte, 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 2017 se proyecta un déficit del Sector Público Consolidado de 2,3% del PIB, resultado similar al proyectado para 2016. En particular, se proyecta que el déficit total del GNC mejore en 0,6 pp, al pasar de 3,9% del PIB en 2016 a 3,3% del PIB en 2017, meta establecida por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal. Asimismo, se estima un menor superávit, del orden de 0,5 pp, por parte del Sector Descentralizado mientras el Balance del Sector Público Financiero permanecerá constante como porcentaje del PIB.

Cuadro 4.1 Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2016*	2017*	2016*	2017*
1. Sector Público No Financiero	-21.989	-23.203	-2,6	-2,6
Gobierno Nacional Central	-33.319	-30.298	-3,9	-3,3
Sector Descentralizado	11.330	7.095	1,3	0,8
Seguridad Social	4.936	4.738	0,6	0,5
Empresas del Nivel Nacional	4.201	-890	0,5	-0,1
Empresas del Nivel Local	-413	-368	0,0	0,0
Regionales y Locales	2.606	3.616	0,3	0,4
Del cual SGR	212	402	0,0	0,0
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	808	785	0,1	0,1
3. Balance de Fogafín	1.244	1.281	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	0	0	0,0	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO**	-19.938	-21.137	-2,3	-2,3

* Cifras proyectadas

** El cálculo del balance del SPC para 2016 incluye el Costo de Reestructuración Financiera (CRF) por valor de \$0,1 mm. En 2017 no se incluirá el CRF en el balance.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En lo relativo al SPNF, se proyecta un déficit de 2,6% del PIB, similar al resultado esperado para 2016 (Cuadro 4.2). El resultado fiscal obedece a dos factores contrapuestos, por un lado, se espera un menor déficit del GNC (0,6 pp) y por otro lado, un menor superávit de Sector Descentralizado (0,5 pp). La meta de déficit fiscal del SPNF es consistente con un superávit primario de 0,9% del PIB, lo que permite reducir la deuda neta de activos financieros en términos del PIB de 34,8% en 2016 a 33,8% en 2017.

Cuadro 4.2 Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

SECTORES	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2016*	2017*	2016*	2017*
Seguridad Social	4.936	4.737	0,6	0,5
Empresas del Nivel Nacional	4.201	-890	0,5	-0,1
FAEP	-359	-351	0,0	0,0
Eléctrico	-205	-88	0,0	0,0
Resto Nacional	4.765	-451	0,6	0,0
Empresas del Nivel Local	-413	-368	0,0	0,0
EPM	-367	-304	0,0	0,0
EMCALI	43	6	0,0	0,0
Resto Local	-89	-70	0,0	0,0
Regionales y Locales	2.606	3.616	0,3	0,4
Del cual SGR	212	402	0,0	0,0
Sector Descentralizado	11.330	7.094	1,3	0,8
Gobierno Nacional Central	-33.319	-30.298	-3,9	-3,3
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	-21.989	-23.204	-2,6	-2,6
Balance Primario	7.330	8.236	0,9	0,9

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al Sector Descentralizado, el menor superávit se explica porque en 2017 las empresas del nivel nacional no percibirán ingresos por concepto de la Cuenta Especial del FONDES, en comparación con los ingresos que recibirá esta cuenta en 2016 por valor de \$5.838 mm (0,7% del PIB).

Pese a lo anterior, se estima un incremento del rubro otros ingresos de los establecimientos públicos por valor de \$220 mm, gracias a mayores rendimientos financieros y contribuciones que recibe el FonTIC provenientes de concesiones, arrendamientos, licencias y el uso del espectro radioeléctrico; además, se espera que déficit del FEPC se reduzca en comparación con la cifra proyectada para 2016, como resultado de menores necesidades de importaciones de combustible en respuesta a la entrada en operación de la Refinería de Cartagena.

Por su parte, el sector de Regionales y Locales presenta un mayor superávit del orden de 0,1 pp respecto a 2016, debido al incremento esperado de los ingresos no tributarios y las mayores transferencias del SGR.

Respecto al sector de Seguridad Social, se espera que la entrada en vigencia de la Ley estatutaria (ver Capítulo 11), incremente los ingresos de inversión del sector salud en 2017, con lo cual se garantiza el esquema de aseguramiento y se modifica los beneficios del plan obligatorio de salud.

4.2 Sector Público No Financiero (SPNF)

4.2.1 Gobierno Nacional Central

El Plan Financiero de 2017 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 permanente 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. Para la siguiente vigencia se proyectan ingresos petroleros cercanos a cero, debido a que no se esperan dividendos de Ecopetrol y se espera un bajo recaudo tributario neto por parte del sector. Esto responde a bajos precios del petróleo proyectados para 2016, que tienen efecto sobre las cuentas fiscales del próximo año.

Asimismo, se espera un crecimiento por debajo del nivel potencial de la economía para el próximo año y un bajo crecimiento de las exportaciones en pesos; todo esto con efectos negativos sobre el balance del Gobierno. La Regla Fiscal permite que los ingresos que se dejan de percibir por la desviación de los niveles estructurales sean compensados en parte por un mayor déficit total, a través de mayores ciclos económico y energético.

De esta manera, los menores ingresos económicos resultarían en un ciclo económico cercano a 0,4% del PIB y los diferenciales entre el precio de largo plazo y el precio estimado resultarían en un ciclo energético de 1,5% del PIB. Estos niveles cíclicos, dado un balance estructural fijado por Ley de 2,0% del PIB, llevarían el déficit total a niveles cercanos a 4,0% del PIB. Sin embargo, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) consideró en su reunión ordinaria de mayo de 2016, que esos niveles de déficit no resultaban consistentes con la realidad económica, en particular con el desbalance externo y el objetivo de sostenibilidad de la deuda pública y financiamiento a tasas competitivas implícitos en la Regla.

El Comité consideró que dados los altos niveles de déficit de cuenta corriente que se proyectan para estos años y el impacto que tiene el balance del sector público sobre este indicador no es conveniente para la economía que se permita al Gobierno utilizar la totalidad del ciclo que generaría la aplicación paramétrica que se ha utilizado desde 2014 para definir el espacio de déficit fiscal permitido. Lo anterior en un contexto de oportunidades de financiamiento externo que no son las mejores, debido a la normalización de la política monetaria en Estados Unidos.

Así las cosas, el CCRF estableció metas puntuales de déficit total para los años 2017 y 2018, de 3,3% del PIB y 2,7% del PIB, respectivamente, y definió que a partir de 2019 se volverá a aplicar la metodología paramétrica definida para el balance cíclico del Gobierno Nacional⁴³. Esta nueva senda de déficit total permitida por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal exige que el impacto de las variables externas sea incluido de manera permanente en las cuentas fiscales de tal manera que a partir del 2017 se empiece la reducción consistente del balance total hasta que se equipare con el balance estructural en el año 2022, año en que deberá ser igual a 1,0% del PIB.

Dadas las mayores presiones de ingresos que enfrenta el Gobierno y las restricciones adicionales sobre el balance total establecidas por la Regla Fiscal, se le exige un esfuerzo adicional al Gobierno. Para responder a estas exigencias, el Gobierno se mantendrá dentro de los preceptos de la política de ajuste denominada Austeridad Inteligente que tiene como fin soportar e integrar el choque petrolero permanente a las cuentas fiscales, a la vez que se impulsa una nueva economía enfocada en la industria, la agricultura y el turismo, para así, mantener el nivel de empleo y el crecimiento económico. Esta estrategia distribuye el peso del ajuste entre mayores ingresos y menor gasto, priorizando en este último el máximo posible gasto social e inversión en programas de alto impacto sobre la actividad económica.

Todo lo anterior implica que en 2017 el Gobierno Nacional tendrá un déficit total de \$30,3 billones (3,3% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos de \$134,0 billones equivalentes a 14,8% del PIB y gastos de \$164,3 billones, equivalentes a 18,2% del PIB (Cuadro 4.3).

⁴³ Para mayor información al respecto consultar Acta No. 007 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal.

Cuadro 4.3 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2016 - 2017

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016*
Ingresos Totales	127.761	134.013	15,0	14,8	4,9
Tributarios	120.643	126.914	14,2	14,0	5,2
No Tributarios	677	722	0,1	0,1	6,6
Fondos Especiales	1.903	2.261	0,2	0,2	18,8
Recursos de Capital	4.537	4.116	0,5	0,5	-9,3
Gastos Totales	161.080	164.342	19,0	18,2	2,0
Intereses	27.074	28.576	3,2	3,2	5,5
Funcionamiento e Inversión**	133.990	135.766	15,8	15,0	1,3
BALANCE TOTAL	-33.319	-30.330	-3,9	-3,3	-9,0
BALANCE ESTRUCTURAL	-18.236	-18.288	-2,1	-2,0	0,3

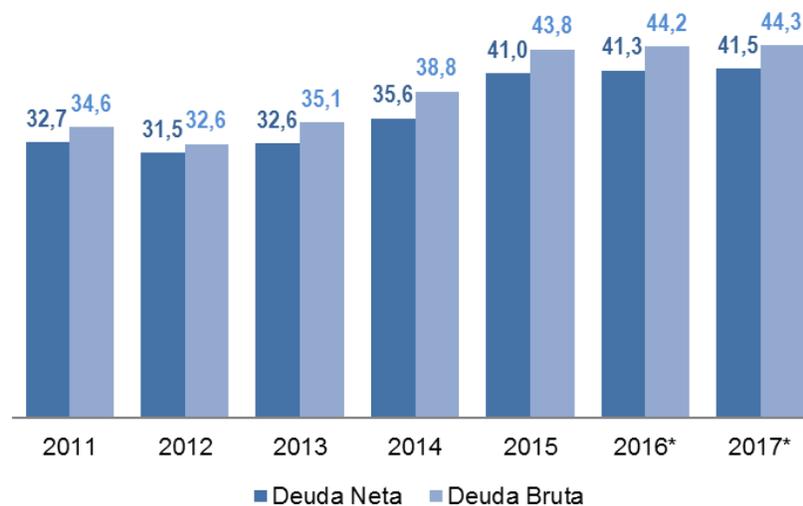
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Cifras Proyectadas

** Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante, así como el préstamo neto.

La incorporación de las variables macroeconómicas de manera estructural y la decisión adoptada por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal lleva a una estabilización temprana de la deuda pública. Se espera que el nivel de deuda, como porcentaje del PIB, se mantenga estable entre los años 2016 y 2017 debido a la reducción del déficit planteada (Gráfico 4.1). Como se muestra en el siguiente capítulo, a partir del 2018 se espera que la deuda empiece a presentar reducciones significativas para situarse en niveles cercanos al 31,5% del PIB en el mediano plazo.

Gráfico 4.1 Evolución de la Deuda del GNC (% PIB)



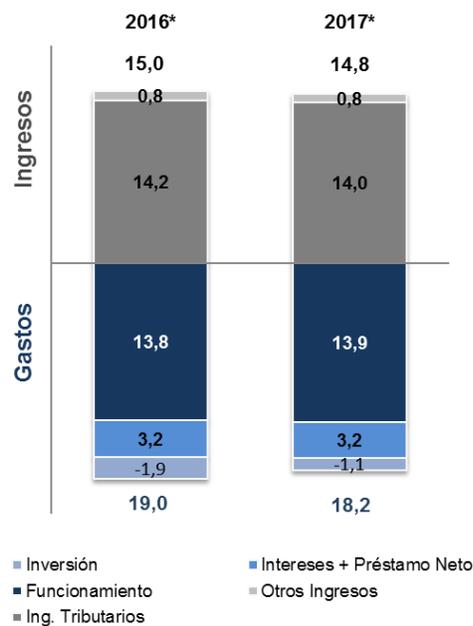
Nota: Los valores reportados incluyen CUN pero no incluyen cuentas por pagar con el fin de guardar consistencia con las proyecciones de deuda. Para consultar el saldo de la deuda incluyendo las cuentas por pagar, ingresar a: www.minhacienda.gov.co - Política fiscal- Estadísticas Gobierno Nacional Central

* Valores proyectados

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al comparar el monto de ingresos y gastos entre 2015 y 2016 se evidencia un decrecimiento en los dos rubros como porcentaje del PIB. Por el lado de los ingresos dicho efecto es de 0,2 puntos porcentuales que se debe en gran medida a menores ingresos tributarios y al hecho de que en 2017 no se prevé ningún ingreso de dividendos de Ecopetrol. Dado que el compromiso con la Regla Fiscal impone una reducción del déficit de 0,6% del PIB entre 2016 y 2017, los gastos, para ser consistentes con la caída de ingresos, disminuyen 0,8 pp del PIB. De esta manera los ingresos para 2017 ascienden a un total de 14,8% del PIB y los gastos a un total de 18,2% del PIB (Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2 Ingresos y gastos del GNC (% PIB)



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

El Cuadro 4.4 presenta el impacto que pueden producir variaciones en los supuestos de proyección sobre el balance total del GNC. Así, un incremento de \$10 en la Tasa Representativa del Mercado (TRM) trae consigo unos mayores ingresos de \$38 mil millones para el Gobierno, de los cuales \$6 mm provienen de mayores ingresos del sector petrolero y los restantes \$32 mm provienen de mayores ingresos tributarios provenientes del sector externo. Vale la pena aclarar que la generación de ingresos para la Nación por parte del sector petrolero en esta coyuntura de precios bajos está limitada por los costos de la industria. Asimismo, se aclara que los mayores ingresos provenientes de la actividad comercial externa resultan de menores niveles de importaciones en dólares que se ven más que compensados por el incremento de la TRM, lo que resulta en un efecto neto positivo. Por el lado del gasto, la mayor tasa de cambio trae consigo un encarecimiento del servicio de deuda de \$35 mm. Así las cosas,

el efecto neto de un incremento de \$10 de la TRM alrededor de la tasa proyectada tiene un impacto cercano a \$0 sobre las finanzas del Gobierno.

Por otro lado, un aumento de la inflación de 1 punto porcentual acarrea efectos negativos, pues genera un mayor servicio de la deuda pública indexada y mayores costos de funcionamiento que se estiman en \$1.590 mm. En el caso del sector minero-energético, un aumento de un dólar en el precio del crudo colombiano o de 10 kilo barriles por día (KBPD) en la producción generarían un incremento en los ingresos de \$73 mm y \$13 mm, respectivamente.

Cuadro 4.4 Sensibilidad del Balance Total GNC 2017

\$MM	Mayor tasa de cambio (\$10)	Mayor Inflación (1%)	Mayor precio crudo (WTI) (USD 1)	Mayor produc. crudo (10 KBPD)
Ingresos	38	0	73	13
Tributarios sin Minero	32	0	0	0
Sector Minero	6	0	73	13
Gastos	35	1.590	0	0
Intereses	35	590	0	0
Funcionamiento	0	1.000	0	0
Efecto neto sobre balance	3	-1.590	73	13

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a) Ingresos

Se proyecta que los ingresos totales del GNC asciendan a \$134,0 billones (14,8% del PIB) lo que representa un incremento nominal de 4,9% respecto a la vigencia anterior. Del total proyectado \$127,6 billones provienen de ingresos tributarios, en su mayoría administrados por la DIAN. Aparte de los ingresos tributarios, que representan el 95% del total, se prevén ingresos por fondos especiales de \$2,3 billones que se complementan con \$4,1 billones de ingresos de capital provenientes en su totalidad del sector no petrolero (Cuadro 4.5).

Cuadro 4.5 Ingresos del Gobierno Nacional Central 2016 – 2017

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016*
INGRESOS TOTALES	127.761	134.013	15,0	14,8	4,9
Ingresos Corrientes	121.320	127.636	14,3	14,1	5,2
Ingresos Tributarios	120.643	126.914	14,2	14,0	5,2
DIAN	120.306	126.554	14,2	14,0	5,2
Resto tributarios	338	360	0,0	0,0	6,6
Ingresos No Tributarios	677	722	0,1	0,1	6,6
Fondos Especiales	1.903	2.261	0,2	0,2	18,8
Ingresos de Capital	4.537	4.116	0,5	0,5	-9,3
Excedentes Financieros	1.667	1.073	0,2	0,1	-35,6
De los cuales, Ecopetrol	691	0	0,1	0,0	-100,0
Rendimientos Financieros y Otros	2.870	3.043	0,3	0,3	6,0

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*Valores proyectados

- **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 \$126,9 billones (14,0% del PIB) en 2017, tras un incremento nominal del 5,2% respecto a lo esperado para 2016. Esto representa un menor ingreso en términos del PIB de 0,2 pp con respecto al valor proyectado para 2016. Esta caída responde principalmente a un menor recaudo tributario por parte de la actividad comercial externa y al efecto neto de la disminución de la tarifa del impuesto a la riqueza y el aumento de la Sobretasa del CREE. Esto último se debe a que el menor crecimiento esperado afecta en mayor cuantía el recaudo de la Sobretasa del CREE que lo que afectaría el recaudo del impuesto a la riqueza, pues la base gravable del primero depende en mayor medida de la actividad económica.

En particular, se espera que los ingresos por concepto de Impuesto a la Renta y el Impuesto sobre la renta para la equidad –CREE- presenten un crecimiento nominal de 9,0% al pasar de \$53,4 billones (6.3% del PIB) en 2016 a \$58,2 billones (6,4% del PIB) en 2017. Este incremento responde a una mayor tarifa de sobretasa estipulada por la Ley 179 de 2014, pues pasa de 6% en 2016 a 8% en 2017. Sin embargo, este crecimiento no es tan pronunciado como se esperaría debido a que se estiman mayores pagos en bonos para la próxima vigencia. Esto resulta de altos saldos a favor observados en la vigencia en curso, dada la desaceleración económica de los últimos dos años.

Cuadro 4.6 Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016*
INGRESOS TRIBUTARIOS	120.643	126.892	14,2	14,0	5,2
Administrados por la DIAN	120.306	126.554	14,2	14,0	5,2
Renta y CREE	53.398	58.231	6,3	6,4	9,0
IVA y Consumo	32.761	34.685	3,9	3,8	5,9
Externos	18.838	19.306	2,2	2,1	2,5
Otros	15.309	14.332	1,8	1,6	-6,4
Otros (No admon. DIAN)	338	338	0,0	0,0	0,0

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Valores proyectados

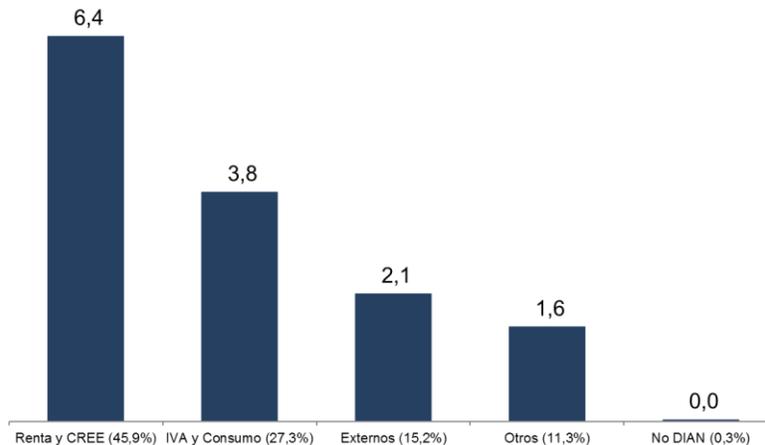
Por su parte, se estima que los ingresos por concepto de IVA e impuesto al consumo presenten un crecimiento nominal de 5,9%, resultado inferior al crecimiento nominal proyectado del PIB, con lo que su participación como proporción del producto se reduce 0,1 pp. Este menor crecimiento responde a que el IVA depende de la demanda interna que se espera que crezca a una tasa menor que el PIB en 2017.

Asimismo, se espera un crecimiento nominal de 2,5% de los ingresos tributarios provenientes de la actividad comercial externa al pasar de \$18,8 billones en 2016 a \$19,3 billones en 2017. Este crecimiento responde a un incremento esperado de las importaciones en dólares contrarrestado en parte por la apreciación nominal del peso esperada para la próxima vigencia.

Por último, el rubro de otros ingresos tributarios administrados por la DIAN disminuye en 0,2 puntos porcentuales del PIB debido a las menores tarifas del impuesto a la riqueza establecidas en la Ley 1739 de 2014.

La canasta tributaria del GNC para 2016 se compone por los impuestos de Renta y CREE que aportan el 45,9% del total, a la vez que el IVA y el Impuesto al Consumo incorporan el 27,3% del recaudo. El monto restante, equivalente al 26,8% del total del ingreso tributario, resulta de la suma de los impuestos externos y los demás impuestos nacionales (Gráfico 4.3).

Gráfico 4.3 Composición de los ingresos tributarios del GNC – 2015*
(% 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. Sin embargo, los segundos presentan un crecimiento adicional que resulta de las mayores tasas de interés esperadas en la economía para la próxima vigencia.

En lo relacionado con los ingresos de capital se espera, por una parte, una reducción de los excedentes financieros, pues no se prevén ingresos provenientes de dividendos de Ecopetrol y no se cuenta con dividendos de vigencias pasadas como fue el caso del año 2016. Por otra parte, se espera un crecimiento de los rendimientos financieros y otros recursos, en particular por enajenaciones y mayor eficiencia en las inversiones del Gobierno.

b) Gastos

Los gastos ascienden a \$164,3 billones, equivalentes a 18,2% del PIB de 2017, lo que representa una reducción de 0,8 pp con respecto a los proyectados para 2016 (19,0% del PIB). Esta reducción es consistente con unos menores ingresos esperados de 0,2 pp del PIB y un mayor ajuste por Regla Fiscal por 0,6 pp del PIB. El resultado de gasto contiene \$125,7 billones

para funcionamiento, \$28,6 billones para el pago de intereses de la deuda pública y \$10,0 billones destinados al pago de inversión (Cuadro 4.7). 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 4.7 Gastos Totales del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	§ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2016*/2017
GASTOS TOTALES	161.080	164.342	19,0	18,2	2,0
Gastos Corrientes	144.529	154.312	17,0	17,0	6,8
Intereses	27.074	28.576	3,2	3,2	5,5
Funcionamiento**	117.455	125.736	13,8	13,9	7,1
Servicios Personales	20.047	21.285	2,4	2,4	6,2
Transferencias	91.405	98.769	10,8	10,9	8,1
Gastos Generales	6.004	5.682	0,7	0,6	-5,4
Inversión	16.535	10.030	1,9	1,1	-39,3
Préstamo Neto	16	0	0,0	0,0	-

*Cifras Proyectadas.

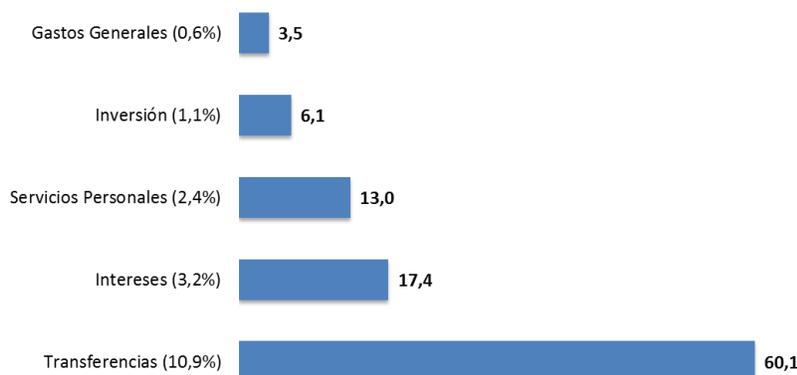
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A pesar de una menor necesidad de financiamiento, el pago de intereses se mantiene constante como proporción del PIB, consecuencia de las presiones que ejercen la inflación y la alta tasa de cambio esperada sobre el costo de la deuda. Por su parte, los servicios personales, las transferencias y los gastos generales aumentan en conjunto en 0,1 puntos porcentuales del PIB. La inversión debe ajustarse para mantener el límite de gasto consistente con el déficit total permitido por la Regla Fiscal y los ingresos previstos para este año. Por ende, se hace necesario un recorte de la inversión de 0,8 pp del PIB descendiendo de 1,9% del PIB en 2016 a 1,1% del PIB en 2017.

En materia de transferencias, el gasto en pensiones incrementa una décima del PIB, pasando de 3,5% a 3,6%; el gasto asociado con las transferencias del CREE se eleva, al pasar de 1,4% del PIB en 2016 a 1,5% del PIB en 2017. Por su parte, las otras transferencias disminuyen de 2,1% a 1,8% del PIB, mientras que las transferencias asociadas al Sistema General de Participaciones se incrementan 0,1% del PIB. En total, se espera que el gasto por transferencias se incremente una décima de PIB entre 2016 y 2017.

En términos de la composición, la mayoría del gasto se destina a transferencias. En este subgrupo se encuentra el pago de pensiones, Sistema General de Participaciones, el CREE y las demás transferencias, que consolidadas suman 60,1% del total de los gastos. El monto restante se distribuye entre intereses (17,4%), inversión (6,1%) y servicios personales (13,0%) (Gráfico 4.4).

**Gráfico 4.4 Composición del Gasto Total GNC 2017
(% del PIB entre paréntesis y Participación)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Pago de Intereses**

La composición del servicio de la deuda interna muestra un incremento de sus intereses de una décima del PIB, equivalente a \$1,6 billones, resultado de mayores presiones inflacionarias. Este incremento se contrarresta en parte con una reducción del costo de las indexaciones. Por su parte, el servicio de la deuda externa se mantiene constante en línea con los movimientos de tasa de cambio esperados (Cuadro 4.8).

Cuadro 4.8 Pago de Intereses de Deuda del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2015*/2014
Pago de Intereses	27.074	28.576	3,2	3,2	5,5
Intereses Deuda Externa	6.486	7.571	0,8	0,8	16,7
Intereses Deuda Interna	16.077	17.692	1,9	2,0	10,0
Indexacion TES B (UVR)	4.511	3.313	0,5	0,4	-26,6

*Cifras proyectadas

Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

c) Financiamiento

Las fuentes de recursos de la Nación para 2017 ascienden a \$61,2 billones para atender un déficit de \$30,3 billones y unas amortizaciones de \$21,4 billones.

Para alcanzar el financiamiento requerido, se contempla el 35% del financiamiento a través de fuentes externas y el 65% a través de fuentes internas. Los desembolsos totalizan \$51,6 billones, de los cuales \$33,4 billones corresponden a deuda interna mientras que los restantes \$18,2 billones, equivalentes a US\$ 6.000 millones, provienen de deuda externa. Las fuentes externas incluyen el financiamiento a través de bonos externos y créditos con la banca multilateral y otros gobiernos. El endeudamiento interno a su vez, contempla la colocación de TES por subastas de \$26,2 billones, operaciones con entidades públicas por \$7 billones y otros TES por \$0,3 billones para honrar el pago de sentencias y otras obligaciones judiciales.

Desde el 2008 el Banco de la República no registraba transferencias al GNC, teniendo en cuenta las proyecciones de utilidades del Banco para la vigencia actual, se contemplan fuentes por 0,8 billones las cuales hacen prever una menor utilización de endeudamiento interno en la vigencia 2017. En todo caso, dicha transferencia estará sujeta a las decisiones que tome sobre éstas la Junta Directiva del Banco de la República. Así mismo, las fuentes contemplan el valor neto de ajustes por causación por 2,07 billones, derivados principalmente de la indexación causada por TES emitidos en UVR.

Cuadro 4.9 Fuentes y Usos del GNC 2017

FUENTES	US\$	MFMP 61,204	USOS	US\$	MFMP 61,204
Desembolsos		51,661	Déficit a Financiar		30,330
Externos	(US\$ 6,000 mill.)	18,199	De los cuales		
Bonos	(US\$ 3,000 mill.)	9,099	Intereses Internos		21,005
Multilaterales y Otros	(US\$ 3,000 mill.)	9,100	Intereses Externos	(US\$ 2,496 mill.)	7,571
Internos		33,462	Gastos en Dólares	(US\$ 476 mill.)	1,442
TES		33,442	Amortizaciones		21,373
Subastas		26,192	Externas	(US\$ 2,605 mill.)	8,156
Entidades Públicas		7,000	Internas		13,216
Pago de obligaciones		250			
Otra Deuda Interna		20	Deuda Flotante		1,304
Utilidades Banco República		808	Pago de obligaciones		250
Ajustes por Causación		2,073	Operaciones de Tesorería		4,635
Disponibilidad inicial		6,662	Disponibilidad Final		3,313
En pesos		2,975	En pesos		1,514
En dólares	(US\$ 1,170 mill.)	3,687	En dólares	(US\$ 593 mill.)	1,799

*Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.2.2 Sector Público Descentralizado

4.2.2.1 Seguridad Social

Para la vigencia 2017 se proyecta un superávit del sector de seguridad social de \$4.738 mm (0,5% del PIB), producto de ingresos por \$81.293 mm (9,1 % del PIB) y de gastos por \$76.555 mm (8,5% del PIB) (Cuadro 4.10). El menor superávit del balance, se explica por los mayores gastos de transferencia destinados al régimen subsidiado. Adicionalmente, en 2017 la Cuenta Especial FONPET no percibirá ingresos, en comparación con los \$649 mm (0,1% del PIB) que recibirá la Cuenta en 2016.

Cuadro 4.10 Balance fiscal de Seguridad Social

CONCEPTO	§ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016
Ingresos Totales	76.740	81.293	9,0	9,0	5,9
Explotación Bruta	1.526	1.572	0,2	0,2	3,0
Aportes del Gobierno Central	43.460	48.478	5,1	5,4	11,5
Funcionamiento	43.460	48.478	5,1	5,4	11,5
Ingresos Tributarios	20.293	20.682	2,4	2,3	1,9
Otros Ingresos	11.460	10.561	1,3	1,2	-7,9
Rendimientos Financieros	4.538	4.955	0,5	0,5	9,2
Otros	6.923	5.606	0,8	0,6	-19,0
Gastos Totales	71.804	76.555	8,5	8,5	6,6
Pagos Corrientes	71.536	75.961	8,4	8,4	6,2
Funcionamiento	71.533	75.957	8,4	8,4	6,2
Servicios Personales	194	197	0,0	0,0	1,6
Operación Comercial	2.334	2.336	0,3	0,3	0,1
Transferencias	68.871	73.286	8,1	8,1	6,4
Gastos Generales y Otros	133	139	0,0	0,0	4,1
Pagos de Capital	16	17	0,0	0,0	5,7
Formación Bruta de Capital I	16	17	0,0	0,0	5,7
Otros	0	0	0,0	0,0	0,0
Préstamo Neto	4.718	0	0,6	0,0	0,0
Otros Gastos	252	577	0,0	0,1	-
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	4.936	4.738	0,6	0,5	-4,0

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se proyecta para 2017 un aumento en los ingresos del sector por valor de \$4.553 mm (5,9%) respecto al 2016. En detalle, se estima que los mayores ingresos del sector serán por concepto de aportes del Gobierno Central (\$5.017 mm). Alrededor del 15% de los aportes de Gobierno Nacional Central se concentran en el sector salud, donde estos recursos tienen por objeto la entrada en vigencia e implementación de la Ley Estatutaria en Salud, que permitirá garantizar el esquema de aseguramiento, modificando los beneficios del plan obligatorio de salud. Por su parte, en el área de pensiones y cesantías los 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, también se estima que para 2017 se reciba el 10% establecido por la Ley 863 de 2003 proveniente de los recursos de la venta de ISAGEN.

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 de COLPENSIONES. En lo que concierne a otros ingresos, su aumento se debe, por un lado, a los mayores recaudos de la empresa comercial e industrial del Estado, 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.

En lo relacionado con los gastos del sector de seguridad social, se proyecta un crecimiento de 6,6%, equivalente a \$4.752 mm, el cual se debe tanto al aumento de las transferencias como al aumento de los gastos generales y servicios personales. La mayor parte del incremento en las transferencias se destinará al área de pensiones y cesantías (\$2.794 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 la nueva entidad que se encargara de administrar los recursos destinados a dicha área.

Por unidad de negocio se espera que el área de pensiones y cesantías presente un superávit de \$6.945 mm (0,8% del PIB) y el área de salud un déficit de \$2.208 mm (0,2% del PIB) (Cuadro 4.11).

Cuadro 4.11 Balance Fiscal por unidad de negocio de la Seguridad Social 2016-2017

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016
Salud	-1.530	-2.208	-0,2	-0,2	44,3
Pensiones y Cesantía:	6.466	6.945	0,8	0,8	7,4
TOTAL	4.936	4.737	0,6	0,5	-4,0

* 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

Como se mencionó en el Capítulo 2, en el área de salud se encuentran clasificadas las entidades públicas que prestan servicios de salud y el Fosyga, entre otras⁴⁴. No obstante, vale la pena mencionar que el contenido de la muestra se encuentra en proceso de revisión y evaluación en el marco de los ajustes institucionales que se han dado recientemente, por ejemplo, la creación de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social y la liquidación de varias entidades del sector, ajustes que se verán reflejados en el seguimiento fiscal posteriormente.

En detalle, el resultado fiscal proyectado para 2017 en el área muestra un déficit de \$2.208 mm (0,2% del PIB), el cual es producto de ingresos totales por \$21.718 mm (2,4% del PIB) y gastos totales por \$23.927 (2,6% del PIB) (Cuadro 4.12). El mayor déficit en el área de salud (\$678 mm) obedece principalmente a la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria de Salud (ver Capítulo 11) y a la continuación del proceso de liquidación de CAPRECOM. Debido a que en 2015 se utilizó el remanente de los excedentes financieros de vigencias anteriores acumulados en las diferentes subcuentas del Fosyga para financiar el déficit, para 2016 se sustituyó parcialmente dicha fuente de financiación con recursos provenientes de la desacumulación de los recursos del FONPET del sector salud de aquellas entidades que no tenían pasivo

⁴⁴ También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, CAPRECOM, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

pensional. No obstante, estos recursos se deben reemplazar con cargo a fuentes permanentes a partir de 2017.

Cuadro 4.12 Balance Fiscal del Área de Salud

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016
Ingresos Totales	20.460	21.719	2,4	2,4	6,2
Explotación Bruta	1.526	1.572	0,2	0,2	3,0
Aportes del Gobierno Central	9.381	11.073	1,1	1,2	18,0
Funcionamiento	8.281	9.845	1,0	1,1	18,9
Inversión	1.100	1.227	0,1	0,1	11,6
Ingresos Tributarios	8.508	7.987	1,0	0,9	-6,1
Otros Ingresos	1.045	1.087	0,1	0,1	4,0
Rendimientos Financieros	54	56	0,0	0,0	4,1
Otros	991	1.031	0,1	0,1	4,0
Gastos Totales	21.990	23.927	2,6	2,6	8,8
Pagos Corrientes	21.735	23.350	2,6	2,6	7,4
Funcionamiento	21.735	23.346	2,6	2,6	7,4
Servicios Personales	36	38	0,0	0,0	6,2
Operación Comercial	1.934	1.923	0,2	0,2	-0,6
Transferencias	19.756	21.377	2,3	2,4	8,2
Gastos Generales y Otros	8	9	0,0	0,0	6,0
Pagos de Capital	256	577	0,0	0,1	125,8
Formación Bruta de Capital Fijo	4	0	0,0	0,0	-100,0
Gastos Causados	252	577	0,0	0,1	129,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	-1.530	-2.208	-0,2	-0,2	44,3

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El crecimiento proyectado de los ingresos totales del área es de 6,2% (\$1.258 mm), consecuencia tanto de un incremento en los aportes del Gobierno Central (\$1.691 mm), debido a la incorporación de los recursos de mayor recaudo del CREE en las vigencias 2014 y 2015, como a la reducción de los ingresos tributarios (\$521 mm), debido a la disminución en las cotizaciones debido al menor crecimiento del ingreso base de cotización asociada al ciclo de crecimiento económico.

El mayor gasto estimado a raíz de la implementación de la Ley Estatutaria de Salud, supone un crecimiento en los aportes de la Nación. No obstante, como se mencionó en el Capítulo 2, el aporte corriente de la Nación a través del proyecto de inversión de “Apoyo sostenibilidad afiliación de la población pobre y vulnerable asegurada a través del Régimen Subsidiado” se ejecuta por medio del mecanismo único de recaudo y giro por lo que no es apreciable en las cuentas fiscales del sector de seguridad social⁴⁵.

En lo referente a los gastos del área, se proyecta un aumento de 8,8% (\$1.937 mm), debido principalmente al ajuste en la estructura de la UPC al pasar de un listado de prestaciones y

⁴⁵ 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.

tecnologías de salud explícito a uno implícito, incluyendo los recobros⁴⁶ dentro de la prima, lo que se traduce en un incremento de las transferencias de \$1.621 mm. Adicionalmente, el rubro de pagos de capital presenta un crecimiento de \$325 mm que corresponde a la contingencia del pago de los recobros glosados, así como a la implementación de medidas de la subcuenta de garantías para el apoyo y fortalecimiento a las entidades del sector.

Finalmente, es importante mencionar que una vez la Entidad Administradora de los Recursos del SGSSS entre en funcionamiento, el balance fiscal va a tener en cuenta la dinámica de la totalidad de las fuentes y usos del sector.

b) Pensiones

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

En el área de pensiones y cesantías se proyecta un superávit de \$6.945 mm (0,8% del PIB) frente a \$6.466 mm (0,8% del PIB) estimado para la vigencia 2016. El superávit del área es resultado de ingresos totales por \$59.575 mm (6,6% del PIB) y gastos totales por \$52.630 mm (5,8% del PIB) (Cuadro 4.13). La diferencia principal entre los resultados fiscales proyectados para las vigencias 2016 y 2017 se debe a que en 2015 se prevé que el FONPET continúe con pagos 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 estabilicen en un nivel de mediano plazo del orden de \$ 600 mm por año.

⁴⁶ No se incluye la totalidad de los recobros debido a que se asume que parte de lo que hoy se está demandado vía recobro será excluido explícitamente a través del mecanismo técnico y participativo del cual se hace referencia en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015.

Cuadro 4.13 Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

CONCEPTO	§ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016
Ingresos Totales	56.280	59.575	6,6	6,6	5,9
Aportes del Gobierno Central	34.079	37.405	4,0	4,1	9,8
Funcionamiento	34.079	37.405	4,0	4,1	9,8
Ingresos Tributarios	11.785	12.695	1,4	1,4	7,7
Otros Ingresos	10.416	9.474	1,2	1,0	-9,0
Rendimientos Financieros	4.484	4.899	0,5	0,5	9,3
Otros**	5.932	4.575	0,7	0,5	-22,9
Gastos Totales	49.814	52.630	5,9	5,8	5,7
Pagos Corrientes	49.798	52.613	5,9	5,8	5,7
Funcionamiento	49.798	52.613	5,9	5,8	5,7
Servicios Personales	158	160	0,0	0,0	1,0
Operación Comercial	400	414	0,0	0,0	3,5
Transferencias	49.115	51.909	5,8	5,7	5,7
Gastos Generales y Otros	125	130	0,0	0,0	4,0
Pagos de Capital	16	17	0,0	0,0	5,7
Formación Bruta de Capital I	16	17	0,0	0,0	5,7
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	6.466	6.945	0,8	0,8	7,4

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El superávit proyectado para la vigencia 2017 es consecuencia tanto de un balance fiscal positivo en varias de las entidades que componen el área de pensiones, entre las que se destacan el FONPET (\$4.251 mm) y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada (\$2.589mm), como de un déficit proyectado al interior del Fondo de Solidaridad Pensional (\$201 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 (FGPMP), 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. Lo anterior indica que, 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. Vale la pena aclarar que el saldo de la Cuenta Especial del FONPET será trasladado a portafolio de inversión del FONPET; esta operación no tiene efecto en el balance del área de pensiones.

En lo relacionado con los ingresos totales del área, el crecimiento proyectado es del orden de 7,6% (\$4.592 mm) debido al incremento estimado en los aportes del Gobierno Central (\$3.326 mm), otros ingresos (\$355 mm), ingresos tributarios (\$910 mm) y rendimientos financieros (\$415 mm).

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 FGPMP (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. Finalmente, el aumento en los rendimientos financieros obedece a una mayor expectativa de crecimiento de la economía en relación con la vigencia 2016.

En lo referente a los gastos, el incremento proyectado es del orden de 5,3% (\$2.816 mm) debido principalmente a la variación del rubro transferencias, que se estima aumente 5,0% (\$2.794 mm). Por orden de magnitud, el incremento en los pagos se concentra en COLPENSIONES (\$1.294 mm), en el FOPEP (\$292 mm) y en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (\$859 mm).

4.2.2.2 Empresas del Nivel Nacional

Para la vigencia 2017, se proyecta que las empresas del nivel nacional registrarán un déficit del orden de \$890 mm (Cuadro 4.14), resultado inferior en \$5.091 mm (0,6% del PIB) frente al superávit estimado para 2016. El cambio en el resultado fiscal proyectado se concentra en resto nacional, especialmente en la Cuenta Especial del FONDES.

Cuadro 4.14 Balance Fiscal Empresas del Nivel Nacional

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2016*	2017*	2016*	2017*
Empresas del nivel nacional	4.201	-890	0,5	-0,1
FAEP	-359	-351	0,0	0,0
Eléctrico	-205	-88	0,0	0,0
Resto nacional	4.765	-451	0,6	0,0

*Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a) FAEP

En 2017 se espera que el FAEP presente un déficit por \$351 mm, que resulta de multiplicar el saldo estimado para 31 de diciembre 2016 por el factor de liquidación marginal establecido para este año en el Artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1082 de 2015. En este sentido, se espera que los desahorros de este año estén en línea con la meta de liquidación total del Fondo en 2019.

b) Eléctrico

Para 2017 se espera que el sector eléctrico genere un déficit de \$88 mm, menor en \$117 mm frente al resultado del 2016, producto de ingresos por \$4.560 mm (0,5% del PIB) y gastos por \$4.648 mm (0,5% del PIB). La reducción del déficit del sector se debe a un crecimiento de la demanda de energía del 3,3% para 2017, de acuerdo al escenario medio proyectado por

Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) ⁴⁷; lo cual implica un crecimiento de 7,0% de los ingresos por explotación bruta. Por otra parte, se proyecta un aumento del 3,8% en los gastos totales como consecuencia de un mayor pago de intereses por parte de la electrificadora Urrá y un mayor pago de gastos de comercialización, especialmente de la electrificadora Gecelca.

c) Resto Nacional

Para 2017 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), la Cuenta Especial del FONDES y el Sector Público no Modelado, genere un déficit de \$451 mm (0,0% del PIB), inferior en 0,6 pp al esperado para la vigencia 2016 (Cuadro 4.15).

Si no se considera los saldos de la Cuenta Especial del FONDES al cierre de 2016 y el 2017, el resultado del balance del resto nacional en 2017 sería mejor en \$622 mm respecto a la proyección para 2016, producto del menor déficit del FEPC y el mayor superávit de la ANH, gracias a una menor necesidad de importación de combustibles en respuesta a la entrada en operación de la refinería de Cartagena y a una mayor inversión en exploración por parte de las empresas del sector, como resultado del incremento esperado en el precio del crudo.

Cuadro 4.15 Balance Fiscal Resto Nacional

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2016*	2017*	2016*	2017*
Resto Nacional	4.765	-451	0,6	0,0
Esta. Públicos	-319	-179	0,0	0,0
ANH	155	407	0,0	0,0
FEPC	-802	-651	-0,1	-0,1
FNC	272	326	0,0	0,0
Cuenta FONDES	5.838	0	0,7	0,0
SPNM	-379	-354	0,0	0,0

*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, FonTIC, ICBF y SENA. En 2017, se espera que el sector genere un déficit de \$179 mm.

En 2017 se estima un crecimiento de los ingresos totales de \$781 mm (5,2%) frente a las cifras proyectadas en 2016, debido principalmente al incremento de los aportes del Gobierno Central por valor de \$366 mm (4,0%). Para 2016 los aportes de funcionamiento tendrán un aumento de \$5 mm (4,1%) y los aportes de inversión crecerán \$360 mm (4,0%) manteniéndose

⁴⁷ Según la UPME, unidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, en su informe de revisión publicado en enero de 2016, la demanda de energía nacional para 2016 sería en un escenario medio de 68.253 GWh y un escenario alto de 69.340 GWh.

relativamente constante como porcentaje del PIB. Asimismo, se espera un incremento en los ingresos tributarios por valor de \$196 mm (6,6%) y un crecimiento de \$220 mm (7,6%) en el rubro de otros ingresos, compuesto principalmente por los rendimientos financieros, las multas y tasas que recibe el INVIAS y las contribuciones que recibe el FonTIC provenientes de concesiones, arrendamientos, licencias y el uso del espectro radioeléctrico.

En cuanto a los gastos, se estima un incremento de \$640 mm (4,2%) en 2017, como resultado de mayores gastos de inversión por valor de \$637 mm (4,6%) para un total de \$14.447 mm del cual corresponden, \$2.445 mm a la ANI, \$3.823 mm al INVIAS, \$2.866 mm al SENA, \$1.009 mm al FonTIC y \$4.304 mm al ICBF.

Cuadro 4.16 Balance Fiscal Establecimientos Públicos

CONCEPTO	§ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016
Ingresos Totales	14.903	15.684	1,8	1,7	5,2
Aportes del Gobierno Central	9.038	9.404	1,1	1,0	4,0
Funcionamiento	122	127	0,0	0,0	4,1
Inversión	8.917	9.277	1,0	1,0	4,0
Ingresos Tributarios	2.965	3.161	0,3	0,3	6,6
Otros Ingresos	2.900	3.120	0,3	0,3	7,6
Gastos Totales	15.222	15.862	1,8	1,8	4,2
Pagos Corrientes	1.412	1.415	0,2	0,2	0,2
Funcionamiento	1.412	1.415	0,2	0,2	0,2
Servicios Personales	329	347	0,0	0,0	5,7
Transferencias	1.006	987	0,1	0,1	-1,8
Gastos Generales y Otros	78	81	0,0	0,0	3,5
Pagos de Capital	13.810	14.447	1,6	1,6	4,6
Formación Bruta de Capital Fij.	13.810	14.447	1,6	1,6	4,6
Deuda Flotante	0	0	0,0	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	-319	-179	0,0	0,0	-44,0

*Cifras proyectadas

Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Finalmente, se espera que para el año 2017 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**

Para 2017 se espera que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) presente un superávit por \$407 mm, resultado de unos ingresos por \$4.441 mm (0,49% del PIB) y unos egresos por \$4.033 mm (0,45% del PIB). Los ingresos que se presentan prevén una recuperación paulatina de la inversión con respecto a 2016, resultado del incremento esperado en los precios del crudo en 2017.

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 \$100 mm. Adicionalmente, se espera que la ANH realice transferencias al GNC por 35 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)”. Asimismo, la Agencia gestionará desahorros del FAEP por \$357 mm.

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

En 2017 se prevé que el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles presente un déficit por \$651 mm, resultado que se encuentra explicado por la tendencia creciente del precio de paridad internacional (PPP), en especial el del diésel, y por los costos de los beneficios de las Zonas de Frontera. 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, lo que contribuirá a disminuir las necesidades de financiamiento del Fondo.

- **Fondo Nacional del Café (FNC)**

En 2017 se espera un superávit por \$326 mm, producto de ingresos por \$2.689 mm y gastos por \$2.363 mm. Se prevé un incremento en los ingresos por ventas de café de \$4 mm, consistente con un aumento de las exportaciones de café. De otra parte, los incrementos dados en los gastos totales es resultado de un incremento en las compras de café.

- **Cuentas especiales**

En 2017 no se proyectan ingresos en la Cuenta Especial del FONDES para 2017, en comparación con los ingresos que recibirá esta cuenta en 2016 por valor de \$5.838 mm (0,7% del PIB), pues estos recursos serán intercambiados por bonos del FONDES y de la Financiera de Desarrollo Nacional para financiar los proyectos de infraestructura cuando se den a lugar.

4.2.2.3 Empresas del Nivel Local

Para 2017 se proyecta que el sector empresas del nivel local (compuesto por: Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresas Municipales de Cali (EMCALI), Metro de Medellín, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAB) y Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)), genere un déficit de \$368 mm, balance superior en \$63 mm al esperado en 2016 (\$129 mm), como consecuencia de una disminución del gasto proyectado para EPM generando un déficit menor y una mejora en el balance de la ETB. (Cuadro 4.17).

Cuadro 4.17 Balance Fiscal Empresas del Nivel Local

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2016*	2017*	2016*	2017*
Empresas del nivel Local	-413	-368	0,0	0,0
EPM	-367	-304	0,0	0,0
EMCALI	43	6	0,0	0,0
Resto Local	-89	-70	0,0	0,0
Metro	74	76	0,0	0,0
EAB	229	223	0,0	0,0
ETB	-392	-369	0,0	0,0

*Cifras proyectadas

Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

a) Empresas Públicas de Medellín (EPM)

Para la vigencia 2017 se proyecta un déficit de \$304 mm para EPM, como resultado de ingresos por \$10.386 mm (1,1% del PIB) y gastos por \$10.690 mm (1,2 del PIB%). Frente a lo previsto para el cierre de 2016, se espera una reducción en el déficit de \$63 mm, esto como consecuencia de un crecimiento en los ingresos de explotación bruta por valor de \$433 mm (6,6%). En el rubro de inversión se proyecta un incremento de 10,6%, dando continuidad al proyecto de la hidroeléctrica de Ituango. Adicionalmente, en el negocio de aguas, se espera realizar ejecuciones importantes en obras de expansión de acueducto y especialmente, en el caso de aguas residuales para las actividades de recolección y transporte.

b) Empresas Municipales de Cali (EMCALI)

Para EMCALI se proyecta en 2017 que la empresa presente un superávit de \$6 mm resultado inferior en \$37 mm frente al cálculo para 2016. Se estima que los ingresos totales aumenten 6,4% como consecuencia de mayores ingresos por venta de energía y la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado. Asimismo, se proyecta que la empresa reciba mayores ingresos por rendimientos y por rentas contractuales. En cuanto a los gastos, se estima que sean superiores, pero en menor proporción a los ingresos, debido al incremento de los gastos de funcionamiento (5,9%) e inversión (28,2%).

c) Metro de Medellín

Para 2017 se estima un superávit de \$76 mm, \$2 mm por encima de lo proyectado para 2016. Dicho superávit surge como resultado de un incremento de los ingresos de 5,8%, frente al crecimiento de los gastos totales de 6,3%. El incremento de los ingresos obedece a mayores ventas 6,6% debido al aumento de la demanda del sistema.

Por el lado del gasto, se estima un aumento de los gastos por operación comercial del 4%, los cuales serán destinados al mantenimiento de todas las líneas de transporte. En cuanto a los programas de inversión se destaca la construcción de Corredor Avenida Oriental hasta Avenida 80 con Calle 80, el Proyecto Extensión Línea A al Norte (Navarra) y el Corredor Avenida 34 entre estación Aguacatala y Palos Verdes.

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

Para la EAAB, en 2017 se proyecta un superávit de \$223 mm, resultado inferior en \$6 mm frente a la proyección para 2016. El balance de 2017 es producto de un crecimiento en los ingresos de \$78 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 de 3%. Por el lado del gasto, las erogaciones totales crecerán \$84 mm frente a lo proyectado en 2016. En detalle, los gastos de funcionamiento aumentarán \$63 mm, los gastos de inversión pasarán de \$495 mm a \$515 mm y el servicio de la deuda aumentará \$1 mm.

e) Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)

Para 2017 se estima que la ETB presente un déficit de \$369 mm, menor en \$23 mm frente al déficit proyectado para 2016. La empresa continuará con su recuperación en los ingresos (se estima un crecimiento de 6,9%) 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.

4.2.2.4 Regionales y Locales⁴⁸

En 2017 se espera un superávit de \$ 3.616 mm (0,4% del PIB), resultado de Ingresos Totales por \$ 74.413 mm (8,2% del PIB) y Gastos Totales por \$70.797 mm (7,8% del PIB). Este resultado es consistente con el balance superavitario del SGR que ascendería \$190 mm en este año, con lo cual se podrán financiar nuevos proyectos de inversión de los gobiernos. Adicionalmente es preciso mencionar que la Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios en especial el Decreto 1949 de 2012, ordenan que los recursos del SGR sean incorporados en los presupuestos de las entidades territoriales después de la aprobación de los proyectos de inversión, teniendo en cuenta que para 2017 es el segundo año del ciclo político y el gasto no tendrá mayor afectación. (Cuadro 4.18).

En efecto, para 2017 se prevé que los ingresos del sector se incrementen en \$4.010 mm, de los cuales \$1.644 mm corresponde a Ingresos Tributarios, y \$1.809 mm corresponden a transferencias del GNC.

En cuanto a los gastos se prevé un aumento de \$3.000 mm 4,4%, explicado en un aumento de los gastos de inversión y funcionamiento.

⁴⁸ Este sector incluye los gobiernos municipales y departamentales, algunas entidades descentralizadas del nivel regional, empresas regionales como loterías y licoreras, el Fondo Nacional de Regalías (en liquidación) –FNR y el Sistema General de Regalías –SGR.

Cuadro 4.18 Balance Fiscal de Regionales y Locales (Incluye FNR y SGR)

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016
Ingresos totales*	70.403	74.413	8,3	8,2	5,7
Gastos totales*	67.798	70.797	8,0	7,8	4,4
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT *	2.606	3.616	0,3	0,4	38,7
Deuda Flotante FNR	0	0	0,0	0,0	-
DÉFICIT / (SUPERÁVIT) *	2.606	3.616	0,3	0,4	38,7
Del cual SGR	212	402	0,0	0,0	89,9

*Cifras proyectadas.

Fuente: DGAF- DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación con las operaciones efectivas del SGR, se espera un aumento en los ingresos de 12,4% (\$580 mm), suponiendo que para ese año las regalías petroleras aumentarían en 17% debido a mayores precios de liquidación.

Por su parte, en los gastos se registraría un aumento de 8,8% (\$389 mm), que se observaría particularmente en los gastos de inversión, ya que los recursos dirigidos a los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, aumentarían en \$107 mm y \$57 mm. (Cuadro 4.19).

Cuadro 4.19 Balance Fiscal del Sistema General de Regalías

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. (%)
	2016*	2017*	2016*	2017*	2017*/2016
Ingresos totales	4.663	5.243	0,5	0,6	12,4
Hidrocarburos	3.125	3.776	0,4	0,4	20,8
Minería	1.538	1.467	0,2	0,2	-4,6
Rendimientos	75	77	0,0	0,0	3,0
Gastos totales	4.451	4.841	0,5	0,5	8,8
Funcionamiento y otros ^{1/}	210	236	0,0	0,0	12,4
Inversión	3.796	4.104	0,4	0,5	8,1
Asignaciones Directas	713	801	0,1	0,1	12,4
Fondo de Desarrollo Regional	918	975	0,1	0,1	6,2
Fondo de Compensación Reg.	1.721	1.828	0,2	0,2	6,2
Fondo de Ciencia Tecnología	445	501	0,1	0,1	12,4
Transferencia a FONPET	445	501	0,1	0,1	12,4
Déficit/Superávit	212	402	0,0	0,0	89,9
Del cual FAE	-18	159	0,0	0,0	0,0

*Cifras proyectadas.

Fuente: Plan de Recursos del SGR.

Cálculos: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.3 Sector Público Financiero (SPF)

Para el año 2017 se proyecta un superávit del Sector Público Financiero (SPF) de \$2.067 mm (0,2% del PIB). Este balance es resultado del superávit del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) de \$1.281 mm (0,1% del PIB) y el resultado del Banco de la República \$785 mm (Cuadro 4.20).

Cuadro 4.20 Sector Público Financiero

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2016*	2017*	2016*	2017*
Banco de la República	808	785	0,1	0,1
Fogafin	1244	1281	0,2	0,2
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	2.051	2.067	0,3	0,2

*Cifras proyectadas

Fuente: Banco de la República, Fogafin y cálculos MHCP

4.3.1 Banco de la República.

El superávit que se proyecta para el 2017 es de \$785 mm (0,1% del PIB), resultado de ingresos por \$2.737 mm (0,3% del PIB) y gastos totales por \$1.952 (0,2% del PIB). (Cuadro 4.21).

El resultado de 2017 se explica en primera medida por menores ingresos provenientes de intereses del portafolio de reservas internacionales, respecto a la vigencia previa. En segundo lugar, las operaciones de liquidez, suponen un crecimiento de \$278 mm, y los TES de Expansión monetaria suponen una disminución de \$36 mm.

Cuadro 4.21 Estado de pérdidas y ganancias Banco de la República

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%) 2017/2016
	2016	2017	2016	2017*	
Ingresos Totales	2765	2737	0,3	0,3	-1,0
Intereses recibidos	2613	2578	0,3	0,3	-1,3
Reservas internacionales	1468	1191	0,2	0,1	-18,9
TES Expansión monetaria	620	585	0,1	0,1	-5,7
Operaciones de liquidez	522	799	0,1	0,1	53,2
Otros	3	3	0,0	0,0	14,5
Comisiones recibidas y pagadas	151	158	0,0	0,0	4,6
Pagos Totales	1957	1952	0,2	0,2	-0,3
Intereses pagados	1364	1149	0,2	0,1	-15,7
Depósitos en DGCPN	1217	1133	0,2	0,1	-6,9
Operaciones de Contracción	15	16	0,0	0,0	6,6
Depósitos Contracción Monetaria	132	0	0,0	0,0	-100,0
Gastos de personal y funcionamien	477	518	0,1	0,1	8,7
Gastos de personal	340	366	0,0	0,0	7,8
Gastos de funcionamiento	137	152	0,0	0,0	11,0
Gastos de pensionados netos	72	68	0,0	0,0	-4,7
Otros Gastos	45	216	0,0	0,0	384,5
DÉFICIT / SUPERÁVIT	808	785	0,1	0,1	-2,8

*Cifras proyectadas

Fuente: Banco de la República
Balance de causación.

En cuanto a los gastos, las proyecciones de depósitos en contracción monetaria son cero porque a partir de julio de 2016 no habrá disponibilidad de TES, razón por la que no se causa remuneración alguna. Para los gastos de pensionados netos se proyecta para 2017 una disminución de 5%.

4.3.2 Fogafín

Para el año 2017 se proyecta un superávit de caja de \$1.282 mm, \$80 mm mayor al esperado en 2016. Este balance es resultado de Ingresos por \$ 1.318 mm (0,2% de PIB), y gastos por \$36 mm (Cuadro 4.22).

Cuadro 4.22 Flujo de caja de Fogafín

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		(% PIB)		Crec. (%) 2017/ 2016
	2016	2017	2016	2017	
Ingresos Totales	1.280	1.318	0,2	0,2	3,0
Ingresos Corrientes	831	856	0,1	0,1	3,0
Recaudo Seguro de Depósito	825	850	0,1	0,1	3,0
Otros Ingresos Corrientes	5	6	0,0	0,0	3,0
Ingresos de Capital	449	463	0,1	0,1	3,0
Otros Ingresos de Capital	449	463	0,1	0,1	3,0
Gastos Totales	36	37	0,0	0,0	1,5
Pagos Corrientes	36	37	0,0	0,0	1,5
Funcionamiento y Administración	36	37	0,0	0,0	1,5
Pago Seguros de Depósito	0	0	0,0	0,0	0,0
Transferencias	0	0	0,0	0,0	-
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	1.244	1.281	0,2	0,2	3,0

*Cifras proyectadas

Fuente: Fogafín y cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los ingresos aumentarán en \$24 mm en respuesta principalmente al aumento del recaudo de Seguros de Depósito, que pasan de \$825 mm a \$850 mm, manteniéndose como proporción del PIB, y a los ingresos de capital que se incrementan en \$13 mm. Por el lado de los gastos, se proyecta que se mantengan constantes como porcentaje del PIB.

Capítulo V

5 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, las tasas de interés internacionales y el crecimiento potencial de la economía; en las segundas, se incluye la tasa de cambio, la cuenta corriente, la balanza comercial y el crecimiento real de la economía.

5.1 Consideraciones Generales

En la formulación de una política fiscal de mediano plazo responsable, la transparencia y credibilidad juegan un rol fundamental. Para lograr dichos fines, la política debe propender por la consolidación de los componentes principales del balance, incorporando las realidades económicas, legales y sociales tanto nacionales como internacionales. De esta manera la formulación parte del análisis del impacto de las diferentes variables sobre los resultados fiscales y luego, teniendo en cuenta las restricciones legales y económicas, reconoce los ajustes necesarios y establece la nueva estructura de la política fiscal hacia adelante.

Los fundamentales macroeconómicos observados durante los últimos dos años, como los menores precios del petróleo, la depreciación nominal y el menor crecimiento económico, han tenido fuertes repercusiones sobre los ingresos y gastos de la Nación. Se espera que estos impactos se mantengan en el mediano plazo, lo que en términos prácticos resulta en unos menores ingresos y mayores gastos, y por ende en una presión hacia mayores déficits totales. El Gobierno supone que la caída de los precios del petróleo será un fenómeno permanente. No se espera que se vuelvan a observar niveles de precio superiores a los USD70 por barril en el mediano plazo. De igual forma, para el escenario de mediano plazo se supone que la Reserva Federal de Estados Unidos continuará con el proceso de normalización de su política monetaria.

Sin embargo, la realidad económica y legal establece una senda clara y responsable sobre la cual el balance total deberá situarse en los próximos años. Colombia continúa siendo un país con múltiples necesidades de gasto social e inversión pública. El Gobierno debe llevar a cabo su política económica en un contexto de responsabilidad fiscal y sostenibilidad, para esto, se reconoce una senda de déficit limitada por la Regla Fiscal y los mercados.

La Regla Fiscal, establecida mediante la Ley 1473 de 2011, determina una senda de déficit estructural para el mediano plazo y permite un ajuste temporal de las finanzas públicas ante desviaciones en los precios del petróleo y menores ingresos no petroleros como producto de que la economía esté en un nivel diferente a menores al potencial. Es así, entonces, como el Comité Consultivo para la Regla Fiscal, instancia máxima de la Regla creada por la Ley,

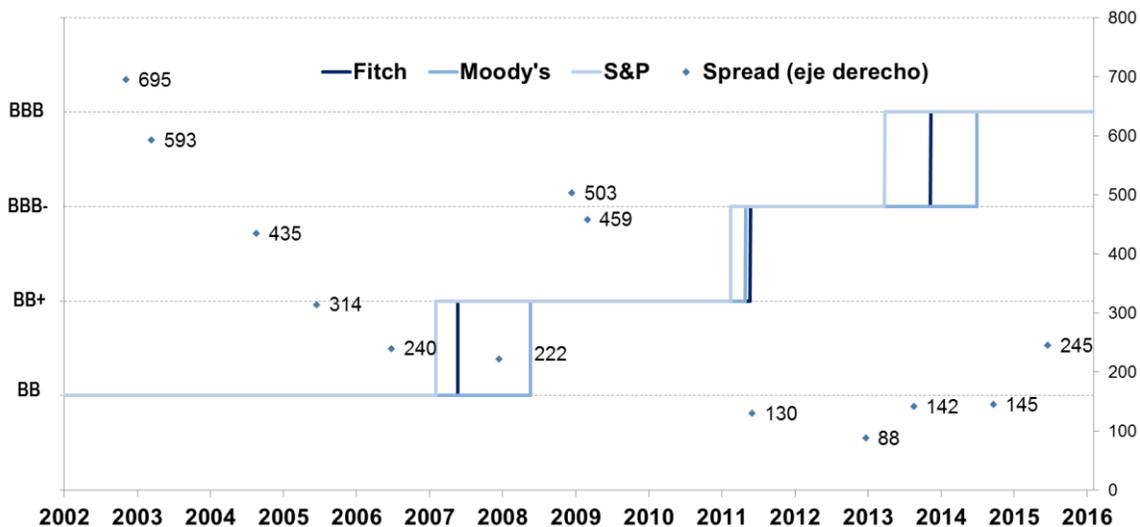
incorpora estas consideraciones al momento de establecer los límites de déficit total para el Gobierno Nacional.

Sin embargo, la realidad económica establece consideraciones adicionales, como el financiamiento a tasas de interés competitivas. Dentro de esta consideración se encuentran variables como el déficit de cuenta corriente y los niveles relativos de spread en las tasas de interés ofrecidas por el mercado.

La responsabilidad fiscal y la institucionalidad mencionada han llevado a que las calificadoras de riesgo reconozcan un mayor grado de inversión para Colombia de manera consistente a través del tiempo. Esto a su vez ha llevado a que el spread de la deuda externa se haya reducido en los últimos años, permitiendo unas menores tasas de interés y por ende reduciendo el gasto en servicio de deuda (

Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1 Calificación de Riesgo Soberano y Spread de las emisiones de bonos en dólares a 10 años

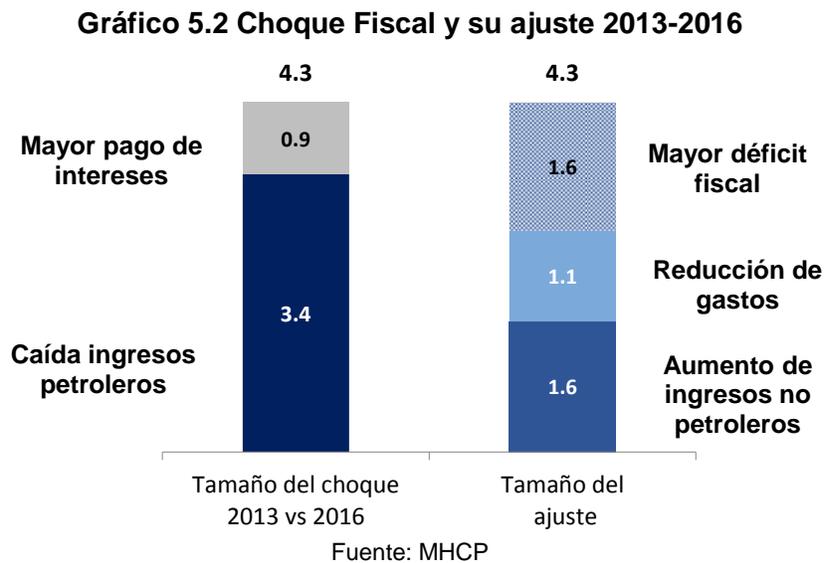


Fuente: Calificadoras de riesgo y MHCP

Dadas las condiciones macroeconómicas que se han descrito en este y los capítulos anteriores, y la senda exógena de déficit total determinada por el espacio permitido por la Regla Fiscal, el Gobierno debió realizar los ajustes correspondientes en el corto plazo y plantear una estrategia a mediano plazo que permita cumplir con las restricciones planteadas. En respuesta a lo anterior el Gobierno Nacional desarrolló la política denominada Austeridad Inteligente, cuyo fin es soportar el choque petrolero minimizando su efecto sobre el crecimiento económico y el empleo, tratando de garantizar al máximo posible el gasto social e inversión de programas prioritarios, al mismo tiempo que se mantienen unas finanzas públicas sostenibles. Dicha estrategia distribuye la carga del ajuste fiscal entre gasto, ingreso y deuda, procurando no sobrecargar ninguno de los frentes. Asimismo, busca permitir el paso ordenado de la economía

de Colombia hacia una Nueva Economía cuyo motor principal sean los sectores transables no minero-energéticos, como la industria, el agro, y el turismo, entre otras actividades.

Para los años 2013 a 2016, el choque de los menores precios de petróleo derivó en una presión fiscal de 4,3% del PIB sobre el balance del Gobierno Nacional Central. Por un lado, los ingresos petroleros, que se constituyen con el recaudo de los impuestos de Renta y CREE del sector petrolero y los dividendos pagados por Ecopetrol, cayeron 3,4 pp. Por otro lado, el mayor gasto en intereses, de 0,9 pp responde al encarecimiento de la deuda por la mayor depreciación nominal. Dado el nivel de déficit permitido por la Regla Fiscal para el año 2016, el ajuste se logró mediante un mayor déficit de 1,6% del PIB, una reducción en los gastos de 1,1% del PIB y un aumento en los ingresos no petroleros de 1,6% del PIB en 2016 respecto a 2013. (Gráfico 5.2).



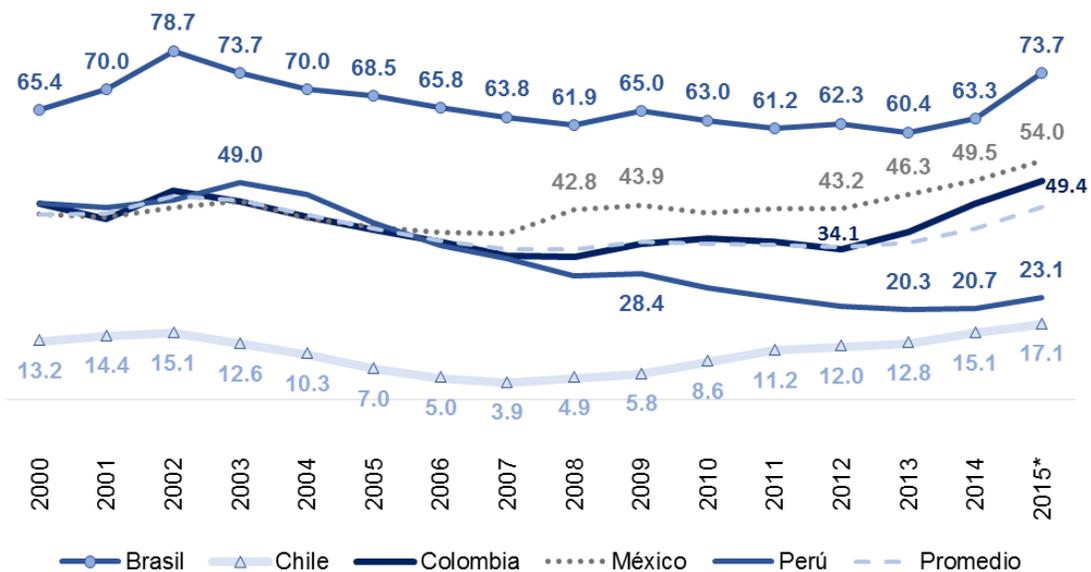
Haber tenido la posibilidad de gestionar de la forma descrita el choque fiscal de más de 4 puntos del PIB, en tres años, utilizando las tres herramientas de política fiscal disponibles, le permitió al Gobierno continuar generando suficiente espacio para que la desaceleración de la economía se produjera de forma ordenada, en un contexto de sostenibilidad fiscal y sin sacrificar los importantes programas de gasto social e inversión.

Para el mediano plazo se busca seguir con esta estrategia, que divide la reacción del Gobierno entre las herramientas de política fiscal disponibles. Sin embargo, de 2017 en adelante la Regla Fiscal obliga al Gobierno a reducir el déficit total hasta coincidir con el estructural en 2022 (1,0% del PIB). Esto resulta de la reducción absoluta del ciclo permitido, lo que significa la completa incorporación de la nueva realidad macroeconómica en el balance del Gobierno. Para lograr esto, el Gobierno debe consolidar de manera estructural las cuentas fiscales de la Nación y plantear entonces la reducción del gasto a mediano plazo y el incremento paulatino de los ingresos totales. En este proceso, el incremento de ingresos va a permitir que a medida que se logre el ajuste de déficit total y que algunos componentes del gasto se reduzcan, la inversión crezca.

5.2 Responsabilidad fiscal en un contexto internacional

Como se observa en el capítulo 1, el crecimiento de América Latina se desaceleró por quinto año consecutivo y finalizó 2015 con una variación negativa de 0,1%. Este escenario macroeconómico, ha estado acompañado de mayores presiones fiscales que se han traducido en un incremento gradual del nivel de endeudamiento de la región (Gráfico 5.3). Sin embargo, se debe tener en cuenta que, buena parte del aumento de la deuda pública, como porcentaje del PIB, se explica por la depreciación de las monedas latinoamericanas frente al dólar, como respuesta a los choques externos. En el caso colombiano, el aumento en el saldo de la deuda bruta del GNC entre el cierre de 2013 y el de 2014 se explica en un 41% por la depreciación del peso frente al dólar, y entre el cierre de 2014 y el de 2015 se explica en un 57% por este mismo efecto, como se resaltó en el capítulo 2.

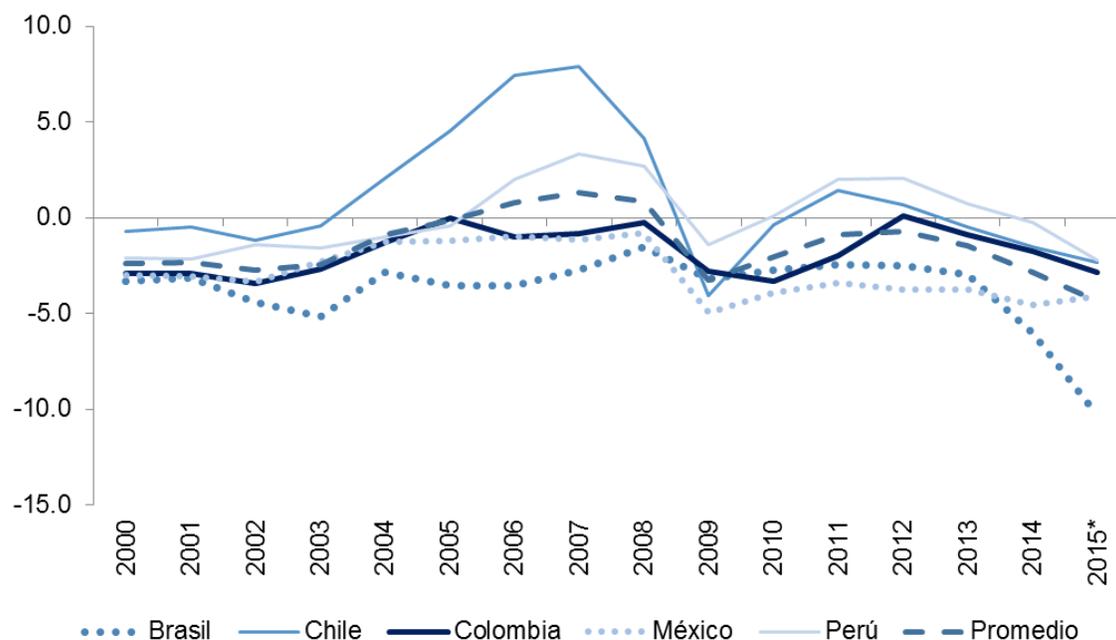
Gráfico 5.3 Deuda Pública Bruta del Gobierno General (% del PIB)



* Proyectado para Brasil y Colombia
Fuente: FMI – WEO Abril 2016

Al comparar el desempeño fiscal de Colombia con otras economías de la región se observa un resultado satisfactorio. Los mayores niveles de endeudamiento reflejan las presiones fiscales observadas para cada uno de los países analizados. De esta forma, los que presentan un mayor nivel de endeudamiento (Brasil y México) mostraron también un déficit más profundo. Por contraste, para Chile y Perú que son los que presentan los menores niveles de deuda, se observan menores niveles de ajuste en las cuentas fiscales. Por su parte, Colombia muestra un comportamiento que ha ubicado cercano al promedio de las observaciones consideradas, tendiendo hacia el bajos niveles de déficit (Gráfico 5.4).

Gráfico 5.4 Balance Fiscal del Gobierno General (% del PIB)

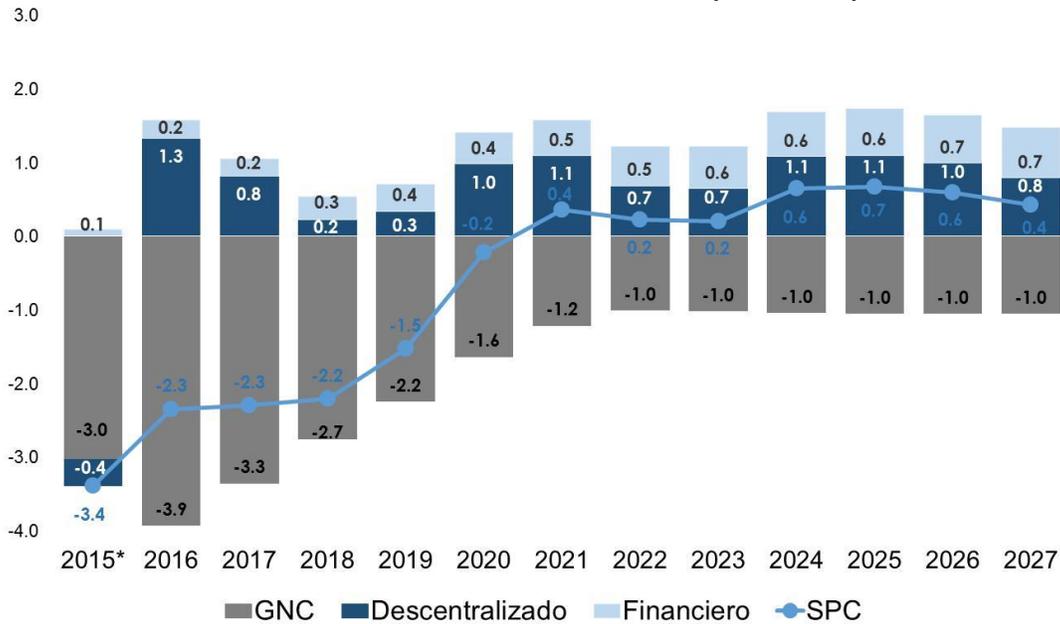


*Proyectado para Colombia y Brasil
Fuente: FMI – WEO Abril 2016

5.3 Estrategia fiscal del Sector Público No Financiero 2017-2026

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 (SPF) conformado por el Banco de la República y Fogafín. A pesar del deterioro del déficit total del GNC en 2016, el balance del SPC presentará una mejora de 1,1 pp del PIB respecto al 2015, debido a la contabilización fiscal de la enajenación de ISAGEN a través de las cuentas especiales de FONDES y el FONPET y al resultado fiscal del primer año de gobierno de las entidades regionales y locales, caracterizado por ser un periodo de planeación y desaceleración del gasto. En la práctica, el indicador pasará de -3,4% del PIB en 2015 a -2,3% del PIB en 2016, para luego recuperarse sostenidamente a partir de 2018, año en que continúa cerrándose el ciclo total permitido por el Comité Consultivo de Regla Fiscal al GNC. Sin embargo, este esfuerzo se verá contrarrestado por un mayor déficit del sector descentralizado, producto del tercer año del mandato constitucional de las administraciones regionales y locales que fueron elegidas en octubre de 2015.

Gráfico 5.5 Balance Fiscal del SPC (% del PIB)



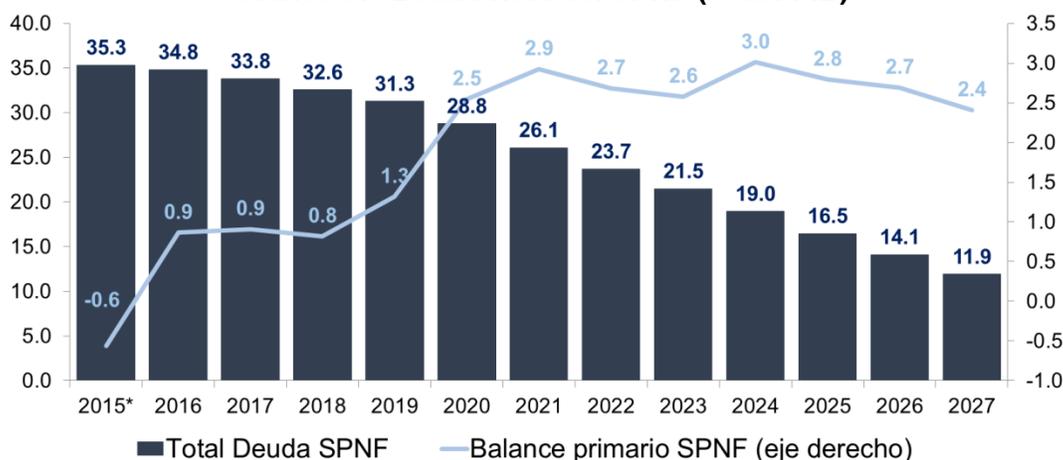
Fuente: MHCP

Se estima que, en 2021 nuevamente, el balance del SPC sea superavitario, ocho años después del último superávit registrado en 2014 (1,5% del PIB), como resultado de un déficit de 1,2% del PIB del Gobierno Nacional Central, un superávit de 1,1% del PIB del Sector Descentralizado y un superávit de 0,5% del PIB del Sector Público Financiero. Este último resultado se explica, principalmente, por el crecimiento de los rendimientos de las operaciones de liquidez y de las reservas internacionales. Además, no se consideran colocaciones de TES de control monetario adicionales a las ya realizadas en el mercado, los cuales vencen en su totalidad en julio de 2016. Cabe mencionar que para el año 2023 y 2027 se espera un deterioro del balance de las entidades regionales y locales como consecuencia del fin del periodo de mandato constitucional de dichas administraciones, lo cual se traduciría en una reducción del superávit del sector descentralizado para estos años.

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 35,3% del PIB en 2015, a 28,8% del PIB en 2020, para alcanzar un nivel de 11,9% del PIB para la vigencia 2026 (Gráfico 5.6). Nótese que la reducción de la deuda neta del SPNF se acelera a partir de la vigencia 2020 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 por mantener una senda sostenible de las finanzas públicas, así como en el buen desempeño de la economía acorde a los supuestos descritos a lo largo de este documento.

Gráfico 5.6 Deuda Neta del SPNF (% del PIB)



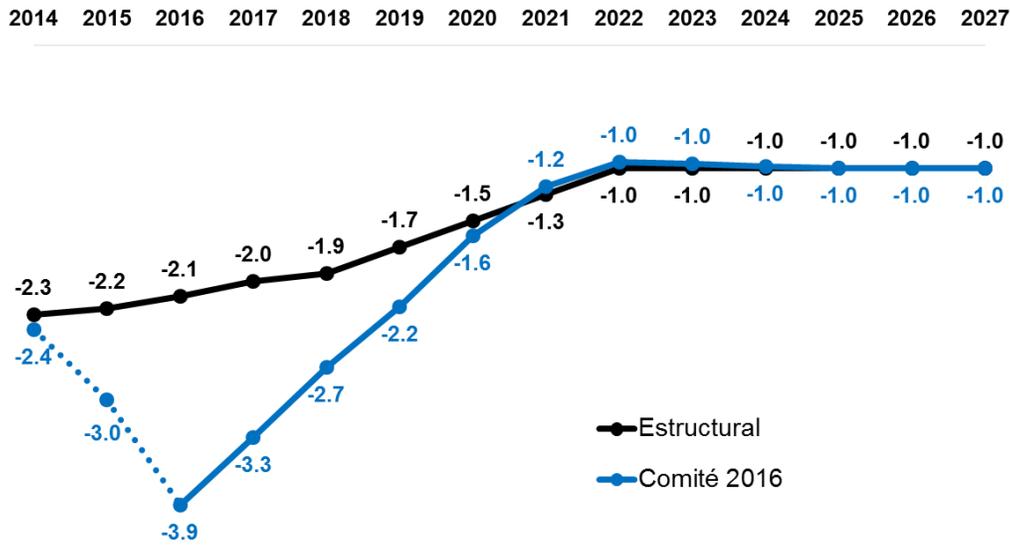
Fuente: MHCP

Finalmente, es importante aclarar el tratamiento de la deuda neta a razón de la enajenación de ISAGEN. De acuerdo a la contabilidad fiscal para los recursos de la enajenación de ISAGEN aprobados por el CONFIS, los saldos de caja de la Cuenta Especial del FONDES y de la Cuenta Especial del FONPET incrementan los activos financieros del SPNF en 2016, reduciendo la deuda neta del sector en 0,8% del PIB. Se espera que, una vez se integren estos recursos al Presupuesto General de la Nación en el año 2017, el saldo de la cuenta especial del FONPET se traslade al balance de la entidad sin afectar la deuda neta del SPNF, por ser una operación entre entidades del mismo sector. Respecto a la cuenta especial del FONDES, la adquisición de Bonos Subordinados emitidos por el FONDES o por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) no afectará la deuda neta del SPNF, pues la operación se traduce como un intercambio de activos financieros (caja por inversiones). No obstante, en la medida en la que la cuenta especial del FONDES adquiera Bonos Híbridos (convertibles en acciones) de la FDN, la deuda neta del SPNF aumentará, pues estos recursos se contabilizarán como una reducción de los activos financieros del SPNF por tratarse de una entidad que está por fuera del sector. Para esta operación debe mediar el proceso presupuestal que obliga la Ley.

5.4 Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central 2017-2026

La estrategia de mediano plazo que se presenta para el Gobierno Nacional Central es consistente con supuestos macroeconómicos proyectados de forma conservadora y que reflejan la visión actual sobre la situación de la economía nacional y las expectativas del mercado petrolero. Asimismo, es consistente con la senda de déficit total permitida por la Regla Fiscal, que establece un nivel máximo de déficit en 2016 y obliga a un ajuste de 2,9% del PIB del año 2016 al año 2022, cuando el balance total debe equipararse al estructural en su nivel mínimo de 1,0% del PIB (Gráfico 5.7).

Gráfico 5.7 Balance Total y Estructural GNC 2014-2027



Fuente MHCP – La línea punteada corresponde a niveles observados

El balance proyectado parte del supuesto de un crecimiento real de la economía de 3,0% para 2015, con una corrección al alza en los próximos años hasta alcanzar un crecimiento máximo de 4,8% en 2021, tasa que luego se desacelera hasta alcanzar la tasa de crecimiento potencial o de largo plazo que ha sido fijada en 3,7%. El comportamiento proyectado supone un crecimiento que da lugar a brechas negativas de producto, nivel de PIB real por debajo del potencial, hasta 2023 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 5.1).

Cuadro 5.1 Principales supuestos de proyección

Variable	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Supuestos Macroeconómicos												
Crecimiento Real	3.0	3.5	3.9	4.3	4.6	4.8	4.6	4.2	3.9	3.8	3.8	3.7
Crecimiento Potencial	3.8	3.7	3.8	3.8	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	3.8	3.8	3.7
Crecimiento Importaciones	1.0	2.8	2.0	5.2	5.9	7.3	7.0	6.5	6.0	6.0	6.0	6.0
Supuestos Petroleros												
Precio Largo Plazo - referencia Brent USD	74	69	64	60	62	66	68	70	70	70	70	70
Precio Spot - referencia Brent USD	42	48	60	65	70	70	70	70	70	70	70	70
Producción de Petróleo - KBPD	921	913	908	904	903	903	903	889	875	862	850	838

Fuente: MHCP

En el frente externo se espera un incremento de las importaciones en dólares para el mediano plazo consistente con el crecimiento real esperado y una leve apreciación en los años 2017-2020 que se explica porque la senda de precios del petróleo en el mediano plazo converge a 70 USD/barril para la referencia Brent, y porque se espera una normalización ordenada de la política monetaria en Estados Unidos.

En el frente petrolero, el precio de largo plazo para la referencia Brent de crudo calculada a partir de la metodología del Comité Consultivo de la Regla Fiscal debe estabilizarse en 70 USD/barril en 2024 tras una caída inicial que lo llevó de 74 dólares en 2016 a 60 dólares en 2019. Esta senda supone que en 2016 el precio del crudo alcanzará los 42 USD/barril y que observará una recuperación progresiva hasta situarse en 70 USD/barril en el mediano plazo. Vale la pena aclarar que, para el cálculo del precio de largo plazo, el Comité continúa utilizando una metodología de cálculo de media móvil, de orden nueve, centrada en el año de análisis, es decir, toma el promedio de los cuatro años anteriores observados, el año de análisis y los cuatro años siguientes para calcular el precio de largo plazo del petróleo (Recuadro 4.A. Petróleo: Expectativas de Precios y Producción).

Finalmente, en términos de producción de crudo, se fija una senda decreciente estimada para el mediano plazo que pasa por 921 kbpd en 2016, 903 kbpd en 2022 finalizando en 838 kbpd en 2027.

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. Para los años 2017 y 2018 el Comité Consultivo para la Regla Fiscal estableció metas puntuales para el déficit del Gobierno Nacional Central de 3,3% y 2,7% del PIB, respectivamente, debido a que consideró que los ciclos económico y energético resultantes permitían un déficit total que excedía las capacidades de financiamiento de la Nación y que llevaría a un nivel muy alto de déficit en cuenta corriente.⁴⁹

Cuadro 5.2 Balance Fiscal del GNC (% del PIB)

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ingreso Total	15,6	15,9	16,5	16,8	17,0	17,0	16,9	16,9	16,9	16,8
Tributarios	15,0	15,4	15,9	16,1	16,3	16,3	16,3	16,2	16,2	16,2
DIAN	15,0	15,4	15,9	16,1	16,3	16,3	16,2	16,2	16,2	16,1
De los cuales, petróleo	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
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	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Recursos de Capital	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
De los cuales, ECOPETROL	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gasto Total	18,3	18,2	18,2	18,0	18,0	18,0	18,0	17,9	17,9	17,8
Intereses	3,1	3,0	3,0	2,8	2,8	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5
Funcionamiento	13,8	13,8	13,8	13,6	13,5	13,4	13,3	13,2	13,0	12,9
Inversión	1,4	1,4	1,4	1,6	1,7	1,9	1,9	2,2	2,3	2,5
Balance Primario	0,4	0,7	1,3	1,6	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4
Balance Total	-2,7	-2,2	-1,6	-1,2	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Ciclo Económico	N.D.	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo Energético	N.D.	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo Total	-0,8	-0,5	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Estructural	-1,9	-1,7	-1,5	-1,3	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0

* Se supone préstamo neto de \$0.

Fuente: MHCP – DIAN

El Comité Consultivo de Regla Fiscal obligó que, a partir de 2019, se retome la metodología habitual de la Regla Fiscal. En dicho año se presenta que el ciclo energético negativo llega a su

⁴⁹ Para mayor información al respecto consultar Acta No. 007 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal

fin y se convierte en positivo a partir del año siguiente. En el año 2022 se espera que el balance total del Gobierno Nacional sea inferior al balance estructural, ya que aparece un ciclo positivo que se cierra en 2023 y permite que el balance total iguale al estructural en 1,0% del PIB.

Recuadro 5.A PETRÓLEO: EXPECTATIVA DE PRECIOS Y PRODUCCIÓN

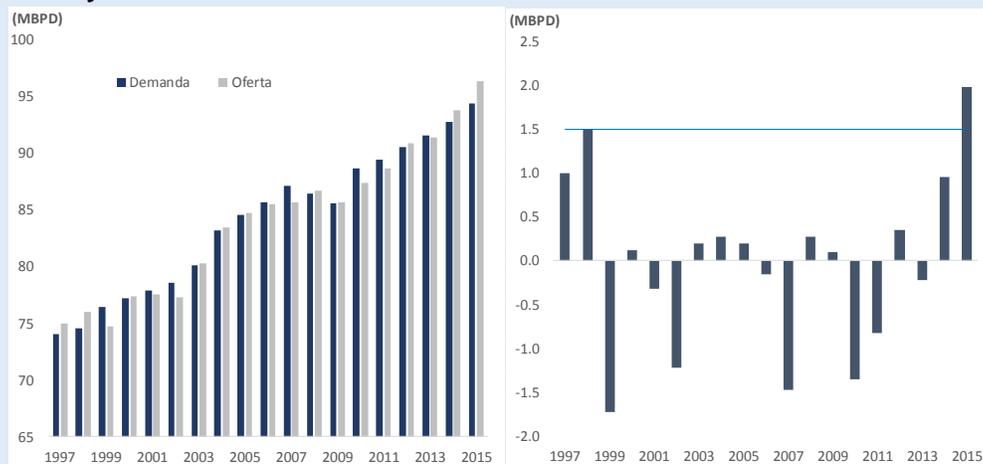
La dinámica mundial del mercado de petróleo atraviesa por una etapa de transformación, resultado de la caída en los precios internacionales del petróleo desde mediados de 2014. El 2015 estuvo marcado por un escenario de precios bajos, explicado tanto por factores coyunturales como estructurales. Esto ha llevado a las empresas a realizar ajustes a la operación para enfrentar la coyuntura de menores ingresos, lo cual se ha traducido en mejoras de eficiencia por medio de la disminución de costos de producción, así como focalización de las decisiones de inversión, financiamiento y exploración del sector.

El principal factor que generó presiones a la baja fue la sobreoferta mundial de crudo, la cual se amplió como resultado de un mayor crecimiento de la oferta con respecto a la demanda. La oferta de crudo se situó en 96,4 MBPD en 2015, lo que representó un crecimiento de 2,8% con respecto a 2014 (Gráfico 4.A.1, panel A). Rusia aumentó su producción en un 7,3%, entre junio de 2014 y diciembre de 2015, en una estrategia geopolítica que lo sigue consolidando como el mayor productor mundial de crudo. Asimismo, la oferta proveniente de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) presentó un incremento de 4,8% en el 2015 respecto al año anterior, buscando mantener su cuota de mercado y aportando al exceso global de suministros. Por su parte, la extracción de pozos no convencionales en Estados Unidos no presentó una respuesta inmediata a los menores precios y se mantuvo en niveles elevados durante 2015. Esto se explicó por el hundimiento de las inversiones y las coberturas de precios realizadas durante el periodo de precios altos. De esta manera, la producción total de EE.UU. pasó de 8,6 MBPD en 2014 a 9,5 MBPD un año después.

Por el lado de la demanda, en el 2015 se observó un crecimiento de 1,7% en la demanda mundial de crudo como resultado del menor crecimiento de la economía China y de la zona euro, así como de la disminución en las importaciones de crudo de los Estados Unidos. La demanda de este *commodity* por parte de China creció un 5,4% en el 2015, lo que representa una caída de 0,4% con respecto a lo observado en 2014. Adicionalmente, las importaciones de crudo de EE.UU. se redujeron en 1% en 2015, a pesar de que su demanda total por crudo aumentó 1,5%.

Dada la incapacidad del mercado para absorber el incremento de los suministros de crudo, el mercado mundial de petróleo enfrentó una sobreoferta de alrededor de 2 MBPD, lo que significa un incremento de 1 MBPD con relación a los registrado para 2014 (5.A.1, panel B).

Gráfico 5.A.1. Evolución de la oferta y la demanda mundial de crudo
A. Oferta y demanda mundial de crudo **B. Balance oferta-demanda de crudo**



Fuente: Bloomberg, cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Durante lo corrido de 2016, el precio del crudo Brent ha registrado una alta volatilidad resultado de la incertidumbre que han generado las tensiones geopolíticas en Oriente Medio, la reinserción de Irán en el mercado y los altos niveles de producción registrados por Rusia y Arabia Saudita, lo cual ha contribuido a que persista un balance positivo a favor de la oferta. No obstante, se espera que para el segundo semestre del año este comportamiento se revierta en respuesta a la marcada declinación en la producción de los Estados Unidos y una recuperación de la demanda mayor a la esperada. Asimismo, se estima que el mercado registre una sobredemanda por los próximos cinco años, lo que generará presiones al alza en los precios.

Teniendo en consideración lo anterior, el Grupo Técnico Minero Energético de la Regla Fiscal actualizó su proyección de precios del crudo Brent y el diferencial de la canasta colombiana. Esta información es utilizada para realizar las proyecciones de ingresos del sector petrolero y para el cálculo de los precios de largo plazo, con los cuales se determina el ciclo minero energético de la Regla Fiscal. Utilizando la información provista por el Grupo Técnico, las proyecciones de analistas internacionales y el mercado de futuros, se proyecta que el precio promedio del crudo Brent se ubique en 42 USD/BBL para 2016, lo que representa una reducción de 22,6 USD/BBL con respecto a lo que se proyectó un año atrás (Gráfico 5.A.2)⁵⁰.

Como se mencionó, se espera que el desbalance negativo⁵¹ se mantenga en los años subsiguientes, por lo que se estima que haya presiones al alza en los precios. De esta manera, el Grupo Técnico espera que los precios alcancen su máximo de 70 USD/BBL en 2020. Dada la alta volatilidad del mercado y la falta de información para realizar un pronóstico preciso, se supone que entre 2021 y 2027 el precio se mantiene constante.

⁵⁰ El Grupo Técnico Minero Energético prevé un precio de la referencia de 38 USD/BBL para 2016. Esta proyección es utilizada para determinar la senda de largo plazo. Teniendo en consideración la evolución de los precios durante lo corrido del año (el precio promedio observado es \$40,1 USD/BBL) y las proyecciones de diferentes analistas (estas se sitúan en un rango de 40 a 56 USD/BBL), se emplea una estimación de 42 USD/BBL para las proyecciones de ingreso fiscal. Vale la pena resaltar que utilizar la proyección del Grupo Técnico para la estimación de la senda de largo plazo se traduce en un mayor ajuste de esta senda, lo que reduce el ciclo minero energético.

⁵¹ Un desbalance negativo se refiere a que la demanda es mayor a la oferta.

Gráfico 5.A.2. Comparativo sendas de precio crudo referencia Brent (USD/BBL)



Fuente: Grupo Técnico Minero Energético.

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 (4-1-4). De esta manera, el precio de largo plazo para 2016 se sitúa en 73,5 USD/BBL. La diferencia del precio spot que se observe para 2016 y la referencia de largo plazo, tiene implicaciones en el cálculo del ciclo minero-energético y el déficit total permitido por la Regla Fiscal de 2017⁵². Asimismo, se estima que la brecha negativa se extienda hasta 2018 y que posteriormente converja al nivel de largo plazo en 2024 (Gráfico 5.A.3).

Gráfico 5.A.3. Proyecciones de los precios spot y de largo plazo Brent (USD/BBL)

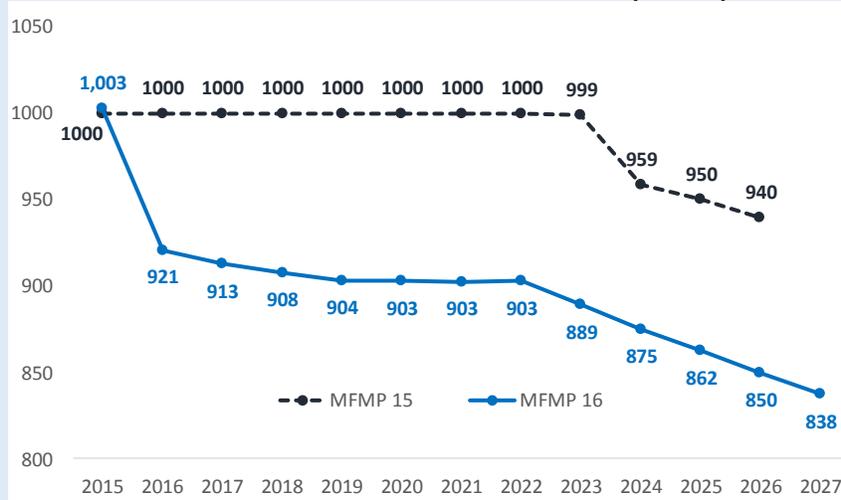


Fuente: Grupo Técnico Minero Energético.

⁵² El resultado de la brecha de precios de 2016 tiene efectos sobre el cálculo del déficit de 2017 debido a la metodología de caja con la que se calcula el balance del GNC. Los tributos que se liquidan provenientes del ejercicio del año gravable 2016 son declarados y pagados por los declarantes en el 2017. En este sentido, desviaciones del precio de largo plazo en el 2016 tiene efectos sobre el ingreso que hubiesen generado las empresas durante dicho año gravable y, en consecuencia, en los ingresos que habría percibido el GNC en 2017.

Para la estimación de los ingresos fiscales provenientes del sector de extracción de crudo, se supone una producción de 921 KBPD para 2016, lo que corresponde a una contracción cercana al 9% con respecto a 2015 (Gráfico 5.A.4). La disminución prevista en la producción responde al menor nivel de inversiones realizadas por el sector como resultado de los bajos niveles de precios del crudo. Asimismo, se espera que la senda de producción registre una tendencia decreciente en el mediano plazo, en respuesta al declinamiento natural de las fuentes de producción y a la menor dinámica que han presentado los nuevos descubrimientos en los últimos años.

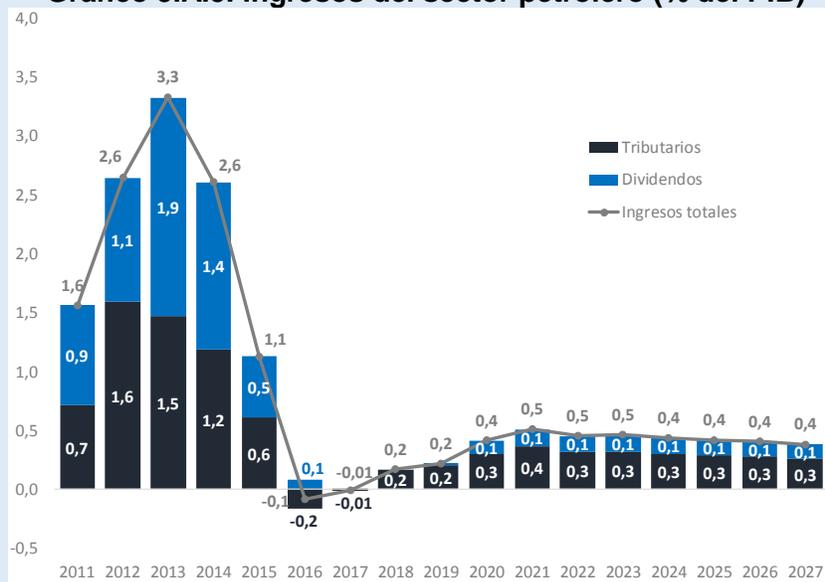
Gráfico 5.A.4. Producción de crudo (KBPD)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con los supuestos descritos, se espera un flujo total del sector petrolero por -0,1% del PIB (\$-720 mm), de los cuales -0,2% (\$1,411 mm) corresponden a devoluciones netas de impuestos y 0,1% (\$691mm) a ingresos por dividendos de Ecopetrol de la vigencia 2014 (Gráfico 5.A.5).

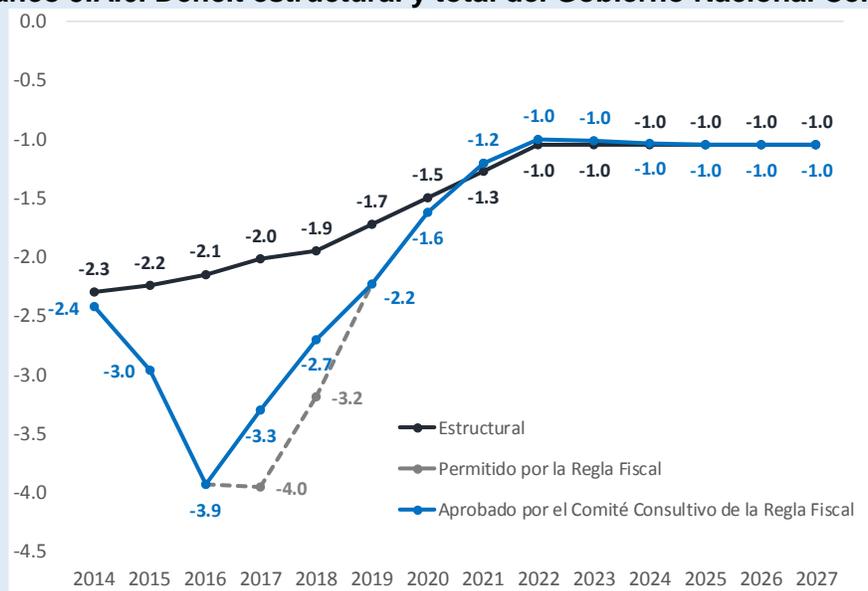
Gráfico 5.A.5. Ingresos del sector petrolero (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dados los supuestos de PIB potencial y la senda de largo plazo aprobadas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, el déficit total del GNC para 2016 sería de 3,9% del PIB, compuesto por un déficit estructural de 2,1% y un déficit cíclico de 1,8%. Para 2017, la Regla Fiscal permitiría un déficit total de 4,0% del PIB; sin embargo, el Comité consideró que no es viable financiar un déficit de esta magnitud dado el desbalance de la cuenta corriente. Por lo anterior, propuso incluir el déficit en cuenta corriente como una tercera variable para determinar el espacio fiscal total para los siguientes dos años. De esta manera, se estableció un déficit de 3,3% en 2017 y 2,7% en 2018. A partir de 2019, el mecanismo de la Regla Fiscal operará normalmente y se espera que el déficit total converja al estructural en 2021.

Gráfico 5.A.6. Déficit estructural y total del Gobierno Nacional Central



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

5.4.1 Proyección de gastos de mediano plazo

Para el mediano plazo se establece una senda de gasto proveniente de las obligaciones legales del Gobierno Nacional. El pago de intereses del mediano plazo responde a la proyección decreciente de deuda pública que se espera con la reducción progresiva del déficit fiscal que obliga la Regla. Como se puede observar, el pago de intereses decrece cerca de 0,6 pp del PIB en el mediano plazo al pasar de 3,1% del PIB en 2018 a 2,5% del PIB en 2027 (Gráfico 5.8).

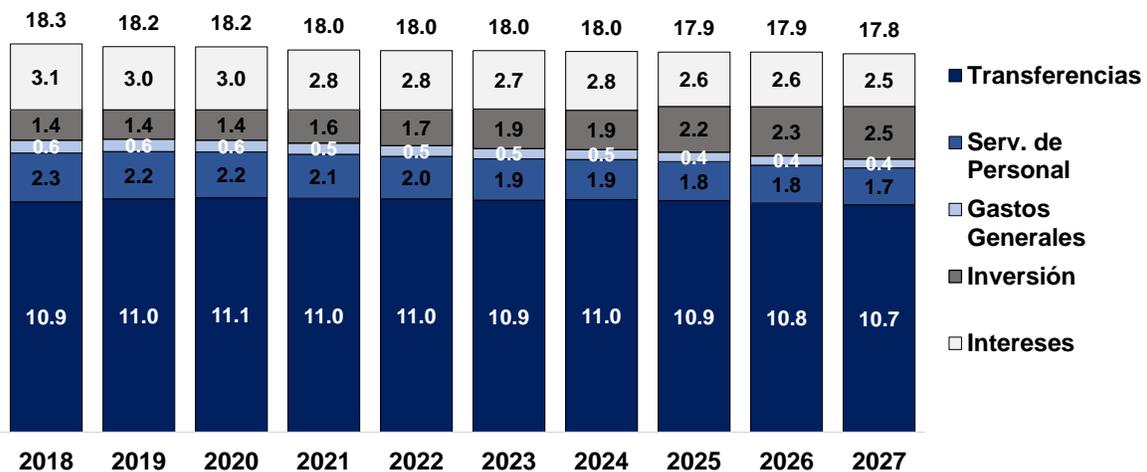
Asimismo, el nivel de gasto en funcionamiento presenta una caída de 0,9 pp del PIB al pasar de 13,8% del PIB en 2018 a 12,9% del PIB en 2017. Este gasto deviene de las necesidades y obligaciones principales del Gobierno Nacional que se divide en pago de servicios personales, gastos generales y transferencias. Para los primeros dos se estiman niveles de 2,3% del PIB y 0,6% del PIB, respectivamente en el 2018. Estos dos rubros disminuyen 0,6 pp y 0,2 pp como porcentaje del PIB en el mediano plazo hasta situarse en 1,7% y 1,4% del PIB, respectivamente. Sin embargo, se debe aclarar que esto no representa una reducción nominal ni real de estos rubros. Lo que se espera es que observen crecimientos dirigidos por la inflación, que son menores a las variaciones del PIB nominal, ya que se espera que en el

mediano plazo el nivel general de precios evolucione anclado a las expectativas de inflación que son consistentes con la meta de inflación del Banco de la República a partir de 2018.

Se estima que las transferencias se sitúen en 10,9% del PIB en 2018 debido a las rigideces que ésta contempla: pago de pensiones, transferencias CREE, transferencias al Sistema General de Participaciones y otras que contempla el pago al Fosyga y el pago de subsidios eléctricos, entre otras. En el mediano plazo se espera un comportamiento relativamente estable de estas transferencias logrando una reducción de 0,2 pp del PIB para situarse en 10,7% del PIB en 2027.

Como se puede observar, los gastos de intereses y de funcionamiento decrecen en el mediano plazo lo que abre espacio para una inversión creciente. Se espera que ésta pase de niveles de 1,4% del PIB en 2018 a 2,5% del PIB en 2027. Estos niveles proyectados permitirán al Gobierno cumplir con las responsabilidades del país de gasto social e inversión y la consolidación del campo en un escenario de posconflicto.

Gráfico 5.8 Gastos GNC Mediano Plazo (% del PIB)



Fuente: MHCP

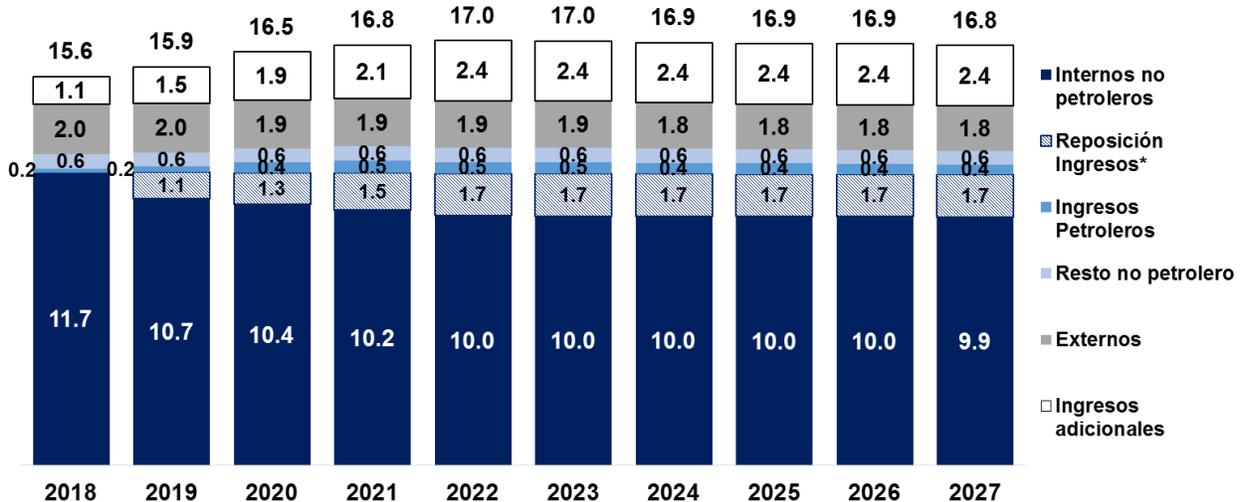
5.4.2 Proyección de ingresos de mediano plazo

En la composición del ingreso se puede notar que los ingresos no tributarios, los fondos especiales y los recursos de capital no petrolero mantienen su aporte en el mediano plazo en 0,6% del PIB. Asimismo, y como se explica en mayor detalle en el Recuadro 4.A *Petróleo: Expectativa de Precios y Producción*, los ingresos petroleros se mantienen en 0,2% del PIB en los años 2018 y 2019 y se espera estén cerca al 0,4% del PIB en el mediano plazo. Como se comentó anteriormente, el mediano plazo incorpora unos ingresos estructurales petroleros muy por debajo de lo que se venía observando en años pasados.

Adicionalmente, los ingresos tributarios provenientes de la actividad de comercio externo presentan un decrecimiento en el mediano plazo al pasar de 2,0% del PIB en 2018 a 1,8% del PIB en 2027. Este comportamiento responde a que en promedio se esperan crecimientos

menores de las importaciones en pesos que los niveles de crecimiento nominal del PIB. Por otro lado, los ingresos tributarios internos no petroleros se reducen en los años 2019 a 2022 debido a que el marco tributario vigente implica el fin de la sobretasa del CREE a partir de 2019 y una caída progresiva de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros (4X1000) a partir del mismo año. Sin embargo, este documento considera la reposición de estos ingresos, con lo cual el monto total de ingresos tributarios no petroleros mantiene su aporte como porcentaje del PIB en el mediano plazo. Vale la pena aclarar que a finales del período se espera un leve decrecimiento debido a que el impuesto a la gasolina crece con el nivel general de precios, que evoluciona a una tasa inferior a la del PIB nominal (Gráfico 5.9).

Gráfico 5.9 Ingresos GNC Mediano Plazo (% del PIB)



*Incluye GMF y Sobretasa

Se proyecta que para financiar el nivel de inversión descrito en la sección anterior y a la vez lograr la disminución del déficit fiscal del GNC como lo obliga la Regla Fiscal, serán necesarios ingresos adicionales a partir de 2018, por 1,1% del PIB, 0,4% del PIB adicionales en 2019 y 2020 y 0,2% del PIB y 0,3% del PIB adicionales en 2021 y 2022, respectivamente. Estos recursos pueden ser conseguidos a partir de una reforma tributaria estructural que se espera sea radicada en la segunda mitad del año en curso en el Congreso de la República.

Para la planeación de esta modificación estructural del estatuto tributario, el Gobierno está utilizando como uno de los insumos el documento de la misión de expertos tributarios. La Ley 1739 de 2014 creó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria que, luego fue reglamentada mediante el Decreto 327 del 27 de febrero de 2015, en la cual se definieron sus miembros y tiempos para la entrega del reporte final que fue entregado al Gobierno el 25 de diciembre de 2015.

A partir de la entrega del documento, el equipo de trabajo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), han trabajado en la tarea de estructurar y consolidar el proyecto de Ley. Para esta labor, además del Informe entregado por

la Comisión, se han analizado informes y diagnósticos del Fondo Monetario Internacional, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. Asimismo, se han tenido en cuenta documentos técnicos entregados por ministerios y entidades públicas, y comentarios provenientes de una invitación que extendió el Ministerio de Hacienda a universidades, gremios y organizaciones sociales y similares con lo que se recibieron más de 20 documentos con comentarios al Informe de la Comisión. En el texto se están evaluando y trabajando temas relacionados a impuestos directos, impuestos indirectos e impuestos territoriales y materias relacionadas con el régimen tributario especial para las Entidades sin Ánimo de Lucro y la administración tributaria.

Una vez estructurado y consolidado, el proyecto será presentado al Congreso de la República en la segunda mitad del año en curso con el fin de tener un texto aprobado antes de finalizar la vigencia. Vale la pena aclarar que en este documento sólo se proyectan ingresos adicionales a partir de la vigencia 2018, pues los gastos proyectados en el Plan Financiero de 2017 se encuentran completamente financiados con los recursos reportados en el mismo Plan. Si como consecuencia de la Reforma ingresan recursos adicionales en la vigencia 2017, será necesario incluirlos en una revisión del plan financiero para ese año.

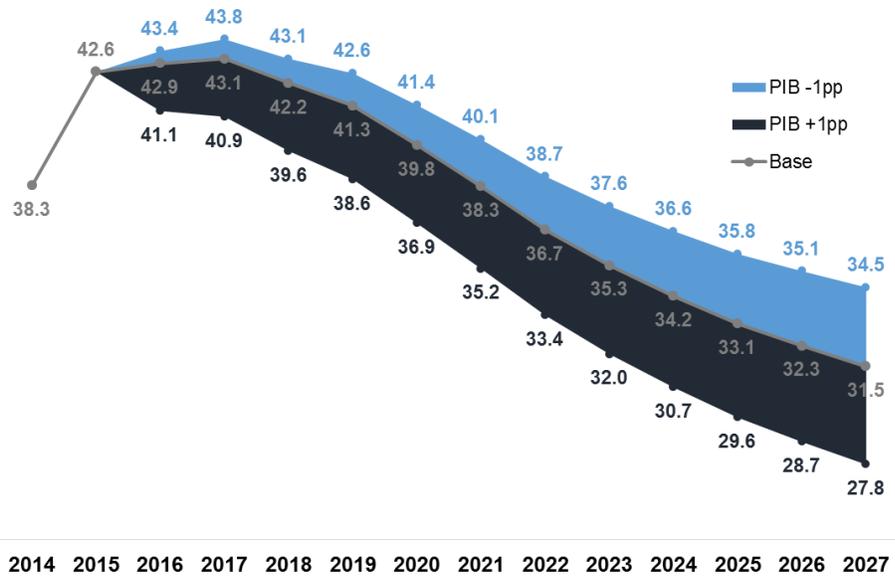
5.5 Sostenibilidad de la deuda pública

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 aumentaría levemente en 2017, al alcanzar 43,1% para luego empezar a descender sistemáticamente hasta quedar en 31,5% del PIB en 2027. Para medir la sostenibilidad de la deuda pública se calcula el indicador bajo diversos supuestos de crecimiento del PIB, simulando en ese caso el balance fiscal total consistente y obteniendo la deuda pública resultante.

El resultado se muestra en el Gráfico 5.10, donde 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 presentara un crecimiento real por encima o por debajo de lo esperado en +1% -1% en cada año. Si el crecimiento se redujera a 2,0% del PIB en 2016 la deuda aumentaría a 43,4% y la senda terminaría con una razón deuda/PIB de 34,5 % en 2027; en conclusión, la senda completa se desplazaría hacia arriba y hacia afuera en aproximadamente 3 puntos porcentuales de PIB.

Si por el contrario el crecimiento fuera de 4,0% del PIB, el máximo de la deuda sería 41,1% del PIB en 2016 y en el último año equivaldría a 27,8% del PIB, lo que significa que la senda de deuda resultante se ubicaría aproximadamente 3,7 puntos porcentuales por debajo de la correspondiente al escenario central. Vale mencionar que los choques del PIB se aplican para toda la senda de mediano plazo.

Gráfico 5.10 Deuda Bruta del GNC – Escenarios Alternos (% del PIB)



*No incluye cuentas por pagar ni CUN. Fuente: MHCP

Recuadro 5.B. Ejercicio de Costeo y Financiamiento para las inversiones habilitadas por la paz

Introducción

Los diálogos de paz de La Habana nacen de la decisión del Gobierno Nacional y de las FARC de poner fin al conflicto y sentar las bases para construir una paz estable y duradera⁵³. Con estos dos objetivos, se han alcanzado a la fecha acuerdos sobre 4 de los 6 puntos que se comprometieron debatir⁵⁴. En estos acuerdos, se han establecido las estrategias que permitirán acabar con la guerra y abrirán la posibilidad de inversión en nuevos programas que contribuirán a la sostenibilidad de la paz.

El posconflicto puede dividirse en dos fases principales que demandarán recursos. La primera es la implementación de las estrategias que acabarán con el conflicto armado, es decir que permitan la suspensión completa bélica y criminal de manera irreversible. La segunda, consiste en llevar a cabo las inversiones que han sido aplazadas por décadas de conflicto y que serán posibles gracias a la paz.

En este sentido, se hace necesaria una adecuada planeación fiscal para las inversiones del posconflicto, por lo cual el Gobierno Nacional ha realizado un ejercicio de costeo y financiamiento de la implementación del acuerdo de paz⁵⁵. Esto incluye los costos derivados directamente del fin del conflicto relacionados con la desmovilización, el desarme y la reintegración de la guerrilla de las FARC y su efectiva verificación, además de aquellos asociados a las inversiones habilitadas por la paz. También se han identificado las fuentes de financiamiento que harán posibles dichas inversiones.

Este recuadro cuenta con 3 secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección explica la metodología del ejercicio de costeo de cada uno de los puntos acordados en la negociación para los que se ha publicado un borrador de acuerdo. Finalmente, la tercera sección hace un análisis de las diferentes fuentes de financiamiento que contribuirán a la implementación del acuerdo.

Costos de las inversiones habilitadas por la paz

La metodología para la estimación de las inversiones de los acuerdos de paz varía en función de los objetivos establecidos y el enfoque territorial de cada uno de los puntos contenidos en los borradores de los acuerdos. Todos los puntos incluyen intervenciones nacionales que han sido costeadas para ser implementadas en todo el país y han tenido como base los estándares consignados en los acuerdos; por ejemplo, el costo del catastro multipropósito para mejorar el acceso a la información de las tierras en todo el territorio, el mejoramiento del sistema electoral y campañas contra el consumo de drogas ilícitas. Estos programas se llevan a cabo a nivel nacional, independientemente de la priorización y focalización establecida por los acuerdos. Además, algunos puntos establecen intervenciones enfocadas en el territorio para lo que se tiene en consideración los criterios de focalización establecidos por cada acuerdo.

⁵³ Gobierno de la República de Colombia - Farc-EP, Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, p.1

⁵⁴ 1. Reforma Rural Integral, 2. Participación Política, 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas y 5. Víctimas

⁵⁵ En este ejercicio han participado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Costos de la Política de Desarrollo Agrario Integral

El primer punto de los borradores de los acuerdos establece una Reforma Rural Integral (RRI) justificada en la necesidad de impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. “La RRI sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural y contribuye a la construcción de una paz estable y duradera”. (Oficina Alto Comisionado Para la Paz , 2016)

Los objetivos de la RRI han sido clasificados en 3 grandes grupos: (1) Acceso y uso de la tierra; (2) Disminución de la pobreza y erradicación de la pobreza extrema (que incluye programas especiales de desarrollo con enfoque territorial y planes nacionales de salud, educación, infraestructura, vivienda, entre otros); y (3) Sistema especial de seguridad alimentaria y nutricional (Oficina Alto Comisionado Para la Paz , 2016).

En concordancia con lo establecido en el acuerdo, el ejercicio de estimación de costos da prioridad a las inversiones en las regiones: (i) más afectadas por el conflicto; (ii) con mayor situación de pobreza y necesidades insatisfechas; (iii) con presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales y; (iv) con mayor debilidad institucionalidad. También se contemplan algunas intervenciones a nivel nacional.

Para la estimación del valor de las inversiones focalizadas en las regiones más afectadas se utilizan dos metodologías. La primera busca cerrar las brechas llevando el nivel de cobertura institucional de las zonas más afectadas al nivel promedio del resto del país de manera que superen los efectos del conflicto sobre el bienestar de sus habitantes. Por ejemplo, se analizan los costos de aumentar la cobertura en salud, educación y acceso a agua, entre otros. La segunda metodología plantea metas específicas para las regiones afectadas con el fin de mejorar algunos indicadores; por ejemplo, erradicar el analfabetismo.

Costos de la Participación Política

El punto 2, Participación Política, busca una apertura democrática que permita la construcción y consolidación de la paz. Para ello, los programas que se implementarán están enfocados en apoyar el surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político que fortalezcan la representación democrática de las diferentes visiones e intereses de la sociedad.

El acuerdo de Participación Política se clasifica en 3 objetivos principales: (i) derechos y garantías para la oposición política; (ii) mecanismos democráticos de participación ciudadana y; (iii) promoción en la participación de la política nacional. El primer objetivo busca facilitar la creación de nuevos partidos políticos, el segundo acuerda una serie de medidas que fortalezcan la participación ciudadana y el tercero sienta las bases para que nunca más se combinen las armas y la política. (Oficina Alto Comisionado Para la Paz , 2016)

Dado que el contenido de este borrador del acuerdo busca el fortalecimiento de la participación política en todo el país las intervenciones se costean como programas a nivel nacional.

Costo de la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

Con el propósito de encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, el cuarto punto contenido en los borradores de los acuerdos sienta las bases para: (i) promover la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos; (ii) luchar contra el consumo de sustancias psicoactivas y; (iii) combatir el narcotráfico.

El primero de estos propósitos plantea intervenciones focalizadas que buscan la transformación de los territorios afectados por las plantaciones de droga y se refieren, principalmente, a la sustitución de cultivos y la implementación de proyectos productivos. Para cumplir con esto, el

ejercicio ha priorizado los programas tomando como criterio las regiones con presencia de cultivos ilícitos. Dado que estos programas tienen un fin común con los programas de la Reforma Rural Integral y que una gran parte de los territorios a intervenir en este punto coinciden con los que deberían intervenir con dicha Reforma, el ejercicio se hizo evitando la duplicidad de costos.

El segundo y tercer objetivo fueron costeados como intervenciones nacionales, ya que corresponden a problemáticas que no tienen una localización geográfica determinada. Estos objetivos buscan, por un lado, crear procesos con las comunidades y familias para realizar acciones de rehabilitación e inserción del consumidor, y por otro, intensificar la lucha contra el lavado de activos y los crímenes derivados del narcotráfico.

Financiamiento

Después de la estimación de los costos de las inversiones habilitadas por la paz, se hace un análisis sobre las diferentes fuentes de recursos que cubrirán los gastos de la implementación de los acuerdos. Para ello, se identifican diferentes componentes que en su conjunto contribuirán a su financiamiento: (i) los programas actuales del Gobierno; (ii) los planes de inversión programados para los próximos años y; (iii) los beneficios de la paz.

Para la identificación de los programas se ha hecho un análisis de equivalencia uno a uno entre los productos que se proponen en los borradores de los acuerdos y lo que viene implementando el Gobierno. Durante los últimos años, el Gobierno ha llevado a cabo inversiones en proyectos relacionados con el posconflicto, entre los cuales se destacan las inversiones en el sector agropecuario y de desarrollo rural y a la atención a víctimas del conflicto. Para el primero, la inversión aumentó más del doble entre 2011 a 2015, y cerca del 75% de estos recursos fueron invertidos en proyectos relacionados con el posconflicto: capitalización rural y crédito, distritos de riego, el fondo de fomento agropecuario, programas de generación de ingreso y capacidades productivas, vivienda rural, fondo de comercialización, entre otros. Por su parte, la inversión en víctimas alcanzó en 2015 \$11,7 billones, más de dos veces lo que se destinó a esa población en 2010, superando sustancialmente lo esperado. Esta inversión ha sido repartida entre asistencia, atención y reparación, entre otros. Los ejemplos mencionados muestran cómo, para dos puntos de los borradores de los acuerdos (*Política de Desarrollo Agrario Integral* y *Víctimas*), se han venido realizando inversiones de manera creciente en los últimos años.

El Plan Plurianual de Inversiones incluye otra serie de programas afines a lo acordado a la fecha en La Habana. En conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, se ha desarrollado un ejercicio que permite identificar qué gastos ya están programados e, incluso, cuáles ya se están ejecutando, que contribuyen a la sostenibilidad de la paz y podrán focalizarse en zonas estratégicas para el posconflicto. El análisis muestra cómo se involucran las diferentes fuentes de financiamiento para la ejecución de los planes: Presupuesto General de la Nación, Presupuesto de Entidades Territoriales, Sector Privado, Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías.

Por otra parte, dentro de las fuentes de financiamiento se ha considerado la participación de la comunidad internacional. Gracias a la aceptación y el apoyo externo que ha tenido el proceso de paz, la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC) ha estimado un aumento de la cooperación internacional para los primeros 5 años de la implementación que ayudará a aliviar presiones de gasto.

Por último, partiendo de la premisa de que “*Una Colombia en paz es un mejor escenario para el desarrollo económico del país*”⁵⁶, otra fuente de recursos serán los beneficios de la paz. La implementación del contenido de los borradores de los acuerdos representará inversión que, además de traerle beneficios económicos y sociales a la Nación en el corto, mediano y largo plazo, promueve la contribución del sector privado a través de inversiones productivas en las zonas más afectadas del conflicto.

Los programas existentes, los planes de inversión de los próximos años y los beneficios de la paz recogen las fuentes de financiamiento para las inversiones. El Gobierno ha planteado que para financiar el fin de la guerra y las inversiones que la paz habilitará será necesaria la priorización de los espacios de gasto considerados en la planeación fiscal, los cuales se materializan en los marcos de gasto de mediano plazo para cada sector. La Directiva Presidencial 03 de 2016 da la pauta para el inicio de esta priorización, pues le solicita a cada sector reportar los montos que destinará para cubrir las intervenciones que le correspondan. Asimismo, el trabajo conjunto con los distintos niveles de gobierno será esencial para lograr una ejecución acorde con las necesidades de los ciudadanos y para aumentar la presencia estatal en las regiones más afectadas por el conflicto. Para esto, será de suma importancia lograr una adecuada coordinación de los distintos niveles de gobierno y la concurrencia de diferentes fuentes de recursos.

Así las cosas, las inversiones habilitadas por la paz que han sido acordadas en La Habana son fiscalmente viables. Se requiere la coordinación a nivel interinstitucional en las esferas nacionales y territoriales para lograr la adecuada priorización de gasto. Dada la consolidación fiscal prevista para el mediano plazo en este documento, se espera que estas inversiones puedan ser realizadas de manera paulatina y dentro de los límites establecidos por la Regla Fiscal.

Bibliografía

Gobierno de la Republica de Colombia Nacional y FARC-EP. *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Extraída el 13/06/2016 desde <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co>

Gobierno de la Republica de Colombia Nacional y FARC-EP. (2013, junio 11). *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*. Extraída el 13/06/2016 desde <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co>

Gobierno de la Republica de Colombia Nacional y FARC-EP. (2014, mayo 16). *Solución al problema de las drogas ilícitas*. Extraída el 13/06/2016 desde <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co>

Gobierno de la Republica de Colombia Nacional y FARC-EP. (2014, junio 6). *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. Extraída el 13/06/2016 desde <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co>

56 Gobierno de la República de Colombia - Farc-EP, Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, p.1

Recuadro 5.C Modernización de las estadísticas fiscales: avances y retos

Con el fin de contar con estadísticas fiscales comparables internacionalmente, confiables y de calidad, Colombia ha iniciado un proceso de evaluación de la producción de información financiera pública como fuente primaria de información, y de las metodologías vigentes en la elaboración de estadísticas a la luz de los estándares internacionales. El resultado permitirá fortalecer la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas tanto en términos macroeconómicos, como en las diferentes fases de la cadena de valor de la información: planeación, presupuestación, tesorería, contabilidad, control fiscal y estadísticas. Lo anterior, se encuentra alineado con el proceso de ingreso y adopción de estándares establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Este proceso ha surgido de un trabajo conjunto de las entidades rectoras que participan en la producción y divulgación de información financiera pública, cuya coordinación se materializó en la creación de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP)⁵⁷, integrada por la Contaduría General de la Nación (CGN), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) con la participación de la Contraloría General de la República (CGR) y el Banco de la República (BR).

Actualmente la producción y seguimiento de las estadísticas fiscales del país se construye a partir de 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 (MEFP) 1986 del Fondo Monetario Internacional. De acuerdo con la necesidad de armonizar las metodologías y conceptos acorde con los principios de reconocimiento y comparabilidad internacional, el trabajo de la CIEFP se ha centrado en la identificación y análisis de aspectos como la unificación de conceptos, definición de fuentes de información y procesos requeridos en la producción de estadísticas fiscales bajo la metodología en base devengado del MEFP 2014.

Avances

Se ha avanzado en la identificación del diagnóstico y comprensión del problema, como resultado de los estudios realizados en el marco de la CIEFP y por sus integrantes. Entre otros, se resaltan los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (PND 2014-2018) donde se establecieron como objetivos de la política de Buen Gobierno, la eficiencia y eficacia administrativa, y la optimización de la gestión de la información. Las bases del PND resaltan la necesidad de llevar a cabo una 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 particular, acogiendo las recomendaciones de la OCDE en materia de fortalecimiento del marco estadístico, se creó el Sistema Estadístico Nacional (SEN)⁵⁸ con el propósito de coordinar la producción y divulgación de las estadísticas oficiales nacionales y territoriales bajo dichos estándares.

⁵⁷ Decreto 574 de 2012 compilado en el art. 2.2.1.12.1 del Decreto 1170 de 2015

⁵⁸ Art. 160 de la Ley 1753 de 2015

El PND 2014-2018 también señaló la necesidad de fortalecer el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública a través de: i) la adopción de estándares internacionales en todos sus componentes, ii) definición de principios, normas y procedimientos de ejecución presupuestal por parte del MHCP para el nivel nacional y territorial, iii) la armonización e integración automática del ciclo financiero y contable y la iv) modernización de la regulación contable pública, a través de la adopción de normatividad fundada en estándares internacionales.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional adoptó un plan de convergencia de información fiscal entre el DANE y el MHCP, generada por el sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), el cual fue presentado a la OCDE como parte de la agenda de acuerdos. A lo anterior se suman los esfuerzos al interior de las entidades, encaminados al fortalecimiento de la información financiera pública, el plan de adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) a partir de 2017, la implementación de la clasificación funcional (COFOG) en las cuentas del sector gobierno de las cuentas nacionales, la propuesta del plan de cuentas del Presupuesto General de la Nación armonizado con el MEFP 2014.

En concordancia con el PND 2014-2018, las recomendaciones de la OCDE y el plan de convergencia, en 2015 se avanzó en la elaboración del diagnóstico general de la situación actual en materia de información financiera pública con una visión integral, incluyendo aspectos normativos, presupuestales, contables y sistemas informáticos. Además, se elaboró una propuesta de plan de acción para la implementación del Sistema de Información para la Gestión Financiera Pública (SIGFP) que contiene la hoja de ruta para la armonización de información para la Gestión Financiera Pública de Colombia, así como las bases para un sistema informático que funcione automáticamente y en tiempo real para producir información pertinente y de calidad. Aunque este proyecto aún se encuentra en proceso de validación por parte de las entidades participantes, se resalta que varias de las iniciativas y proyectos de fortalecimiento de la información financiera actualmente están formuladas teniendo este plan de acción como marco de referencia.

Entre los elementos del diagnóstico identificados, vale la pena resaltar los siguientes:

- Existe dispersión en el marco normativo que regula las diferentes dimensiones de la administración financiera del Estado así como vacíos sobre los roles institucionales.
- El desarrollo de los sistemas informáticos para el manejo de la información presupuestal y contable, a saber el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) no se ha realizado a partir de una visión integral conceptual o funcional. Esto ha derivado en el uso de diferentes sistemas informáticos propios, que se caracterizan por tener pocas interfaces entre sí, debido principalmente, a la existencia de catálogos de cuentas independientes.
- Existen diferentes clasificadores presupuestales para el presupuesto de funcionamiento e inversión, así como a nivel nacional y territorial, que además no están acordes con estándares internacionales. Por otro lado, existe un clasificador presupuestal independiente para efectos de control fiscal. En el nivel territorial, existen múltiples clasificadores presupuestales como resultado de su autonomía, lo que ha resultado también en múltiples

formularios solicitados por las entidades rectoras a nivel nacional. Esto dificulta la consolidación de información para efectos de análisis macroeconómico.

- Lo anterior, ha generado una gran carga para las entidades que producen la información financiera, a causa del trabajo operativo y manual requerido para los reportes de información en una gran variedad de sistemas informáticos; tales como el SIIF, el CHIP, el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas, el Sistema Electrónico de Contratación Pública, Sistema de Información del Formulario Único Territorial, entre otros. Asimismo, se amplía la probabilidad de error en los registros de los sistemas de información, poniendo en riesgo la consistencia y homogeneidad de la información contenida en dichos sistemas.
- El Estado no cuenta con la información suficiente para generar la contabilidad de partida doble en forma totalmente automática.

A partir de estas conclusiones, se realizó una propuesta de plan de acción y hoja de ruta encaminada a la estructuración de un SIGFP para Colombia; teniendo en cuenta que, como mínimo, este sistema debe contar con la capacidad de producir la siguiente información:

1. Información sobre la gestión administrativo-financiera, la cual incluye la gestión financiera de recursos humanos, las contrataciones y los bienes nacionales.
2. Estados de ejecución presupuestaria, que incluye los estados de ejecución de ingresos y gastos presupuestados, así como la ejecución del financiamiento previsto.
3. Información contable pública: balance general y sus auxiliares; el estado de rendimiento financiero; el estado de cambios en el patrimonio y el estado de flujos de efectivo.
4. Estados económicos y fiscales, es decir: los estados del SCN sobre el gobierno general, las estadísticas del MEFP; y el balance fiscal consolidado del sector público.

Además, la propuesta se planteó en términos del logro de nueve objetivos específicos:

Objetivo 1: Disponer de un marco conceptual del SIGFP aprobado. Para alcanzar este objetivo, se debe: a) conocer en detalle todos los requerimientos de información financiera que demandan las diferentes instituciones públicas; b) elaborar y discutir el modelo conceptual del SIGFP; y c) aprobar el Modelo Conceptual del SIGFP.

Objetivo 2: Armonizar la planeación con el presupuesto. Para ello, se debe: a) armonizar todos los clasificadores presupuestales de ingresos y gastos; b) establecer los criterios y elaborar una propuesta de apertura programática que se aplique a nivel nacional para el presupuesto de funcionamiento, inversión y regalías; c) desarrollar los manuales de clasificaciones presupuestales y apertura programática; d) implementar a través del marco normativo los clasificadores presupuestales aplicables al sector público; e) formalizar la nueva clave presupuestal; f) ampliar el SIIF para la inclusión de la nueva clave presupuestal y la inclusión de transferencias y gastos de funcionamiento de regalías; f) ampliar los sistemas informáticos para incluir la clave presupuestal completa.

Objetivo 3: Armonizar el presupuesto con la contabilidad. Para el cumplimiento de este objetivo, se deben desarrollar las siguientes actividades: a) proponer adecuaciones para los momentos de registro presupuestal y la base contable de los mismos; b) diseñar un nuevo Catálogo General de Cuentas que permita la interrelación de los clasificadores presupuestales, e incluya las cuentas para el tratamiento contable de las transacciones no presupuestales; c) desarrollar matrices de correspondencia entre la información presupuestal y la información contable; d) adecuar las definiciones funcionales para que se generen de forma automática los asientos contables; e) modificar el módulo contable del SIIF para que genere los asientos contables correspondientes.

Objetivo 4: Integrar la deuda pública y otras operaciones de financiamiento al SIIF. Para cumplir este objetivo es necesario desarrollar interfaces de los dos aspectos mencionados en el SIIF.

Objetivo 5: Integrar la gestión al SIIF. Para ello se requiere: a) adoptar un único catálogo de bienes para toda la gestión financiera pública; b) desarrollar el modelo de procesos contractuales y obligaciones del SECOP; c) desarrollar interfaces para el SIIF sobre gestión de recursos físicos, derechos y carteras, recursos humanos y nómina, retenciones en la fuente y deducciones para el SIIF; d) definir con la DIAN los criterios y tiempos de registro de los ingresos que tiene a su cargo; y, e) diseñar interfaces automáticas que le permitan al SIIF inter-operar con los de los sistemas de gestión financiera pública.

Objetivo 6: Generar la consolidación contable y presupuestal en el SIIF.

Objetivo 7: Armonizar la información territorial y la nacional. Para esto se requiere implementar un nuevo sistema de gestión financiera para las entidades territoriales.

Objetivo 8: Generar la consolidación contable del SPNF en el CHIP. Esto requiere las siguientes actividades: a) revisar los niveles de los distintos procesos de consolidación contable; b) parametrizar el CHIP para que reciba toda la información contable en centavos; c) desarrollar e implementar en el CHIP los procesos de consolidación contable previamente definidos; y, d) desarrollar interfaces automáticas que le permitan al sistema CHIP inter-operar con el resto de los sistemas de gestión financiera pública.

Objetivo 9: Generar información presupuestal, contable, fiscal y económica en forma oportuna, automática y con calidad. Para ello se requiere el cumplimiento de las actividades y objetivos anteriormente mencionados, además de diseñar un sistema integrado para el modelo de seguimiento fiscal que esté coordinado con el SCN.

Retos en el mediano plazo

No obstante estos avances, existen grandes retos en el mediano plazo. La desarticulación de las entidades públicas rectoras de los procesos centrales de producción y divulgación de información financiera pública y la ausencia de una visión de conjunto sobre esta materia y sus instancias de coordinación y administración, han resultado en un gran número de iniciativas de entidades públicas para fortalecer la información financiera pública, con diferentes objetivos específicos, sin que exista un marco institucional apropiado para su articulación (contabilidad presupuestal, planes de cuentas presupuestales, sistemas de información financiera integrados,

adopción de NICSP, presupuesto orientado a resultados, presupuesto por programas, eficiencia del gasto público, formatos de registro y reporte de información, fortalecimiento de las capacidades de gestión en las entidades territoriales, sistemas informáticos de crédito público).

Para abordar la problemática institucional y los acuerdos fundamentales en la implementación del plan de acción, se propuso la elaboración de un documento de política pública que establezca los lineamientos generales para la producción y divulgación de información financiera pública y la conformación del SIGFP, de manera que se aborde la problemática identificada, se definan los roles institucionales en la producción y divulgación de información financiera pública, se evalúe y acuerden los compromisos con relación a la propuesta del plan de acción, las bases conceptuales, las estrategias de transición del cambio metodológico y las fuentes de financiación para su implementación.

Así las cosas, el cambio requerido para la armonización de la información financiera pública hacia la generación de estadísticas es complejo y de largo aliento, ya que requiere no sólo la articulación de esfuerzos y acciones entre las diferentes entidades que realizan los registros de información financiera, sino también entre las entidades rectoras en la materia y que hoy participan en la generación de estadísticas, en aras de generar un único conjunto de Estadísticas Fiscales que esté disponible para el gobierno nacional y los organismos internacionales y que garantice la aplicación de metodologías consistentes, homogéneas y compatibles con las normas internacionales sobre divulgación de datos y transparencia.

Referencias bibliográficas

DANE & MHCP. (2015). "Plan de convergencia -Estadísticas fiscales de Colombia". Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2015). "Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un nuevo país." Tomos 1 y 2. Bogotá.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE. (2015). OECD "Assessment of statistical system an key statistics of Colombia".

Shreyer, P. (2015). "Evaluación de la OCDE del Sistema estadístico y las estadísticas clave de Colombia". Bogotá D.C.: OCDE.

SIDEPRO S.A. (2015). "Diagnóstico de situación actual - Entregable 2 y Plan de acción para estructurar el sistema general de gestión financiera pública - Proyecto formulado - Entregable 5". Bogotá.

Capítulo VI

6 PROGRAMA MACROECONÓMICO PLURIANUAL

El Programa Macroeconómico Plurianual que se describe en este capítulo muestra las estimaciones de mediano plazo para las diferentes variables macroeconómicas, garantizando su consistencia con los escenarios fiscales para los próximos 10 años presentados en el capítulo anterior. La construcción de estas estimaciones se realiza en diferentes etapas, las cuales constituyen las distintas secciones de este capítulo.

En una primera sección, se analizan las dinámicas del contexto mundial que afectarán al país en el mediano plazo. Estas se toman como exógenas, entendiendo que, en su condición de economía pequeña y abierta, Colombia deberá enmarcar su política macroeconómica en respuesta a las tendencias internacionales. La segunda sección, establece las características de la estrategia macroeconómica que se ha planteado el país y que servirá como hoja de ruta durante los próximos años. Con base en los dos insumos anteriores, la tercera sección muestra las sendas de mediano plazo para las variables macroeconómicas nacionales, las cuales se constituyen como los principales supuestos sobre los cuales se construyen los escenarios fiscales y macroeconómicos. Por último, después de un proceso iterativo, la cuarta sección consolida los escenarios de la balanza de pagos y de consistencia macroeconómica que garantizan el balance ahorro-inversión de la economía, conciliando el contexto externo, la estrategia, los supuestos y las decisiones de política fiscal que permiten mantener la estabilidad macroeconómica del país.

6.1 Consideraciones de los supuestos macroeconómicos

Esta sección describe las tendencias internacionales que se tuvieron en consideración para la construcción de los supuestos nacionales. Se expone la dinámica de la demanda y la inflación externa, y luego se explica el comportamiento esperado de los precios para los principales productos de exportación.

6.1.1 Demanda externa

En el contexto internacional de mediano plazo se vislumbran diferentes dinámicas que, en el agregado, señalan una recuperación mundial paulatina. De acuerdo con el FMI, mientras el PIB del mundo alcanzaría un modesto crecimiento de 3,2% en 2016 (ligeramente superior al 3,1% de 2015), la recuperación sería más robusta en los años siguientes, hasta alcanzar 3,9% en 2021. Lo anterior estaría impulsado principalmente por los mercados emergentes, ya que se proyecta que las condiciones en las economías estresadas comenzarían gradualmente a normalizarse.

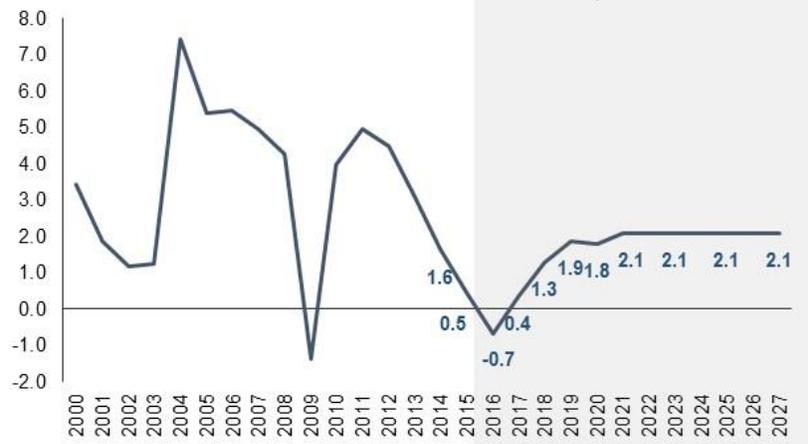
En lo atinente a las economías avanzadas, se pronostica que el crecimiento siga siendo moderado y se sitúe en niveles cercanos al 2% en los próximos años. La recuperación se ve obstaculizada por una demanda débil, originada por el legado no resuelto de la crisis. Si bien en

Estados Unidos y en la zona euro se espera una ligera recuperación entre 2016 y 2017, en el mediano plazo el envejecimiento de la población y un bajo desempeño de la productividad ocasionarán un limitado desempeño de estas dos economías, conduciendo a un ritmo de crecimiento cercano al 2,0% en Estados Unidos y al 1,5% en la zona euro.

Caso contrario es el de las economías en desarrollo, donde para el mediano plazo se espera una importante recuperación, resultado del mejor desempeño de la actividad económica de los países exportadores de materias primas, el exitoso rebalanceo de la estructura productiva de China y la normalización gradual de las economías actualmente estresadas. En China se espera que el rebalanceo de la inversión al consumo sea impulsado principalmente por el incremento de los ingresos, un mercado laboral robusto y reformas estructurales. En India se espera también un resultado favorable, reforzado por el repunte de la actividad industrial y la recuperación de la inversión privada, llevando al crecimiento económico a un ritmo alrededor del 8% para 2021.

En América Latina, en el mediano plazo se espera una gradual recuperación, al pasar de una variación negativa de -0,5% en 2016 a un dinamismo positivo de 2,7% en 2021. Entre los posibles riesgos para la región, se encuentra 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.

Gráfico 6.1 Crecimiento Socios comerciales* (Variación anual, %)



Fuente: WEO – Abril 2016 y cálculos MHCP,

* Importaciones principales socios, exportaciones no tradicionales: Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Estados Unidos y Venezuela. Estos países corresponden al 70% de las exportaciones no tradicionales totales en 2015.

No obstante, cabe señalar que los resultados entre cada país son bastante heterogéneos. Por un lado, en los países pertenecientes al grupo de la Alianza del Pacífico (Chile, México, Colombia y Perú) se espera una trayectoria positiva en el mediano plazo hasta alcanzar niveles de crecimiento por encima del 3%. Este comportamiento está asociado con la normalización gradual de la demanda doméstica y con una marcada mejora de los términos de intercambio, tras la recuperación de los precios de las materias primas. Por otro lado, en las otras grandes economías del continente, tales como Brasil y Venezuela, se espera que la incertidumbre

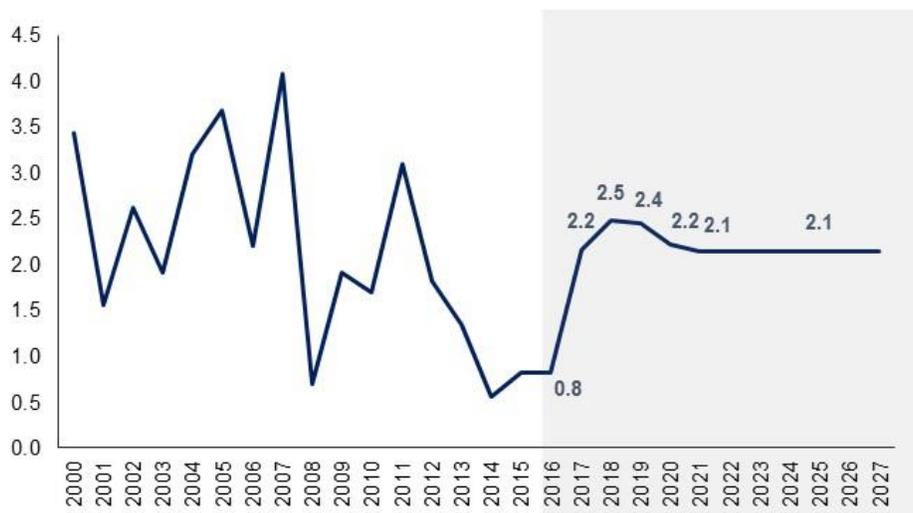
política y los desbalances macroeconómicos continúen quebrantando el desempeño económico de estos países, haciéndolos más vulnerables ante los riesgos externos latentes en la región.

En este contexto, se espera que el crecimiento de los principales socios comerciales de nuestro país (Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Estados Unidos y Venezuela) alcance un punto mínimo en 2016, explicado principalmente por la contracción de Brasil y Venezuela, así como del desempeño, aún débil, de Estados Unidos. Sin embargo, en el mediano plazo se espera que este crecimiento presente una importante recuperación, al pasar de -0,7% en 2016 a 2,1% en 2021. La principal explicación para ello reside en el destacado desempeño de los países miembros de la Alianza del Pacífico, quienes son los llamados a jalonar el crecimiento de las exportaciones en los años siguientes, encauzando el surgimiento de la Nueva Economía del país.

6.1.2 Inflación Externa

Con respecto al comportamiento del nivel de precios, se espera que en las economías desarrolladas la inflación aumente tanto en 2016 como en 2017, resultado de la paulatina recuperación y del desempeño de la demanda interna en este grupo de países. En el mediano plazo, el FMI estima que dichos registros se mantengan estables, hecho que se asocia principalmente con la recuperación de los precios de las materias primas. De esta manera, la inflación externa, medida por el nivel de precios de los Estados Unidos, se ubicaría por encima del 2% en 2017, gracias al mejor desempeño de esta economía en general, para luego estabilizarse en el mediano plazo en niveles cercanos al 2,1%.

Gráfico 6.2 Inflación Externa* (Variación anual, %)



Fuente: WEO – Abril 2016.
*Estados Unidos

En las economías emergentes, se espera que en los próximos años se mantengan las presiones inflacionarias como consecuencia del traspaso de la depreciación del tipo de cambio a los precios internos, especialmente en países con depreciaciones fuertes, tales como Brasil y

Rusia. En el mediano plazo se espera que esas presiones inflacionarias tiendan a ceder, en la medida que los precios de los *commodities* se recuperen y que desaparezcan los efectos cambiarios, convergiendo a las metas establecidas por los respectivos bancos centrales.

6.1.3 Precio de los productos de exportación

Con respecto a los precios del crudo, para la canasta colombiana, se parte del supuesto de un precio promedio de 30 USD/BBL en el 2016, a partir del cual se proyecta una senda creciente que llevará los precios a alcanzar su nivel de largo plazo en el 2020, con una cotización de 60 USD/BBL. Estos valores suponen un diferencial de \$12 USD/BBL en 2016 y de \$10 USD/BBL en adelante de la canasta colombiana respecto al precio del crudo de referencia Brent (ver Recuadro 5. A Petróleo: Expectativa de Precios y Producción).

Por su parte, se espera que los precios de los *commodities* registren una recuperación similar a lo que se prevé para los precios del crudo, en respuesta a la mayor demanda mundial prevista como resultado de un mayor dinamismo económico en los mercados emergentes, en especial, China e India quienes impulsarán las importaciones de materias primas en el mediano plazo.

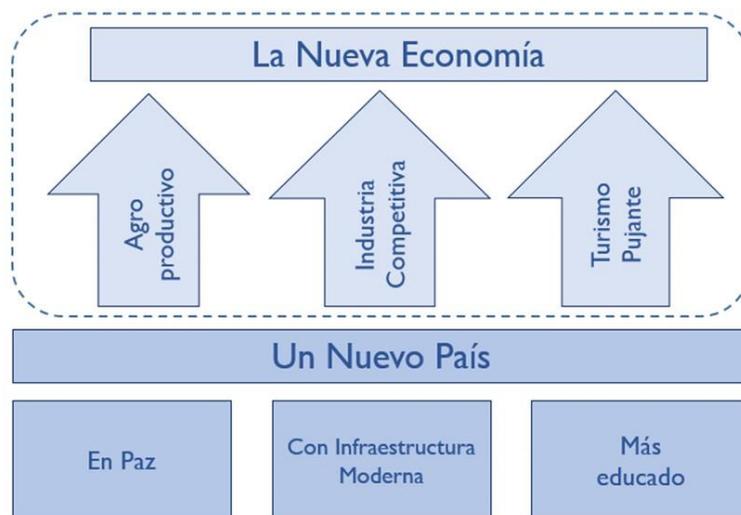
6.2 Estrategia Macroeconómica de Mediano Plazo

La estrategia macroeconómica bajo la cual se construye este Marco Fiscal de Mediano Plazo se basa en el concepto de “La Nueva Economía”. Esta estrategia, no sólo es una respuesta a una nueva realidad macroeconómica de bajos precios internacionales de los *commodities*, sino que constituye una propuesta donde el país está llamado a aprovechar las oportunidades de la actual coyuntura para proyectarse como una economía con una canasta exportadora diversificada y mucho menos dependiente de los productos minero-energéticos.

Se espera que para el año 2027, Colombia tenga una nueva economía basada en 3 sectores: agro productivo, industria competitiva y turismo pujante (Cuadro 6.1). La nueva dinámica de los precios del petróleo representa nuevos niveles para la tasa de cambio, los cuales han hecho que los productos colombianos tengan precios más competitivos frente a otros países. Por su parte, la recuperación de nuestros socios comerciales, principalmente de los Estados Unidos, representará mejores condiciones de demanda externa en el mediano plazo, la cual debe ser aprovechada de la mano con los tratados de libre comercio ya firmados. Adicionalmente, la integración regional de Colombia con la Alianza del Pacífico y la OCDE implica nuevas oportunidades comerciales que deberán ser aprovechadas en los próximos años. En este contexto internacional, nuevos sectores están llamados a jalonar la dinámica de la economía nacional, en particular aquellos que se ven beneficiados por una moneda más depreciada. Tal es el caso de la industria, la agricultura y el turismo, sectores que se convertirán en protagonistas durante los próximos años.

Es necesario destacar que la consecución de una Nueva Economía se enmarca en la construcción del Nuevo País, bajo los parámetros que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Para alcanzar estos objetivos, será necesario plantar bases sólidas que permitan alcanzar esta transformación productiva por la que debe pasar la economía colombiana. En este sentido, la Nueva Economía será consecuencia de un Nuevo País caracterizado por 3 pilares: la paz, la infraestructura y la educación.

Cuadro 6.1 Estrategia económica para una Nueva Economía



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Colombia será un país en paz, permitiendo aumentar la confianza internacional y atrayendo inversión extranjera hacia estos sectores. Colombia será un país con infraestructura moderna, donde los proyectos de 4G permitirán que los productos colombianos lleguen en menor tiempo y con menores costos de transporte a los mercados internacionales. Colombia será un país más educado, ofreciendo mano de obra calificada y oportuna para el desarrollo de servicios turísticos y actividades agroindustriales con mayor valor agregado.

6.3 Principales supuestos para la economía colombiana

6.3.1 Inflación

Al cierre de 2015, la inflación registró un nivel de 6,77%, superior al rango meta establecido por el Banco de la República (2-4%). En 2016, se espera que el ritmo de variación de los precios disminuya a medida que las presiones inflacionarias provenientes del Fenómeno de El Niño y de la depreciación cambiaria se diluyan. Ahora bien, el esquema de inflación objetivo, cuyo principal activo es la credibilidad de los agentes, garantiza que a mediano plazo la inflación converja hacia el punto medio del rango meta (3%), a la vez que continúe la estabilización en el nivel de precios. De esta manera, para el 2017 se espera que la inflación se ubique sobre el límite superior de la meta del Banco de la República, para luego confluir hacia la meta de 3% en los años posteriores.

6.3.2 Crecimiento del PIB

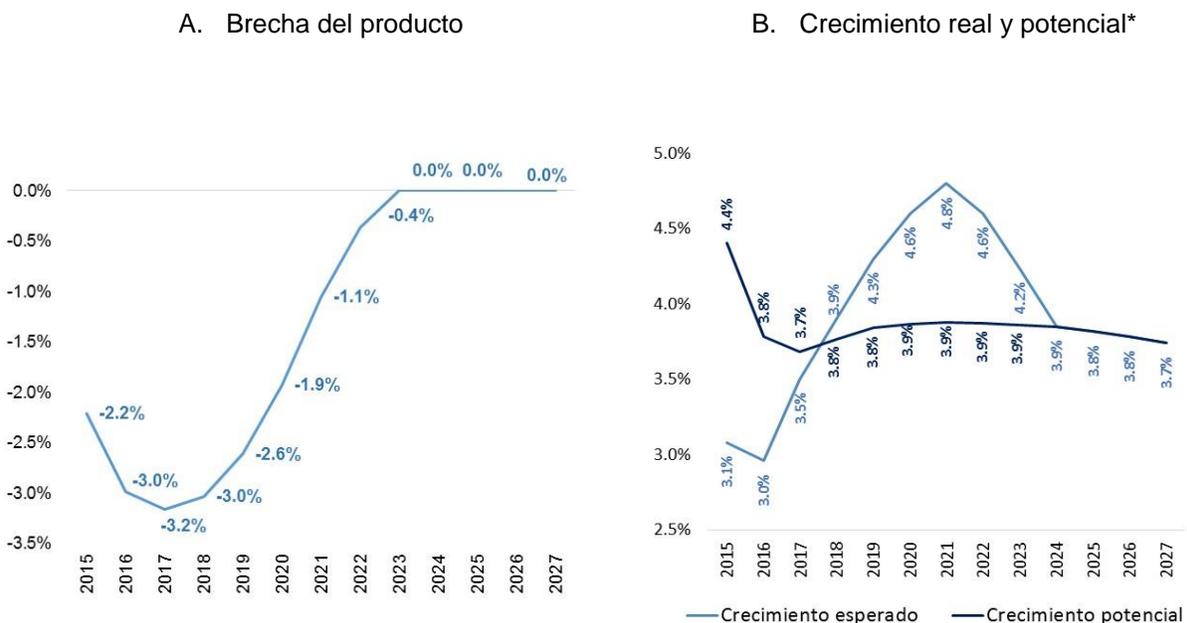
La evolución del PIB esperado para el periodo 2016-2027 se estima tomando como punto de partida la senda de PIB potencial que suministra el Subcomité de expertos en el marco de la Regla Fiscal. Debido a que el PIB potencial es el nivel de valor agregado hacia el cual tiende la economía en el largo plazo, la senda provista por los expertos constituye una restricción que debe cumplirse en el análisis de mediano plazo.

En 2016 el Grupo Técnico de expertos determinó que el crecimiento del PIB potencial oscilará entre 3,7%-3,9% durante la próxima década. Este intervalo resulta del promedio simple de las proyecciones individuales de los miembros, descontando los cálculos extremos para cada periodo.

Los pronósticos del Ministerio de Hacienda en lo referente al crecimiento esperado de la economía muestran que en 2016 y 2017 el PIB se expandirá a un menor ritmo que el PIB potencial, de manera que la brecha seguirá ampliándose durante estos años. En efecto, las estimaciones evidencian que el PIB crecerá 3,0% en 2016 y se acelerará hasta 3,5% en 2017, con lo cual la brecha pasará de -2,2 pp en 2015 a -3,0 en 2016, y alcanzará un mínimo de -3,2 pp en 2017. Luego, de 2018 en adelante, se proyecta un repunte de la actividad productiva, que permitiría un crecimiento del PIB de hasta 4,8% en 2021, periodo en el cual la economía moderaría su ritmo de expansión hasta converger al PIB potencial en 2023 (año a partir del cual se cierra la brecha del producto).

El comportamiento anteriormente descrito estaría explicado por una importante contribución de los sectores transables (industria y agricultura) durante los próximos años, que responderían a mejores condiciones de demanda externa, así como por los aportes directos de la construcción de las carreteras 4G y sus subsecuentes impactos en materia de avances en competitividad que genera beneficios transversales a las diversas ramas de actividad productiva.

Gráfico 6.3 Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo



Fuente: Subcomité de Expertos y cálculos Ministerio de Hacienda.

*Corresponde al promedio simple sin extremos de las proyecciones enviadas por los expertos miembros del Grupo Técnico de PIB Potencial.

Recuadro 6.A. Inclusión de capital humano en la estimación del PIB potencial en Colombia

Teóricamente, existen distintas aproximaciones a la definición del PIB potencial. Una de las más utilizadas sugiere que el PIB potencial es el nivel de valor agregado que está en capacidad de producir una economía cuando hace uso pleno de los factores de producción. Otra definición, que es la que se utiliza en este documento, indica que es el nivel de PIB que no genera presiones inflacionarias. Desde una perspectiva de política económica conocer ese nivel potencial es relevante, dado que permite analizar la cercanía o lejanía en que se encuentra el PIB de su nivel de largo plazo.

En la práctica, aterrizar el concepto de potencial genera importantes debates, toda vez que definir cuál es el uso “pleno” de los insumos económicos no es una tarea trivial. Por esta razón, la literatura ha propuesto diversas metodologías dentro de las que se destacan los modelos de extracción de tendencia del producto y los modelos estructurales de oferta y demanda.

En la Dirección General de Política Macroeconómica se han realizado diversas estimaciones del crecimiento económico potencial a partir de un análisis de funciones de producción. Tradicionalmente los modelos neoclásicos utilizan dos factores de producción: el capital y el trabajo. Sin embargo, la literatura sugiere que el capital humano es un factor determinante del crecimiento de largo plazo, en tanto que provee información sobre la productividad de los trabajadores (Schultz, 1961; Becker, 1964). El objetivo de este recuadro es mostrar los principales resultados que se desprenden de la estimación de un modelo con tres factores de producción: el trabajo, el capital físico y el capital humano. Estos resultados son comparados con los arrojados por un modelo tradicional neo-clásico con sólo dos factores: el trabajo y el capital.

Inclusión del capital humano en la función de producción

Típicamente la literatura empírica asocia el capital humano con los años de escolaridad (Barro y Lee, 1993; Bils y Klenow, 1996; Pritchett, 1996). Sin embargo, durante la última década algunos autores han señalado que utilizar únicamente la variable de años de escolaridad tiene la limitación de asumir que un año adicional de educación primaria es equivalente a un año de educación en post-grado (Caselli, 2005). Por ello, trabajos más recientes han sugerido la estimación de un índice de capital humano que, adicional a los años de escolaridad, capture el efecto de los retornos a la educación para cada segmento (primaria, secundaria y terciaria).

En este trabajo se realizó una estimación del índice de capital humano de Colombia, tomando como referencia la metodología de Daude y Fernández-Arias (2010).

A continuación se presenta la función utilizada en este ejercicio para definir el índice de capital humano:

$$\begin{aligned}
 & (1) \quad h = e^{\varnothing(s)} \\
 \text{Donde: } & (2) \quad \varnothing(s) = \begin{cases} R_{p,t}s & \text{si } 0 \leq s \leq 5 \\ R_{p,t} * 5 + R_{s,t}(s - 5) & \text{si } 5 < s \leq 11 \\ R_{p,t} * 5 + R_{s,t} * 6 + R_{t,t}(s - 11) & \text{si } s > 11 \end{cases}
 \end{aligned}$$

Es importante notar que la función $h(\phi(s))$ refleja la eficiencia relativa de una unidad de trabajo con “s” años de escolaridad respecto a una unidad de trabajo sin ninguna educación (cuando $s=0$, $h=1$). $R_{p,t}$ corresponde al retorno de un año adicional de educación en primaria durante el periodo t, $R_{s,t}$ representa el retorno marginal de un año en secundaria y $R_{t,t}$ su homólogo en educación terciaria.

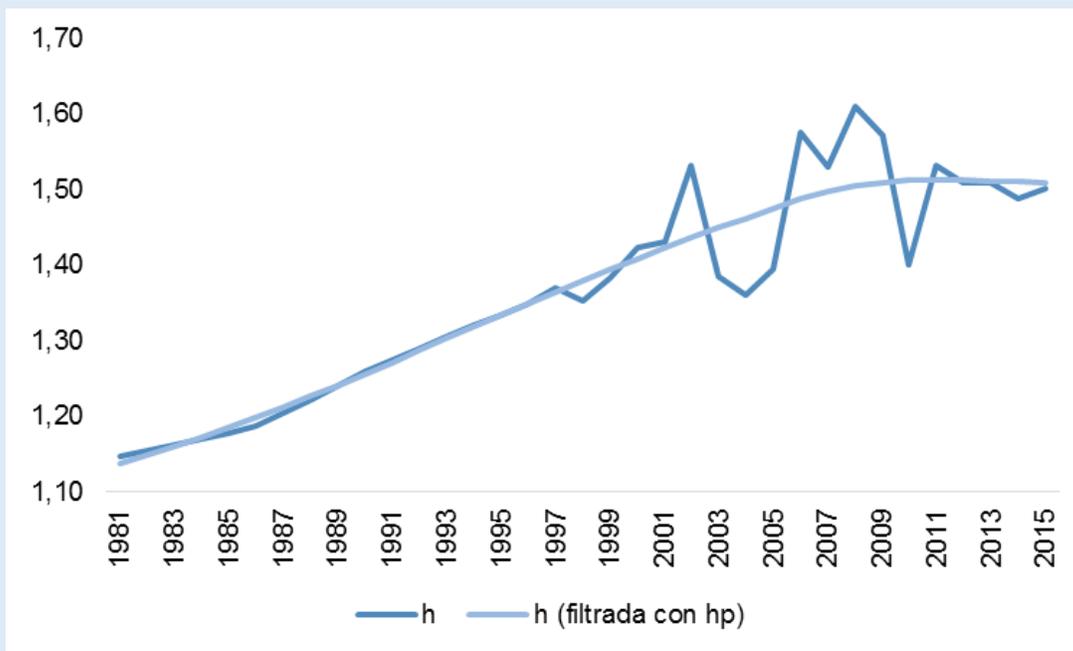
De esta forma, siguiendo a Hall y Jones (1999), el stock de capital humano (H) se define de la siguiente manera:

$$(3) H_t = hL_t$$

Los datos de los años medios de escolaridad fueron obtenidos de los Reportes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2015) y los retornos de la educación entre 2001-2013 se tomaron de Montenegro y Patrinos (2013). Para los periodos no cubiertos por ese trabajo se realizaron proyecciones.

A continuación se presenta el stock de capital humano de Colombia estimado según se explicó previamente (Gráfico 6.A.1).

Gráfico 6.A.1. Índice de capital humano



Fuente: cálculos DGPM – MHCP.

Para la especificación de la función de producción se tomó como referencia el trabajo de Daude y Fernández-Arias (2010). Otras especificaciones ampliamente utilizadas son las de Mankiw, Romer y Weil (1992)⁵⁹ (MRM) y Hall y Jones (1999)⁶⁰ (HJ)⁶¹.

La función de producción utilizada es:

$$(4) Y_t = A_t K_t^\alpha (h_t L_t)^{1-\alpha}$$

Dado que el objetivo es establecer un cálculo del PIB potencial, se realizaron algunas modificaciones adicionales. La función estimada es:

$$(5) Y_t^p = A_t^p (h_t^p PEA_t (1 - NAIRU_t))^{1-\alpha} (K_t NAICU_t)^\alpha$$

Donde

$$K_t^p = (K_t NAICU_t) \quad K_t = I_{kt} + (1 - \delta)K_{t-1} \quad h_t^t = (e^{\theta(s)})^t \quad H_t^p = h_t^t PEA_t (1 - NAIRU_t)$$

El superíndice p se usa para aclarar que se trata de variables en su nivel potencial de largo plazo. La NAICU es el indicador de utilización de la capacidad instalada del capital que es consistente con niveles no generadores de inflación. La NAIRU es la tasa de desempleo de largo plazo que no genera presiones sobre los precios de la economía. I_{kt} es la tasa de inversión en capital físico y δ es su tasa de depreciación. La PEA_t es la población económicamente activa. Finalmente, α corresponde a la elasticidad del producto al stock de capital humano de largo plazo, que se estima en 0,4. Con excepción de la PEA y la tasa de inversión, que son suministradas por el DANE, todas las series y parámetros anteriormente mencionados son obtenidos del Banco de la República.

Es importante resaltar que la metodología acá presentada implícitamente supone que el concepto de PIB potencial está asociado al nivel de producto no generador de inflación.

La estimación de la ecuación ocurre en do etapas. En la primera se utilizan variables observadas (reales) para estimar la PTF como un residuo⁶². Posteriormente se aplica un filtro de Hodrick y Prescott a la serie de la PTF con el objetivo de obtener el componente tendencial de la serie, el cual es asumido como su nivel potencial. En la segunda etapa se estima la ecuación 5.

Resultados

⁵⁹La especificación es: $Y_t = K_t^\alpha H_t^\beta (A_t L_t)^{1-\alpha-\beta}$

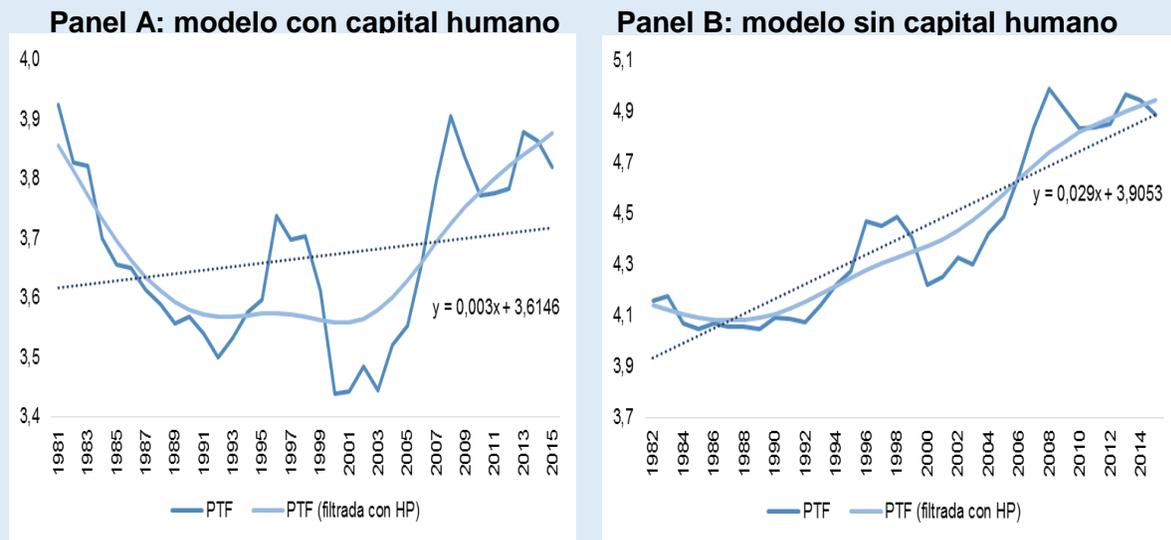
⁶⁰ La especificación es: $Y_t = K_t^\alpha (A_t h_t L_t)^{1-\alpha}$

⁶¹ La especificación de MRW no fue adoptada en este trabajo porque asume que el capital humano, medido a través de los años de escolaridad, es un stock y no un flujo, lo cual es problemático pues a diferencia del stock de capital físico o del número de trabajadores, los años de escolaridad están limitados por una asíntota alrededor de 14 años: los individuos no se educan indefinidamente. El trabajo de HJ es similar al que se utiliza en el ejercicio acá presentado, con la única diferencia de que A es entendido como la PTF y no como la productividad de los trabajadores.

⁶² Esta estimación se hace utilizando la tasa de desempleo observada en vez de la NAIRU y el indicador de uso de la capacidad instalada en vez de la NAICU.

Al estimar el modelo, el principal hallazgo de este trabajo es que el motor de crecimiento de la PTF durante los últimos 35 años ha sido el aumento en la eficiencia de los trabajadores (medida a partir del índice h). Prueba de ello es que cuando se estima el modelo tradicional con 2 factores de producción⁶³ (es decir, incluyendo el capital humano dentro del factor no explicado, A), la PTF exhibe un crecimiento anual compuesto de 0,5% durante el periodo 1981-2015, mientras que cuando se considera la especificación con h el incremento ha sido prácticamente nulo (apenas 0,02% por año) (Gráfico 6.A.2). El resultado derivado del modelo con capital humano se encuentra en línea con el imaginario colectivo, según el cual la productividad agregada en Colombia no ha crecido sustancialmente en las últimas décadas.

Gráfico 6.A.2: Evolución de la PTF



Fuente: MHCP – DGPM.

En segundo lugar, vale destacar que tanto en el modelo que toma en cuenta el capital humano como en el que no, el crecimiento de la PTF está altamente correlacionado con la coyuntura económica.

La estimación del PIB potencial provee evidencia de quiebres estructurales durante los últimos 35 años: i) entre 1982-1990 se observa una aceleración del PIB potencial; ii) el periodo 1991-2001 se caracteriza por una alta inestabilidad en el ritmo de expansión del producto de largo plazo; iii) entre 2002 y 2009 se produce un fuerte cambio en la tasa de crecimiento; y iv) en el último lustro el PIB potencial se ha incrementado en promedio 4,8%, el máximo de los periodos

⁶³ Es decir, se estima la siguiente ecuación:

$$(7) A_t = \frac{Y_t}{(UCI_t K_t)^\alpha (PEA_t (1 - TD_t))^{1-\alpha}}$$

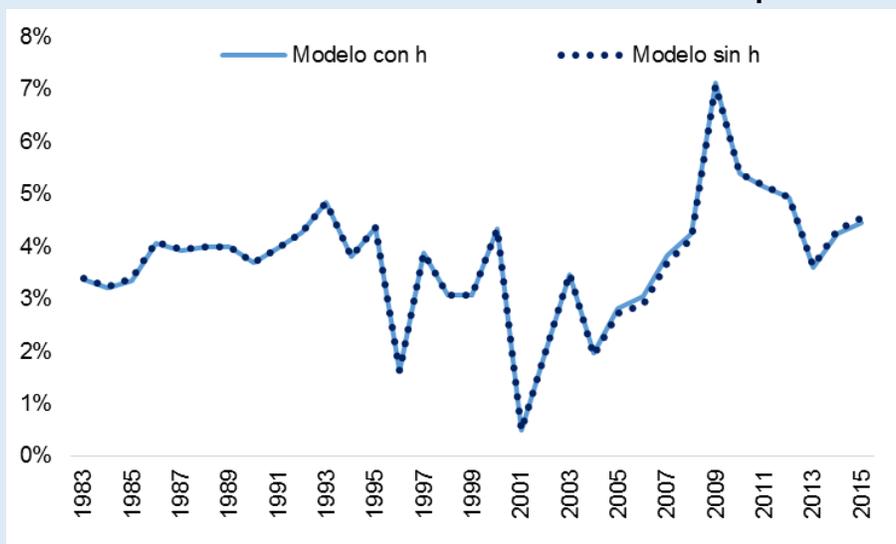
acá analizados, aunque se observa un claro punto de inflexión en la tendencia alcista de los años previos.

Por último, la comparación con el modelo de dos factores de producción revela resultados muy similares en términos del PIB potencial estimado. De 2004 en adelante se observan leves diferencias: el modelo con 3 factores de producción calcula un crecimiento del PIB potencial ligeramente superior al modelo tradicional. Esto en respuesta a un mayor incremento de la PTF, que compensa la moderación en el ritmo de aumento del índice de capital humano.

A partir de estos resultados, la brecha del PIB durante la mayor parte del periodo es prácticamente igual en ambas estimaciones. Durante los últimos 10 años, sin embargo, el modelo de capital humano estima una brecha menor que la correspondiente al modelo tradicional (Gráfico 6.A.4).

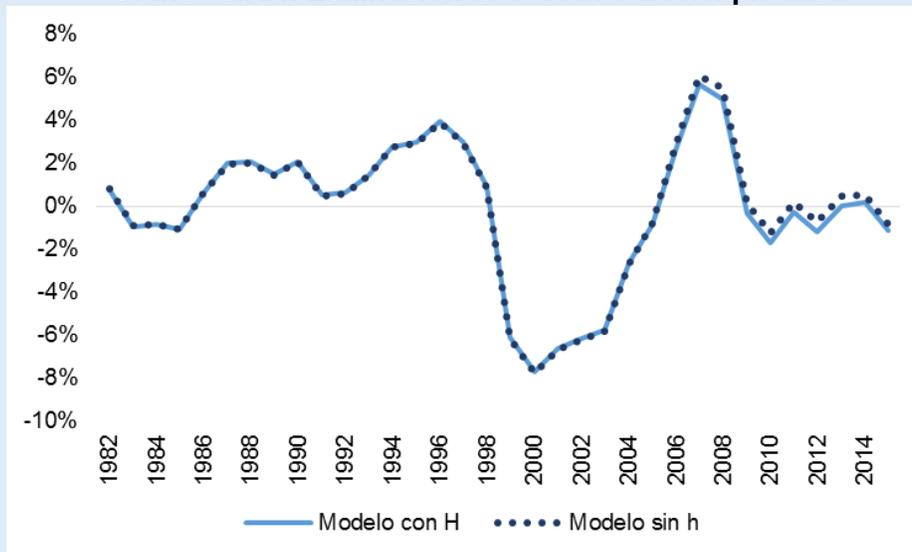
En términos de planeación macroeconómica este resultado es muy relevante. A manera de ilustración, la brecha del PIB es uno de los parámetros utilizados por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal en Colombia, de manera que una menor/mayor brecha repercute en mayores/menores techos de déficit del Gobierno Nacional Central. Adicionalmente, conocer la ubicación del PIB respecto a su nivel potencial sirve de termómetro para que las autoridades económicas tomen decisiones oportunas orientadas a facilitar que la economía tienda a su nivel de largo plazo. Es importante seguir profundizando en la refinación de las estimaciones del PIB de largo plazo.

Gráfico 6.A.3. Estimaciones del crecimiento del PIB potencial



Fuente: cálculos DGPM – MHCP

Gráfico 6.A.4. Estimaciones de la brecha del producto



Fuente: cálculos DGPM – MHCP

Referencias bibliográficas

- Barro, R. & Lee, J. (1993). "International Comparisons of Educational Attainment". *NBER Working Papers*, 4349. (1993). 1-47.
- Becker, G. (1964). "Human Capital", 1st ed. (New York: Columbia University Press for the National Bureau of economic Research).
- Bils, M. & Klenow, P. (1996). "Does Schooling Cause Growth?". *The American Economic Review*. 90.5. (1996). 1160 – 1183.
- Caselli, F. (2005). "Accounting for Cross – Country Income Differences". *Centre of economic performance*. 667. (2005).
- Daude, C. & Fernández – Arias, E. (2010). "On The Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean". *Inter-American Development Bank*. 155. (2010).
- Hall, R. & Jones, C. (1998). "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?". *National Bureau of Economic Research*. (1998).
- Mankiw, G. Romer, D. & Weil, D. (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 407 – 437.
- Montenegro, C. & Patrinos, H. (2014). "Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World". *Policy Research Working Paper*, 7020. (2014).
- Naciones Unidas (2015). "Human Developing Report: Colombia". *United Nations Human Developing Reports*. (2015).
- Pritchett, L. (1996). "Where Has All the Education Gone?". *Policy Research Working Paper*. 1581. (1996).
- Schultz, T. (1961). "Investment in Human Capital". *The American Economic Review*, 51.1 (1961): 1-17.

6.4 Escenario Macroeconómico 2017-2027

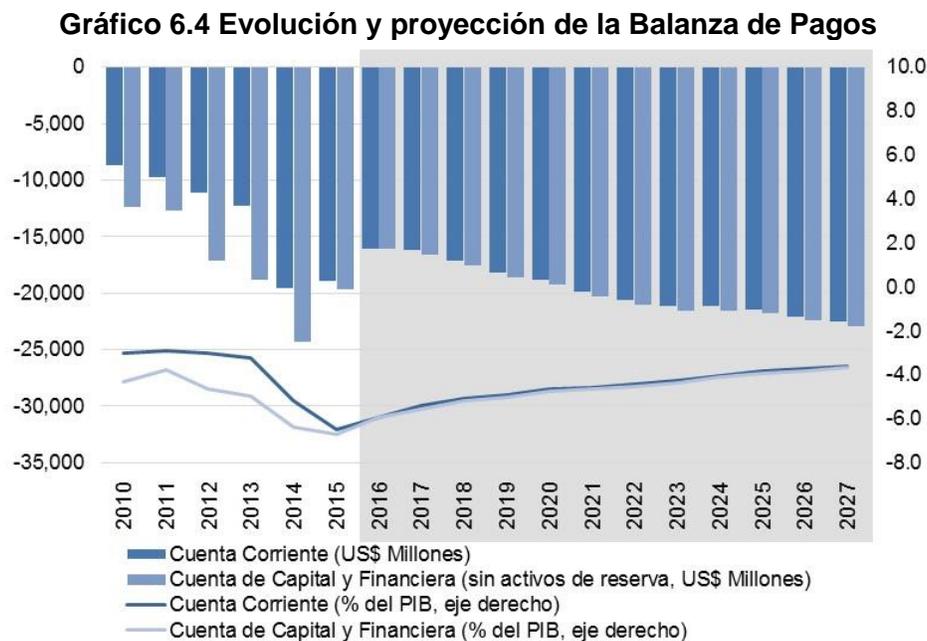
En esta sección se muestra el resultado del escenario macroeconómico proyectado para el periodo 2017-2027. Este escenario se materializa en dos resultados puntuales. En primer lugar, el escenario de balanza de pagos, donde se garantiza la consistencia de las cuentas externas en el mediano plazo. En segundo lugar, el balance macroeconómico de la economía donde se analiza la dinámica de mediano plazo del balance ahorro-inversión y su composición entre lo público y privado.

6.4.1 Balanza de Pagos

Se estima una convergencia lenta del déficit de cuenta corriente (como % del PIB), desde el 6,0% proyectado para 2016, hacia niveles cercanos al 3% para el año 2027 (Gráfico 6.4). Esto muestra que el punto más bajo se habría presentado en el año 2015, donde el efecto del choque de precios del petróleo tuvo su mayor impacto sobre los términos de intercambio. El comportamiento de la cuenta corriente para el 2016 (como ya se mencionó en el capítulo 1) mostraría un menor déficit, el cual continuaría su senda decreciente hacia el mediano plazo, en ausencia de nuevos choques externos sobre la economía.

Con referencia a la cuenta de capital y financiera, el endeudamiento externo que implica el comportamiento deficitario de la cuenta corriente, conlleva necesidades de financiamiento que se comporten en línea con esta proyección. Esto da poco espacio para la acumulación de activos de reserva, lo que mantendría el acervo de reservas internacionales prácticamente inalterado.

En las siguientes secciones se amplía el comportamiento de los renglones de la cuenta corriente y la cuenta de capitales que permiten este ajuste de las cuentas externas en el mediano plazo.



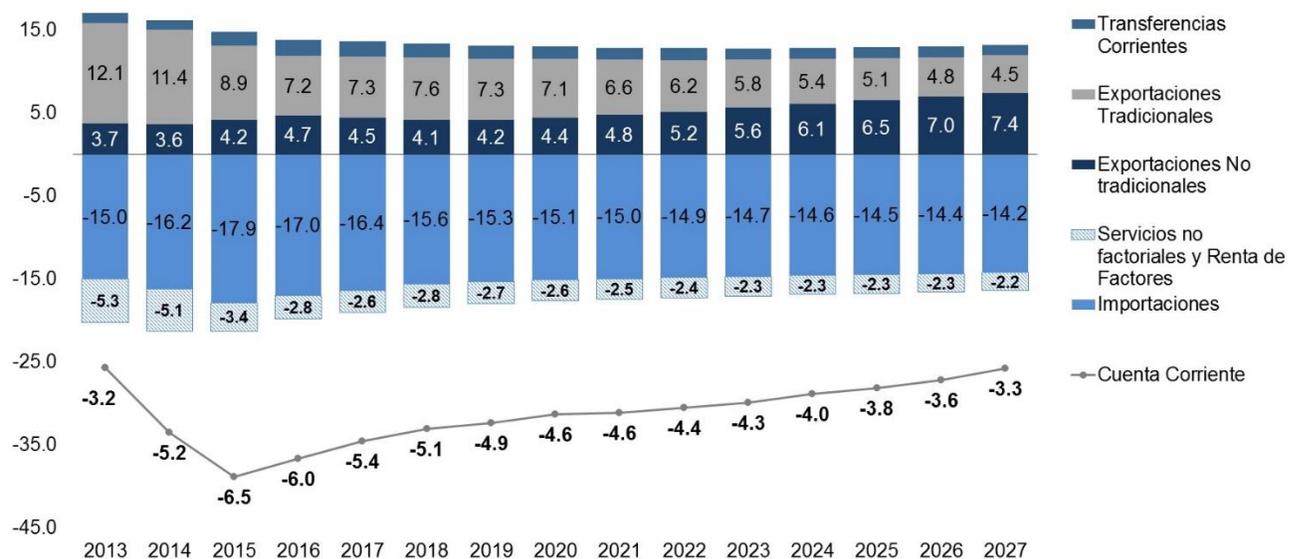
Fuente: Banco de la República y cálculos Ministerio de Hacienda.

6.4.1.1 Cuenta Corriente

La senda convergente de la cuenta corriente encuentra su justificación principal en el proceso de transformación productiva que se proyecta para la economía colombiana. Se estima una transición donde las exportaciones no tradicionales sustituyen el espacio que antes tenían las exportaciones minero-energéticas. De esta manera, las exportaciones tradicionales (que incluyen carbón, petróleo y derivados, café, ferroníquel, oro, flores y banano), mostrarían una contracción gradual como porcentaje del PIB, pasando de representar 7% del PIB en 2016 a niveles de 4,5% hacia el 2027 (Gráfico 6.5). Por el contrario, el resto de exportaciones (aquí consideradas como no tradicionales) se proyectan en 7,5% del PIB hacia el 2027, mostrando la diversificación de la canasta exportadora colombiana y una fuerte reducción de la dependencia colombiana en los productos minero-energéticos. De esta manera, se espera que los sectores manufacturero y agropecuario aprovechen las condiciones macroeconómicas actuales y lideren la transformación productiva hacia La Nueva Economía.

Por su parte, la nueva realidad de la economía colombiana implica que se mantendrá el proceso de sustitución de productos importados por producción nacional que ya se ha comenzado a observar desde el segundo semestre de 2015 (Ver Recuadro 1A). De esta manera, las importaciones, que en 2016 se estiman en 17% del PIB, llegarían a niveles del 14% hacia el mediano plazo. Este comportamiento permitirá un ajuste gradual en las cuentas externas, pero asimismo, es consecuente con necesidades externas de bienes intermedios y de capital, como insumos para el fortalecimiento de la industria nacional. De esta manera, se busca que Colombia sea cada vez un participante más activo del comercio mundial.

Gráfico 6.5 Evolución y proyección de la Cuenta Corriente (% del PIB)



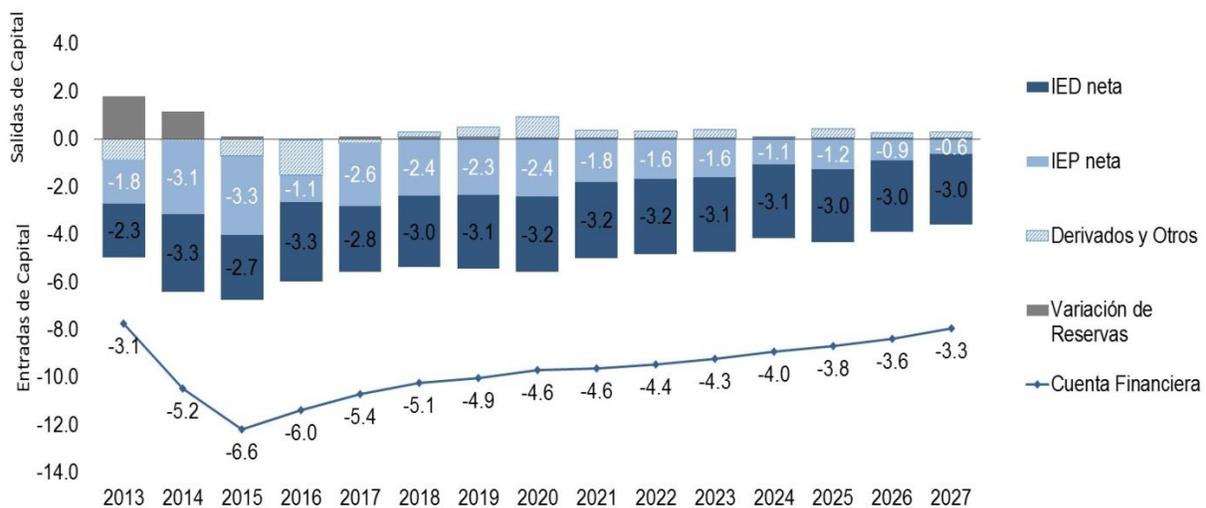
Fuente: Banco de la República y cálculos Ministerio de Hacienda.

6.4.1.2 Cuenta de Capitales y Financiera

Con referencia a la Cuenta de Capitales y Financiera, la inversión extranjera directa (IED) neta seguirá siendo la principal fuente de financiamiento. Es importante anotar que, dada la nueva situación en los precios de los *commodities*, la inversión directa hacia los sectores minero-energéticos mostrará una reducción sostenida en los próximos años. Por este motivo, el país requerirá que se acentúe la recomposición de la inversión hacia otros sectores, particularmente el de construcción de infraestructura y turismo, apalancando los proyectos que requiere el país para su proceso de transformación productiva. En este orden de ideas, se estima que en el mediano plazo la IED neta se sitúe alrededor del 3,3% del PIB (Gráfico 6.6)

Teniendo en cuenta el comportamiento decreciente de las necesidades de financiamiento y la intención de que las fuentes de inversión directa se mantengan relativamente estables, esto implica requerimientos de inversión de portafolio cada vez menores hacia el mediano plazo.

Gráfico 6.6 Evolución y proyección de la Cuenta de Capitales y Financiera (% del PIB)



Fuente: Banco de la República y cálculos Ministerio de Hacienda.

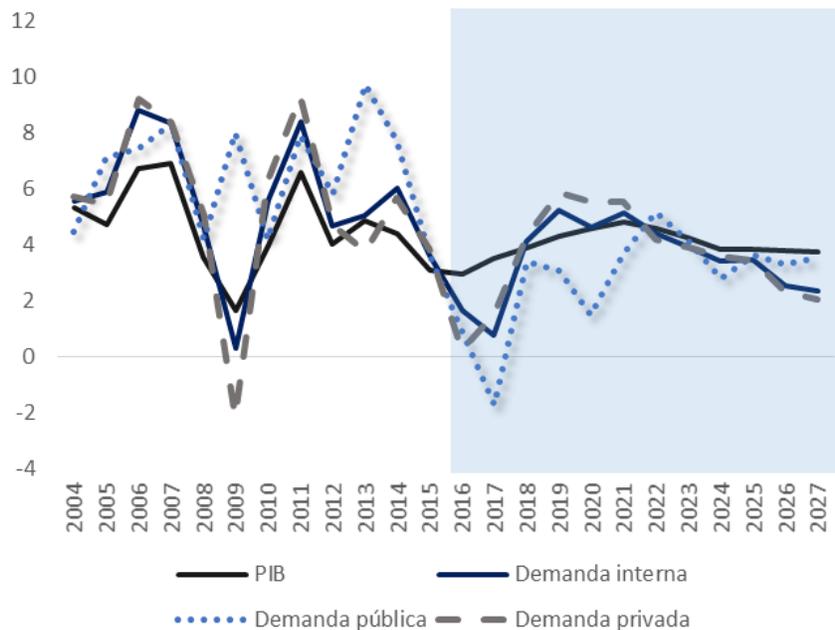
6.4.2 Balance Macroeconómico

A partir de las proyecciones de mediano plazo de crecimiento del PIB, demanda interna, cuenta corriente y del balance del sector público⁶⁴, se estima el balance macroeconómico entre el ahorro y la inversión. Así, se proyecta que a partir de 2016 inicie el periodo de ajuste gradual del desbalance externo de la economía, estabilizándose alrededor de 3,3% en 2027.

⁶⁴ Se toma la proyección del balance del Gobierno General el cual comprende: Gobierno General Central (GNC), Seguridad Social y Gobiernos Regionales y Locales.

Como bien se observa en el Gráfico 6.7, entre 2004 y 2015 la demanda interna se expandió a un mayor ritmo que la economía⁶⁵; así, el crecimiento de la demanda interna fue en promedio 0,9 pp superior al crecimiento de la economía durante estos 10 años. Este comportamiento explica, en gran parte, la ampliación del déficit de cuenta corriente que experimentó el país en los últimos años. La aceleración de la demanda interna se dio tanto por una expansión del consumo así como de la inversión. Ahora bien, dado el fuerte choque estructural de términos de intercambio y la necesidad de ajustarse a esta nueva realidad, resulta inconveniente mantener de manera sostenida crecimientos de la demanda interna superiores al crecimiento del PIB. En este sentido, se espera que la demanda interna crezca en promedio 3,5% en el mediano plazo, es decir que se proyecta una desaceleración de 2,1 pp en relación con el periodo 2004-2015 (Cuadro 6.2).

Gráfico 6.7 Demanda interna* y PIB. Variación anual (%). 2004-2027.



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

*Nota: cambio metodológico en el cálculo de la proyección de la demanda interna entre el MFMP 2015 y 2016.

Es importante mencionar que la desaceleración de la demanda interna es consistente con el esfuerzo que realizará el Gobierno para reducir su déficit fiscal mediante la combinación de un menor gasto que permita priorizar los proyectos de inversión y, en segundo lugar, mediante la reposición de ingresos faltantes (ver Capítulo 5). Teniendo en cuenta que una gran proporción del gasto público (por ejemplo, el gasto en funcionamiento) es relativamente inflexible, la mayor corrección de la demanda pública interna provendrá de una desaceleración del componente de inversión (Cuadro 6.2). Bajo este contexto, la demanda privada se mantendrá con un crecimiento promedio de 3,6%, estimulada por un consumo e inversión creciendo a tasas similares.

⁶⁵ Excepto en 2009, año en el cual la demanda interna creció 0,3% debido a una contracción de la inversión total de 4,1%.

Cuadro 6.2 Demanda interna (pública y privada) por componentes. Variación anual promedio. 2004-2015 vs. 2016-2027.

	Variación anual (%)	
	2004-2015	2016-2027
Demanda interna total	5,6	3,5
Demanda interna privada	5,4	3,6
Consumo	4,6	3,5
Inversión	9,4	3,6
Demanda interna pública	6,5	2,7
Consumo	5,4	3,5
Inversión	9,4	1,0
PIB	4,6	4,0

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Vale la pena a su vez analizar la senda de mediano plazo en diferentes periodos de tiempo. Es así como, entre 2016 y 2019, se espera un menor crecimiento de la demanda interna, reduciendo la necesidad de flujos externos de financiamiento permitiendo a su vez que se produzca una corrección ordenada de la cuenta corriente, pasando de 6,0% a 4,9% del PIB en este periodo. Si bien esto implica menores ritmos de crecimiento tanto del consumo así como de la inversión pública, por otro lado, el sector privado compensará gran parte de este ajuste. En este punto conviene subrayar que las inversiones en infraestructura de 4G serán lideradas por iniciativas privadas, las cuales se financiarán a través de inversión extranjera directa y préstamos externos, en el marco jurídico que el Gobierno ha creado en los últimos años (APP y Vigencias Futuras) para lograr que estas obras se lleven a cabo.

Con respecto al fuerte ajuste del balance macroeconómico del sector público que se observa entre 2019 y 2020 (Gráfico 6.8), éste responde a la combinación de dos factores: un balance positivo de las administraciones regionales y locales (ciclo político) sumado al menor déficit estructural del GNC en línea con el estricto cumplimiento con la Regla Fiscal (de -2,2% a -1,6% del PIB).

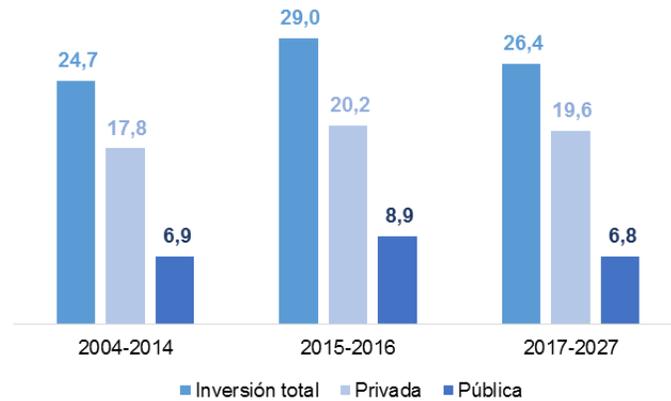
En cuanto a la perspectiva de los años siguientes (2020-2027), conforme la economía retome su senda de crecimiento de largo plazo (3,8%), se espera que el balance del sector público se estabilice y que el sector privado siga liderando el crecimiento de la demanda interna. Como bien se observa en el Gráfico 6.8 el desbalance externo de la economía será casi en su totalidad producto del sector privado y se mantendrá en el orden del 4,4% del PIB entre 2020-2024. Lo anterior es consistente con un crecimiento del PIB superior al potencial durante este cuatrienio, gracias a los dividendos en materia de productividad (PTF) de las obras de 4G y a una recuperación de la demanda externa.

Gráfico 6.8 Balance Macroeconómico S-I (% PIB)



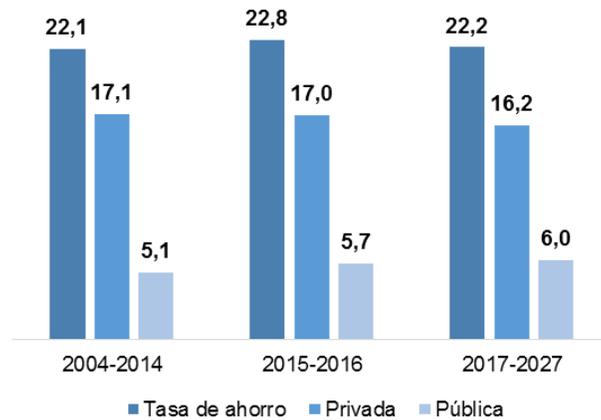
Bajo este contexto, la tasa de inversión promedio entre 2017 y 2027 (26,4% del PIB) seguirá siendo superior a la evidenciada entre 2004 y 2014 (24,7% del PIB), pero se mantendrá por debajo del promedio de los últimos dos años (29,0%) (Gráfico 6.9). Esto en razón a un crecimiento de la inversión total inferior al crecimiento del PIB durante los primeros años, contribuyendo a su vez a corregir el déficit de la cuenta corriente. En vista que gran parte del ajuste macroeconómico provendrá del sector público, la proyección de la tasa de inversión pública para 2017-2027 se ubica 2,1 pp por debajo del promedio de 2015-2016 (6,8% del PIB). No obstante, ésta se mantendrá en niveles similares a los observados durante la década 2004-2014 (6,9%). En contraposición, el sector privado incrementará su tasa de inversión, pasando de 17,8% a 19,6% del PIB entre 2017-2027, en línea con los argumentos anteriormente expuestos.

Gráfico 6.9 Tasa de inversión de mediano plazo



Ahora bien, dada la caída en la inversión pública, sumado a la reposición de recursos tributarios y al mejoramiento del balance fiscal consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal, se observa un aumento de la tasa de ahorro del sector público como porcentaje del PIB. Por otro lado, se espera un deterioro de 0,8 pp entre 2015-2016 y 2017-2027 en el balance ahorro-inversión del sector privado, como consecuencia de las necesidades de financiamiento externo para llevar a cabo los proyectos de inversión. Estos dos efectos se compensan en el largo plazo y se resumen en una tasa de ahorro de la economía muy similar al promedio de 2004-2014 (Ver Gráfico 6.10).

Gráfico 6.10 Tasa de ahorro de mediano plazo



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6.4.3 Riesgos

Frente a los escenarios expuestos, es posible identificar algunos riesgos en la construcción de estas estimaciones que podrían afectar el escenario central con miras a la baja o al alza.

Con respecto a los riesgos a la baja se destacan los siguientes factores:

- Un ritmo de recuperación débil de los socios comerciales, particularmente de los Estados Unidos. Esta situación afectaría el comportamiento de las exportaciones no tradicionales debido a una demanda externa más débil, lo que implicaría desbalances externos más prolongados.
- La incertidumbre frente al comportamiento futuro de la Reserva Federal, lo cual está aún sujeto a las señales de recuperación que vaya mostrando la economía norteamericana. Esto no sólo afecta la demanda externa para Colombia, sino que tiene implicaciones directas sobre el comportamiento de los flujos de capital, lo que a su vez genera volatilidad en el comportamiento de la tasa de cambio.
- A nivel interno, el principal riesgo se vislumbra frente al ritmo de ejecución de los proyectos de infraestructura 4G. Retrasos en la agenda de implementación podrían tener implicaciones importantes sobre el ritmo de crecimiento del país, así como en los aumentos de productividad con efectos sobre la recuperación de las exportaciones no tradicionales hacia el mediano plazo.
- Reducción en la calificación de la deuda colombiana. Este factor está asociado con la necesidad de mayores ingresos tributarios que permitan reemplazar en el mediano plazo

las necesidades de gasto que tiene la nación. Una menor calificación implicaría un aumento en los costos del financiamiento para el país y una mayor percepción de riesgo, lo que tiene implicaciones sobre los flujos de capital y las cuentas externas.

Adicionalmente, existen importantes riesgos al alza, que, de materializarse impactarían positivamente los escenarios planteados:

- Culminación expedita del proceso de paz. La firma de un acuerdo y su rápida implementación representarán grandes réditos para el país, que se verán reflejados en los distintos indicadores macroeconómicos. El principal canal de transmisión y el que reaccionaría más ágilmente es el de la confianza inversionista, atrayendo un mayor flujo de inversión extranjera directa con una menor percepción de riesgo, permitiendo financiamiento público y privado a menores tasas.

Capítulo VII

7 COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON VIGENCIAS FUTURAS

Los compromisos de gasto que afectan los presupuestos amparados mediante el mecanismo de Vigencias Futuras (VF) son producto de autorizaciones previstas en las normas legales vigentes, que las reconocen como indispensables para el logro de propósitos estratégicos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

De esta manera, las VF constituyen un instrumento de programación presupuestal plurianual que compromete espacios de gasto público con anterioridad a la aprobación de la Ley Anual de Apropriaciones por parte del Congreso de la República y, por lo tanto, pre-asigna recursos públicos que en su momento deberán destinarse con exclusividad a su financiación, teniendo en cuenta la restricción de recursos de corto y mediano plazo.

Las decisiones que se toman respecto a la autorización de cupos de VF son consistentes con la programación macroeconómica y fiscal, y están articuladas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)⁶⁶, 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.

Diferentes analistas han expresado su preocupación por el impacto fiscal que puedan tener las VF aprobadas, bajo el planteamiento de que las VF son un instrumento de origen presupuestal que económicamente constituye deuda pública.

Al respecto se debe señalar que las VF surgieron formalmente hace dos décadas como un instrumento de gestión presupuestal (no de deuda) que permite contemplar presupuestos plurianuales para propósitos y objetivos nacionales de largo plazo en función de las metas de desarrollo que no son dables sobre la base de una anualidad absoluta, como lo señala la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-337 de 1993. En este sentido es necesario precisar elementos propios de las VF que las hacen distintas a la deuda pública, como son:

1. Las autorizaciones de VF son excepciones al principio de anualidad del presupuesto público que permiten a las entidades del presupuesto dar certeza a compromisos que se acuerden en contratos que superan la vigencia fiscal.

⁶⁶ Creado mediante Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP. La Ley 1473 de 2011 estableció el MGMP a nivel estatutario.

2. La constitución de compromisos con cargo a autorización de VF implica la incorporación de dicho monto en la programación del presupuesto de la(s) vigencia(s) en la(s) cual(es) se da el hecho económico objeto del compromiso.
3. Permite a una entidad contar con respaldo administrativo sobre compromisos adquiridos, sujetos a la realización efectiva del objeto del mismo, (como sucede con los contratos laborales).
4. Los pagos se efectúan solamente en la vigencia en que son recibidos de manera efectiva los bienes y servicios con cargo al presupuesto respectivo.

De manera que a diferencia de la deuda pública:

1. Como se mencionó, las autorizaciones de gastos con VF son una excepción al principio de anualidad del presupuesto, mientras que las colocaciones de deuda son un ingreso en el año en que se presupuestaron.
2. El servicio de la deuda se encuentra incluido en el presupuesto para cancelar obligaciones contraídas; las VF por su parte, son una autorización para realizar gastos en vigencias posteriores.
3. El servicio de la deuda reconoce intereses y principal sobre un pasivo contraído con cargo al presupuesto de la vigencia actual, mientras que las VF sólo se constituyen en activos en el año en que se incorpora al presupuesto, y el pasivo que se deriva se cancela en el mismo año en que efectivamente se reciben los bienes y servicios pactados.

En el

Cuadro 7.1 se establecen las definiciones de las VF y las características más relevantes entre los tipos de VF.

Cuadro 7.1 Características generales de las vigencias futuras⁶⁷

Nombre	Definición y/o características
Vigencia Futura (VF) Concepto General	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	Cuentan con mínimo el 15% de apropiación en la vigencia fiscal en que se autorizan, pueden exceder el periodo de gobierno en proyectos de inversión que el CONPES los declare de importancia estratégica, previo aval fiscal del CONFIS. Se autorizan por el CONFIS o la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) por delegación.
VF Excepcional	Destinadas a obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad y garantía de concesiones; no requieren apropiación en el año en que se autorizan, pueden exceder el periodo de gobierno en proyectos de inversión que el CONPES los declare de importancia estratégica previo aval fiscal del CONFIS.
VF – APP	Amparan la realización de proyectos que vinculan capital privado, superiores a 6.000 SMMLV, con un plazo máximo 30 años. Aprueba el CONFIS, previo concepto favorable del Ministerio del ramo y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. El CONPES previo concepto del CONFIS, define el límite anual de autorizaciones para comprometer estas VF.

Fuente: DGPPN – MHCP

⁶⁷ La información referente al soporte legal de las vigencias futuras se encuentra en Leyes 819 de 2003, 1508 de 2012 y el Decreto 1068 de 2015.

Recientemente la Ley 1753 de 2015 estableció que para el caso de cofinanciación de sistemas de metro, el CONFIS podrá autorizar vigencias futuras hasta por el plazo del servicio de la deuda dentro del límite anual para VF-APP.

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 el Gobierno ha considerado desde el año 2011 incluir en el MFMP un informe sobre el estado de las autorizaciones de compromisos con cargo a VF en el país. En éste sentido 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. Estos últimos se incluyen dado que serán objeto de evaluaciones para autorización de próximas VF.

A continuación se presenta un resumen sobre el valor, composición y aplicación de las autorizaciones realizadas en materia de vigencias futuras con efecto sobre los presupuestos de los próximos años.

7.1 Cupos autorizados de vigencias futuras

El total de vigencias futuras autorizadas a 30 de abril de 2016 cubre el periodo 2017 – 2040 y asciende a \$85,4 billones (pesos constantes de 2016) según los registros realizados en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación II⁶⁸. El 68%, de las VF autorizadas corresponde a APP, el 19,8% a VF ordinarias y el 12,2% a VF excepcionales. Esta concentración 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.

**Cuadro 7.2 Total vigencias futuras – por tipo
(Miles de millones de \$ constantes de 2016)**

Tipo	Vigencias Futuras							Totales
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 - 2040	
APP	555	918	1.697	2.673	3.296	3.390	45.564	58.093
Ordinaria	9.010	5.037	1.307	635	381	251	283	16.903
Excepcional	2.734	2.068	1.813	771	741	723	1.527	10.378
Total general	12.299	8.022	4.817	4.078	4.418	4.365	47.374	85.374

**Autorizaciones a abril 30 de 2016
Fuente: SIIF NACIÓN- DGPPN MHCP

Agrupados por cuatrienios tenemos que el 23,8% de las vigencias futuras autorizadas se ejecutará en el periodo 2017-2018, el 20,7% en 2019-2022, el 17,9% en 2023-2026, el 14,6% en 2027–2030, el 13,2% en 2031–2034, el 7,8% en 2035–2038 y el 2% en 2039-2042⁶⁹.

⁶⁸ 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 2016.

⁶⁹ La información del periodo presidencial 2039 – 2042 es ilustrativa, pues como se mostró en el cuadro 6.1 la información de VF disponible corresponde al periodo 2017- 2040.

**Cuadro 7.3 Total vigencias futuras – por Periodos de Gobierno
(Miles de millones de \$ constantes de 2016)**

Tipos	Vigencias Futuras							Totales
	2017-2018	2019-2022	2023-2026	2027-2030	2031-2034	2035-2038	2039-2042	
APP	1.473	11.056	13.532	12.421	11.246	6.660	1.705	58.093
Ordinaria	14.047	2.573	225	58	0	0	0	16.903
Excepcional	4.802	4.049	1.527	0	0	0	0	10.378
Total general	20.321	17.678	15.284	12.479	11.246	6.660	1.705	85.374
% PIB 2016	2,4	2,1	1,8	1,5	1,3	0,8	0,2	10,1
Participación %	23,8	20,7	17,9	14,6	13,2	7,8	2,0	100,0

***Autorizaciones a abril 30 de 2016
Fuente: SIIF NACION- DGPPN MHCP

De los \$85,4 billones de autorizaciones de VF, \$82,1 billones corresponden a gastos de inversión, \$3,3 billones corresponden 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).

7.2 Aavales fiscales

Aval Fiscal es el 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.

**Cuadro 7.4 Aavales fiscales autorizados
(Miles de millones de \$ constantes de 2016)**

Programa	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023-2046	Totales
Primera Línea Metro de Bogotá - PLMB	40	138	236	367	245	442	18.008	19.475
Sistema Integrado Transporte masivo - Cartagena - Transcribe - MHCP	0	0	0	27	16	0	0	44
Corredor Santa Fe de Antioquia – Cañasgordas, Túnel el Toyo.	0	0	30	104	143	143	175	594
Programa Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga	240	191	0	0	0	0	0	432
FRECH FONVIVIENDA	111	265	298	277	256	235	377	1.819
Coberturas Vivienda no VIS - MHCP	47	79	74	68	62	57	72	459
Programa de Vivienda gratuita - segunda etapa - FONVIVIENDA	0	0	400	0	0	0	0	400
Subsidio Vivienda VIS, programa "Mi Casa Ya" - FONVIVIENDA	146	213	0	0	0	0	0	359
Acueducto en lo Municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y los Patios	34	28	0	0	0	0	0	62
Plan Todos Somos PAZcífico	9	10	16	22	26	171	1.027	1.283
Programa nacional de formación de investigadores - COLCIENCIAS	53	53	53	58	62	67	240	587
Incentivo periódico de los títulos BEPS (Amortización e intereses) - COLPENSIONES	0	0	13	0	0	0	0	13
TOTAL AVALS FISCALES (sin VF autorizada)	680	979	1.120	923	812	1.114	19.898	25.526
% PIB 2016	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	2,3	3,0

***Autorizaciones a abril 30 de 2016
Fuente: SIIF NACION- DGPPN MHCP

- El 80,5% de los avales fiscales corresponde al sector transporte, con destino a la construcción de la primera línea de Metro de Bogotá, el corredor Santafé de Antioquia –

Cañasgordas – túnel el Toyo, la renovación del parque automotor de carga y el sistema integrado de transporte masivo en Cartagena.

- El 12,1% corresponde al sector vivienda, y se destinaron a programas entre los cuales se encuentran: cobertura vivienda no VIS, el programa de vivienda gratuita, el programa “Mi casa ya” y acueducto en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y los Patios en Norte de Santander.
- De los avales restantes el 5% corresponde al sector hacienda y se dirigirán al Plan “Todos somos PAZcífico”, 2,3% para el sector ciencia y tecnología con destino al Programa Nacional de Formación de Investigadores, y finalmente 0,1%, para el sector trabajo por el incentivo periódico BEPS (amortización e intereses) de COLPENSIONES.

7.3 Principales programas de inversión con VF autorizadas

El total de los cupos de VF autorizados en gastos de inversión para el periodo 2017-2040, suma \$82,1 billones (en pesos constantes de 2016). Recursos que se destinarán a garantizar la financiación de obras de infraestructura que: i) por su naturaleza no pueden realizarse en una sola vigencia fiscal; ii) son proyectos estratégicos de la mayor importancia en beneficio de la sociedad y la economía nacional, y iii) son determinantes para consolidar las condiciones materiales necesarias para apalancar el crecimiento esperado en los próximos años.

El 83,7% de los cupos autorizados para inversión se concentra en el sector transporte, donde se incluyen los sistemas estratégicos e integrados de transporte público de pasajeros, la construcción, mejoramiento y pavimentación de infraestructura vial (2017 – 2040); el 6,6% para programas de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento básico; el 3,1% corresponde al Fondo Adaptación para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña en el año 2010, en el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional de acuerdo con el Decreto 4580 de 2010; el 6,6% al resto de sectores. Los principales proyectos de inversión se presentan en el Cuadro 7.5 .

Cuadro 7.5 Cupos autorizados de inversión

(Miles de millones de \$ constantes de 2016)

Concepto	Vigencias Futuras							Totales	%
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023-2040		
CONCESION MAR 1, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	0	11	47	125	262	262	4,030	4,736	5.8
CORREDOR RUMICHACA - PASTO, DEPARTAMENTO DE NARIÑO	0	30	101	214	214	214	3,749	4,522	5.5
CONCESION MAR 2, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	0	0	17	141	269	269	3,497	4,193	5.1
CONCESION RUTA DEL SOL REGION NACIONAL	661	585	445	441	438	436	878	3,884	4.7
CORREDOR PAMPLONA -CUCUTA, DEPARTAMENTO DE NTE. SANTANDER	0	0	38	89	121	184	3,311	3,743	4.6
CORREDOR POPAYAN - SANTANDER DE QUILICHAO, DEPARTAMENTO CAUCA	0	0	72	153	153	153	2,674	3,204	3.9
CORREDOR PERIMETRAL DE CUNDINAMARCA, CENTRO ORIENTE	162	53	281	128	128	128	2,170	3,048	3.7
CONEXION PACIFICO 1 - AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD, ANTIOQUIA	0	83	83	189	189	189	2,263	2,995	3.7
CORREDOR SANTANA - MOCOCA - NEIVA, DPTOS DE HUILA, PUTUMAYO Y CAUCA	0	0	71	142	142	142	2,486	2,984	3.6
CORREDOR VILLAVICENCIO - YOPAL, DPTOS DEL META Y CASANARE	0	0	108	181	181	181	2,176	2,828	3.4
CORREDOR CONEXIÓN NORTE (AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD)-ANTIOQUIA	0	53	53	141	141	141	2,252	2,781	3.4
VIA MULALO - LOBOGUERRERO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	36	184	139	188	181	181	1,811	2,719	3.3
CONCESIÓN AUTOPISTA AL RÍO MAGDALENA 2, ANTIOQUIA Y SANTANDER	0	37	37	176	176	176	2,115	2,718	3.3
RECUPERACION DE LA NAVEGABILIDAD DEL RIO MAGDALENA	0	0	24	31	364	364	1,843	2,627	3.2
CONEXIÓN PACÍFICO 3, AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD, ANTIOQUIA	9	9	60	146	146	146	1,752	2,267	2.8
CORREDOR BUCARAMANGA - PAMPLONA, NORTE DE SANTANDER	0	0	60	105	100	105	1,891	2,261	2.8
CORREDOR BUCARAMANGA - BARRANCA - YONDO -ANTIOQUIA Y SANTANDER	6	76	116	136	136	136	1,497	2,104	2.6
PROGRAMA COBERTURA CONDICIONADA CRÉDITOS VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN	455	423	384	304	222	145	36	1,968	2.4
CORREDOR CARTAGENA - BQUILLA Y CIRCUNVALAR PROSPERIDAD - ATLANTICO BOLIVAR	81	115	115	115	118	118	1,299	1,961	2.4
CORREDOR HONDA - PUERTO SALGAR - GIRARDOT , CUNDINAMARCA, CENTRO ORIENTE	50	92	74	74	74	74	1,177	1,613	2.0
CONCESIÓN AUTOPISTA CONEXIÓN PACÍFICO 2, , ANTIOQUIA, OCCIDENTE	0	16	16	83	83	83	1,332	1,612	2.0
CORREDOR TRANSVERSAL DEL SISGA - BOYACA, CUNDINAMARCA Y CASANARE	0	21	72	72	72	72	1,298	1,608	2.0
VÍAS PARA LA CONECTIVIDAD REGIONAL. NACION - PREVIO CONCEPTO DNP	457	394	535	0	0	0	0	1,386	1.7
MEJORAMIENTO PROYECTO DE CONCESION RUTA DEL SOL SECTOR III NACIONAL	212	117	113	110	107	104	295	1,057	1.3
CORREDOR PUERTA DEL HIERRO – PALMAR VARELA Y CARRETO – CRUZ DEL VZO	0	0	46	46	46	46	827	1,011	1.2
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	449	432	173	0	0	0	0	1,055	1.3
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACION DESPLAZADA REGION NACIONAL	154	187	208	0	0	0	0	549	0.7
INFRAESTRUCTURA PARA ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE CALI	108	105	102	99	96	93	265	866	1.1
POLITICAS ESTRATEGICAS DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	297	265	0	0	0	0	0	562	0.7
CONSTRUCCIÓN ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL	1,635	934	0	0	0	0	0	2,568	3.1
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR DESPLAZAMIENTO	373	415	179	94	92	89	79	1,320	1.6
AMPLIACION PROGRAMA DE TELECOMUNICACIONES SOCIALES	307	156	15	8	11	8	11	516	0.6
Otros proyectos *	4,347	2,449	1,028	344	152	121	351	8,793	10.7
Total general	9,797	7,241	4,811	4,073	4,413	4,359	47,365	82,059	100.0 *

Valores inferiores a \$500 mm
 ***Autorizaciones a abril 30 de 2016
 Fuente: SIIF NACION- 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. Así, de las VF autorizadas para el sector transporte (\$68,7 billones), el 84,6% se ejecutará a través de APP (\$58,1 billones).

En el sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el 36,4% de las autorizaciones corresponde al programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda de segunda generación, el 29,7% para subsidios de vivienda, el 16% para servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali, el 10,4% para el desarrollo de políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional, el 7,2% para distribución coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva y el 0,3% a otros proyectos.

7.4 Vigencias Futuras 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 APP⁷⁰.

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.

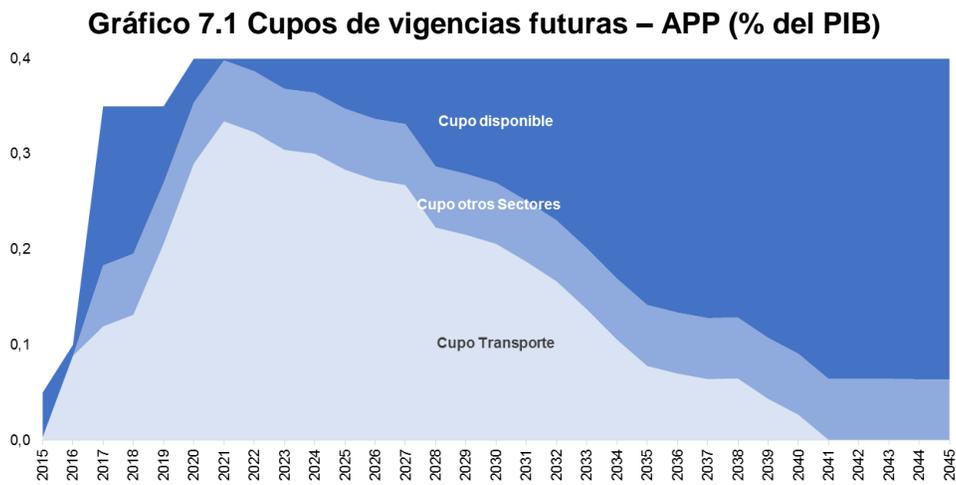
En desarrollo de la normatividad, el documento CONPES del MFMP 2016 aprobó el límite anual de autorizaciones para VF – APP, el cual mantiene los valores aprobados el año anterior mediante documento CONPES 3832 del 12 de junio de 2015, e incluye el año 2047. Esto se muestra en el Cuadro 6.6, a partir del año 2017.

Con base en la cuantía máxima anual para otorgar autorizaciones bajo el esquema APP, el CONPES, previo concepto del CONFIS, definió los sectores a los que se podrán otorgar dichas autorizaciones y distribuyó la cuantía máxima entre cada uno de ellos en porcentajes del PIB anual para el periodo comprendido entre el 2015 y 2046, los cuales se muestran en el

Gráfico 7.1 y el

⁷⁰ 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.

Cuadro 7.6. 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. Es importante mencionar que los cupos sectoriales, deberán ser evaluados de acuerdo al nuevo escenario fiscal.



Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Cuadro 7.6 Cupos APP (% del PIB)

Vigencia	Total APP	Transporte	Otros Sectores
2015	0,050	0,0033	
2016	0,100	0,0884	
2017	0,350	0,1193	0,064
2018	0,350	0,1315	0,064
2019	0,350	0,2057	0,064
2020	0,400	0,2899	0,064
2021	0,400	0,3342	0,064
2022	0,400	0,3228	0,064
2023	0,400	0,3043	0,064
2024	0,400	0,3003	0,064
2025	0,400	0,2836	0,064
2026	0,400	0,2728	0,064
2027	0,400	0,2675	0,064
2028	0,400	0,2229	0,064
2029	0,400	0,2153	0,064
2030	0,400	0,2058	0,064
2031	0,400	0,1871	0,064
2032	0,400	0,1665	0,064
2033	0,400	0,1373	0,064
2034	0,400	0,1054	0,064
2035	0,400	0,0778	0,064
2036	0,400	0,0699	0,064
2037	0,400	0,0641	0,064
2038	0,400	0,0647	0,064
2039	0,400	0,0434	0,064
2040	0,400	0,0267	0,064
2041	0,400	0,0004	0,064
2042	0,400	0,0004	0,064
2043	0,400	0,0003	0,064
2044	0,400		0,064
2045	0,400		0,064
2046	0,400		
2047	0,400		

Fuente: SIIF NACION- DGPPN MHCP

Con base en estos cupos, el monto y los proyectos autorizados por cuatrienios a 30 de abril de 2016 se muestra en el Cuadro 7.7.

**Cuadro 7.7 Vigencias Futuras APP
(Miles de millones de \$ constantes de 2016)**

Concepto	Vigencias futuras a través de contratos APP							Totales
	2017-18	2019-22	2023-26	2027-30	2031-34	2035-38	2039-42	
TOTAL PROYECTOS 4G (OLA 1 + OLA 2 + OLA 3)	1,123	10,178	11,998	11,998	11,246	6,660	1,705	54,908
OLA 1	978	4,565	4,941	4,941	4,461	1,701	128	21,714
CONCESION AUTOPISTA CONEXION PACIFICO 1, ANTIOQUIA	83	649	754	754	754	0	0	2,995
CONCESION AUTOPISTA CONEXION PACIFICO 2, ANTIOQUIA, OCCIDENTE	16	265	333	333	333	333	0	1,612
AUTOPISTA CONEXION PACIFICO 3, ANTIOQUIA, OCCIDENTE	18	497	584	584	584	0	0	2,267
CONCESION AUTOPISTA AL RIO MAGDALENA 2 DPTOS DE ANTIOQUIA Y SANTANDER	37	566	705	705	705	0	0	2,718
CORREDOR CONEXION NORTE - DPTO DE ANTIOQUIA	53	475	563	563	563	563	0	2,781
CORREDOR HONDA - PUERTO SALGAR - GIRARDOT , CUNDINAMARCA	141	294	294	294	294	294	0	1,613
CORREDOR CARTAGENA - BARRANQUILLA Y CIRCVALAR PROSPERIDAD - ATLANTICO Y BOLIVIA	196	466	472	472	354	0	0	1,961
CORREDOR PERIMETRAL DE CUNDINAMARCA, CENTRO ORIENTE	215	664	511	511	511	511	128	3,048
VIA MULALO - LOBOGUERRERO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	220	689	724	724	362	0	0	2,719
OLA 2	145	4,810	5,901	5,901	5,629	3,804	1,000	27,190
CORREDOR PUERTA DEL HIERRO – PALMAR DE VARELA Y CARRETO – CRUZ DEL VIZO	0	184	184	184	184	184	92	1,011
CONCESION AUTOPISTA AL MAR 1, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	11	695	1,047	1,047	1,047	890	0	4,736
CONCESION AUTOPISTA AL MAR 2, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	0	696	1,076	1,076	1,076	269	0	4,193
CORREDOR SANTANA - MOCOA - NEIVA, DEPARTAMENTOS DE HUILA, PUTUMAYO Y CAUCA	0	497	568	568	568	568	213	2,984
CORREDOR RUMICHACA - PASTO, DEPARTAMENTO DE NARIÑO	30	743	857	857	857	857	321	4,522
CORREDOR POPAYAN - SANTANDER DE QUILICHAO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA	0	530	611	611	611	611	229	3,204
CORREDOR TRANSVERSAL DEL SISGA, BOYACA, CUNDINAMARCA Y CASANARE	21	289	289	289	289	289	144	1,608
CORREDOR VILLAVICENCIO - YOPAL, DEPARTAMENTOS DEL META Y CASANARE	0	652	725	725	725	0	0	2,828
CORREDOR BUCARAMANGA - BARRANCABERMEJA - YONDO, ANTIOQUIA Y SANTANDER	82	524	544	544	272	136	0	2,104
OLA 3	0	802	1,156	1,156	1,156	1,156	578	6,004
CORREDOR BUCARAMANGA - PAMPLONA, NORTE DE SANTANDER	0	370	420	420	420	420	210	2,261
CORREDOR VIAL PAMPLONA - CUCUTA, DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER	0	432	736	736	736	736	368	3,743
OTROS APP	349	879	1,534	423	0	0	0	3,185
RECUPERACION DE LA NAVEGABILIDAD DEL RIO MAGDALENA	0	784	1,474	369	0	0	0	2,627
AEROPUERTOS DE LA ZONA SUR OCCIDENTE, DEPARTAMENTOS DE CAUCA, HUILA Y QUINDIO	73	95	59	54	0	0	0	282
CONCESION AUTOPISTA RUTA DEL SOL REGION NACIONAL	276	0	0	0	0	0	0	276
TOTAL APP - TRANSPORTE	1,473	11,056	13,532	12,421	11,246	6,660	1,705	58,093

***Autorizaciones a abril 30 de 2016
Fuente: SIIF NACION- DGPPN MHCP

Los montos de las VF de estos proyectos a precios de 2016 ascienden a \$58,1 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.

7.5 Vigencias Futuras en el Presupuesto General de la Nación

La participación de las vigencias futuras dentro del Presupuesto General de la Nación del periodo 2012 – 2016 se presenta en el Cuadro 7.8.

**Cuadro 7.8 Vigencias Futuras (% del PGN)
(Miles de millones de \$ constantes de 2016)**

VF TOTALES AUTORIZADAS PARA EJECUCIÓN PERIODO 2012 - 2016					
Clase	2012	2013	2014	2015	2016
Total general	14,659	21,009	24,548	21,880	19,654
PGN	165,276	185,525	203,000	216,158	215,914
% PGN	8.9	11.3	12.1	10.1	9.1

***Autorizaciones a abril 30 de 2016
Fuente: SIIF NACION- DGPPN MHCP

Capítulo VIII

8 DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES

El presente capítulo hace referencia a las deudas no explícitas y contingentes, en línea con las mejores prácticas a nivel internacional en términos de difusión de información fiscal.

En lo pertinente a pasivos contingentes, se muestran los resultados de las eventuales erogaciones que ante hechos futuros e inciertos se esperaría que la Nación tenga que cubrir. Se incluye la estimación de las obligaciones contingentes bajo cuatro categorías: i) por contratos administrativos (en donde se catalogan las Asociaciones Público Privadas), ii) por operaciones de crédito público, iii) por sentencias y conciliaciones y iv) por capital exigible.

Con respecto a las deudas no explícitas, se muestran las estimaciones para la deuda pensional y las cesantías retroactivas, conceptos que tienen gran incidencia en las finanzas de la Nación.

8.1 Pasivos contingentes

El manejo de las obligaciones contingentes constituye una pieza fundamental para los principios de disciplina fiscal de las entidades estatales en la República de Colombia. A diferencia de los pasivos tradicionales, para los cuales el responsable del mismo tiene certeza tanto de su monto como del momento en que tendrá que efectuarse el pago, las obligaciones contingentes están asociadas a hechos futuros e inciertos, por tanto su nivel de ocurrencia va a depender de la probabilidad de materialización de ciertos eventos.

En materia de disciplina fiscal, se han abordado estos temas desde el ámbito presupuestal, procedimental y técnico, para un adecuado manejo de tales contingencias, en procura de minimizar el impacto que una eventual materialización de un riesgo pudiera tener sobre las finanzas públicas. En este marco fue expedida la Ley 448 de 1998, mediante la cual se adoptan medidas con relación al manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales.

La ley en mención prevé que las obligaciones contingentes sean presupuestadas en el rubro de Servicio de la Deuda, para lo cual deben hacerse las apropiaciones necesarias con el propósito de cubrir las posibles pérdidas por las obligaciones contingentes a cargo de las entidades estatales. Mediante esta misma ley se creó el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, como una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por La Fiduciaria la Previsora S.A. y se facultó a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda, para aprobar las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las entidades estatales, que además da lugar a su correspondiente seguimiento periódico. Esas aprobaciones y seguimientos, por lo general, dan origen a un plan de aportes que se constituye en el cronograma de giros desde el rubro del Servicio de la Deuda de una entidad estatal al Fondo de Contingencias para, de esa manera, constituir el activo

compensatorio con el que serán cubiertas las obligaciones una vez se hayan materializado los riesgos.

Con base en la obligación de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo una relación de los pasivos contingentes generados por las operaciones de crédito público, por otros contratos administrativos, y por sentencias y conciliaciones en contra de la Nación. En este orden de ideas, se han realizado los cálculos, la consolidación y el análisis pertinentes, a fin de dar a conocer por este medio la relación de los pasivos contingentes que eventualmente podrían implicar pagos por parte de la Nación.

Vale resaltar que en la relación de los pasivos contingentes ha sido incluido el ítem “Capital Exigible”. Este concepto corresponde a un eventual pago que la Nación debería hacer ante los organismos multilaterales en forma de capitalización por ser parte de ellos. En concordancia con los lineamientos establecidos por el CONFIS, este renglón debe ser considerado como un pasivo contingente.

En lo pertinente al componente técnico, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), ha venido desarrollando y actualizando diferentes metodologías para la valoración de las obligaciones contingentes, donde el objetivo de cada una ha sido la estimación de la probabilidad de ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones contingentes, la posible exposición dineraria ante la ocurrencia de los eventos y el momento o duración de las circunstancias generadoras del compromiso de pago.

8.1.1 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, en concordancia con los planes de aportes aprobados por la DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Actualmente, el Fondo se viene alimentando con recursos que las entidades giran con base en planes de aportes aprobados por contratos administrativos, por proyectos de infraestructura y por operaciones de crédito público garantizadas por la Nación y, en menor cuantía (dado que apenas ha iniciado su funcionamiento), por contingente litigioso en virtud del artículo 194 de la Ley 1437 de 2011.

Por contratos de infraestructura, se tienen aportes para aquellas obligaciones contingentes derivadas de garantías otorgadas en contratos para los sectores de transporte, energía, agua potable o saneamiento básico y comunicaciones. Por su parte, por operaciones de crédito público se cuenta con aportes para las obligaciones que sean contratadas con garantía de la Nación. Además, según las últimas disposiciones legales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011, las entidades que constituyen una sección del Presupuesto General de la Nación, deberán realizar aportes al Fondo de Contingencias por sentencias y conciliaciones. A la fecha, ya una entidad comenzó a efectuar aportes por este concepto.

A 31 de diciembre de 2015, el Fondo de Contingencias contaba con un saldo acumulado de \$1.058 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 riesgos a cargo de la ANI de los diferentes proyectos, en especial el programa de Cuarta Generación de concesiones viales. Del total del saldo acumulado, el 83,1% corresponde a aportes por obligaciones contingentes generadas en la celebración de contratos para el desarrollo de proyectos de infraestructura, el 16,1% corresponde a obligaciones contingentes de la Nación por el otorgamiento de garantías en la celebración de operaciones de crédito público a diferentes entidades estatales y el 0,8% restante corresponde a los aportes efectuados por concepto de Sentencias y Conciliaciones (Cuadro 8.1).

**Cuadro 8.1 Saldo Acumulado Fondo de Contingencias
(Miles de Millones de pesos corrientes)**

Contingente	Saldo	Pagos Efectuados
Infraestructura	879	592
Garantías de la Nación	170	0
Sentencias y conciliaciones	8	0
Total	1058	592

Saldo Acumulado a diciembre de 2015.

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A

A través de los pagos realizados por el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, se ha podido dar continuidad a los diferentes proyectos en los cuales 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, contribuyendo así con el desarrollo de los proyectos.

Cuando se debe efectuar un pago ante la materialización de un riesgo, el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales realiza el desembolso directamente al concesionario en máximo 10 días hábiles, evitando el pago de intereses corrientes y moratorios, cumpliendo así con el objeto del mismo de atender las obligaciones contingentes de las entidades estatales, según el artículo 3° de la Ley 448 de 1998. En el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se presenta la discriminación, por proyecto y por tipo de riesgo, de cada uno de los pagos efectuados por el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

**Cuadro 8.2 Pagos Fondo de Contingencias
(Miles de Millones de pesos corrientes)**

Proyecto	Riesgo	Pagos
Bogotá Girardot	Geológico	51
	Predial	127
Zona Metropolitana de Bucaramanga	Predial	6
Área Metropolitana de Cúcuta y Norte de Santander	Tarifario	9
	Predial	8
Bogotá Villavicencio	Geológico	54
	Laudo	21
	Predial	76
	Diseños	46
Ruta del Sol Sector I	Predial	4
Ruta del Sol Sector II	Predial	111
Ruta Caribe	Predial	3
Américas Sector I	Predial	37
Siberia- La Punta- El Vino	Predial	39
Total		592

Pagos Acumulados a diciembre de 2015

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A.

8.1.2 Pasivo contingente por contratos de infraestructura

Los pasivos contingentes por contratos de infraestructura se originan cuando las entidades estatales pactan obligaciones pecuniarias cuyo pago a un privado depende de la ocurrencia de eventos futuros e inciertos. La Ley 448 de 1998 regula el manejo presupuestal de las contingencias, define las instancias de aprobación de las mismas y crea el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, con el fin de disminuir la volatilidad fiscal que generan los pagos por concepto de obligaciones contingentes.

Adicionalmente, en el artículo 16 del Decreto 423 de 2001 se establece que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) “(...) *orientará la política de riesgo contractual del Estado a partir del principio de que corresponde a las entidades estatales asumir los riesgos propios de su carácter público y del objeto social para el que fueron creadas o autorizadas, y a los contratistas aquéllos determinados por el lucro que constituye el objeto principal de su actividad.*” En concordancia con este artículo fueron expedidos los documentos CONPES 3107 de 2001 y 3133 de 2001. Posteriormente, con los Documentos 3760 de 2013 y 3800 de 2014, el CONPES define los lineamientos de política en asignación de riesgos para la cuarta generación de concesiones viales en lo pertinente a la estructuración y procesos de selección. Adicionalmente, con el documento 3807 de 2014 se realizan ajustes a las políticas de distribución de riesgos para proyectos aeroportuarios bajo esquemas de APP.

Cabe resaltar que con la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se permitió dinamizar los recursos que se encuentran depositados en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, autorizando el traslado entre riesgos de proyectos, con la condición que el riesgo del proyecto que liberará recursos haya cesado total o parcialmente. Con lo anterior, se busca movilizar los recursos que se han aportado al Fondo y

cubrir las eventuales necesidades en materia de obligaciones contingentes que se presenten en proyectos que están iniciando ejecución.

Complementariamente, con la entrada en vigencia de la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, se fortalecieron las bases normativas para la ejecución de proyectos desarrollados bajo esquemas de Asociación Público Privada (APP). La ley hace especial énfasis en la asignación de riesgos como piedra angular de los proyectos a desarrollar bajo este esquema, en los que, por medio de una adecuada asignación y gestión de los mismos, se maximiza el valor económico de los proyectos.

A través de un esquema de APP, la entidad estatal encarga a un inversionista privado el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura.

En la estructuración y desarrollo de estos esquemas, tanto las entidades estatales como el agente privado asumen riesgos buscando asignarlos a quien esté en mejores condiciones para administrarlos y en mayor capacidad de gestionar los diferentes mecanismos de mitigación. Bajo esta premisa de asignación de riesgos se ha diseñado la Política de Riesgo Contractual del Estado, definida por el CONPES, fundamental para una eficiente administración de los diferentes riesgos presentes en los proyectos, así como para la estructuración de los contratos respectivos.

Adicionalmente, la Ley APP dio origen a la clasificación de proyectos bajo dos modalidades: iniciativa pública e iniciativa privada. La iniciativa pública se caracteriza porque es la entidad estatal la que realiza la estructuración del proyecto y la adjudicación se efectúa a través del mecanismo de licitación pública. En este tipo de proyectos el 100% de los recursos necesarios pueden ser vía aportes por parte de la Nación o de la Entidad Territorial. Por otro lado, se encuentra la iniciativa privada, la cual puede contemplar o no desembolsos de recursos públicos dentro de su estructuración. En caso que contemple desembolso de recursos públicos, la reciente Ley 1753 de 2015 reglamenta que se podrá solicitar un máximo de 20% del presupuesto de inversión en el caso de proyectos de carreteras y el 30% en el caso de otro tipo de proyectos.

Colombia desde 1994, inició la contratación del sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura con la primera generación de concesiones, en la cual la mayoría de riesgos fueron retenidos por el sector público y se otorgaron garantías de ingreso mínimo. En la segunda generación se eliminaron las garantías de tráfico y se trasladaron más riesgos al sector privado. En la tercera generación se introdujo la modalidad de ingreso esperado y alcance progresivo en la ejecución de los proyectos.

Bajo la normatividad de la Ley APP se estructuró el programa de cuarta generación (4G) que busca cerrar la brecha de infraestructura en Colombia. Dicho programa se encuentra impulsado por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” y 2014-2018 “Todos por un nuevo país” 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. A la fecha de publicación de este documento el programa es una realidad con 28 proyectos adjudicados (19 Iniciativas

Públicas y 9 iniciativas privadas), 9 proyectos con cierre financiero y \$50 billones de vigencias futuras aprobadas.

Actualmente, se encuentran en ejecución tanto contratos de las tres primeras generaciones de concesiones viales, como proyectos 4G cuyas obligaciones contingentes se presentan adelante.

En el Cuadro 8.3 se presenta la valoración de los pasivos contingentes derivados de los proyectos correspondientes a concesiones de primera, segunda y tercera generación. Cabe resaltar que la variación respecto al periodo anterior se resume en la culminación del cronograma de materialización del contingente en el año 2015 para proyectos como: Transversal de las Américas, Área Metropolitana de Cúcuta, Malla vial del Valle y Zipaquirá - Palenque. Así mismo, algunos de estos proyectos han liberado recursos, por concepto de cesación parcial y total del riesgo, y se encuentran en proceso de traslado dichos montos a otros proyectos que tienen necesidades de cobertura de riesgos. Lo anterior en cumplimiento de la Ley 1753 de 2015.

Cuadro 8.3 Pasivo Contingente 2016-2027 concesiones actuales

Proyecto	Riesgo	Planes de Aportes al FCEE 2016-2027*	Saldo FCEE**
Desarrollo del Oriente de Medellín y Valle de Rionegro***	Ingreso Mínimo	461,213	0
Transversal de las Américas	Político Social	0	16,400
	Predial	0	80,934
Área Met. Cúcuta	Soporte de servicio de deuda	0	13,812
	Predial	0	24,436
	Tarifario	23,386	8,193
Armenia - Pereira -Manizales	Comercial	0	0
	Ingreso	0	3,177
Bogotá - Villavicencio	Ambiental	3,835	8,787
	Diseños	58,283	13,397
	Geológico	157,181	28,828
	Laudo	83,395	24,744
Bosa - Granada - Girardot	Predial	9,759	13,043
	Geológico	0	14,905
	Predial	0	44,865
Córdoba- Sucre	Soporte de servicio de deuda	0	3,723
	Predial	0	97,486
Girardot-Ibagué-Cajamarca	Soporte de servicio de deuda	0	6,206
	Geológico	0	4,066
	Tributario	0	973
Malla Vial del Valle	Predial	0	13,738
	Ambiental	0	977
Rumichaca Pasto Chachagüi	Comercial	0	9,343
	Predial	0	2,182
Ruta Caribe	Predial	0	60,187
Ruta del Sol sector 1	Geológico	0	81,669
	Predial	0	20,314
Ruta del Sol sector 2	Comercial	228,884	0
	Predial	5,949	28,847
Ruta del Sol sector 3	Comercial	46,743	2,947
	Predial	0	28,864
Siberia - La punta - el vino	Predial	0	36,766
Zipaquirá - Palenque	Puntos Críticos	0	10,062
Zona Met. Bucaramanga	Soporte de servicio de deuda	0	38,586
	Predial	0	20,459
	Tributario	0	9,708
Pereira-La Victoria	Predial	4,769	0
Total		1,083,398	772,623

*Millones de pesos constantes de diciembre de 2016 actualizada a marzo de 2016.

** Millones de pesos corrientes. Saldo acumulado a marzo de 2016. Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A.

*** Cálculos realizados por DEE – SAF (DNP). Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura. Esta información fue obtenida en mayo de 2016.

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN - MHCP.

A partir del año 2012 inicio la estructuración del programa de cuarta generación (4G) de infraestructura vial, bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas APP, este a su vez se ha dividido en tres grupos de proyectos de iniciativa pública.

Respecto a la Primera Ola de 4G, han sido aprobados Planes de Aportes al FCEE para nueve proyectos, entre los que se destaca la valoración de riesgos de tipo: ambiental, comercial, predial y redes. Adicional a los anteriores, se pacta el riesgo geológico para tres proyectos específicos.

Para estos nueve proyectos, durante el periodo 2016- 2027 (horizonte de este Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016), el contingente es de \$1,3 billones que, respecto al contingente total por infraestructura para dicho periodo, representa el 28,12%. Esta cifra se explica en el hecho que los riesgos anteriormente mencionados, son compartidos entre la Agencia Nacional de Infraestructura y el socio privado. Por su parte, el riesgo comercial representa el 78,61% del monto total de planes de aportes al FCEE para la primera ola.

Respecto al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia anterior, vale la pena resaltar que el proyecto “Autopista al Río Magdalena 1” no cuenta con proyección de contingente debido a que la ANI solicitó la eliminación del plan de aportes de dicho proyecto, considerando que el Gobierno Nacional aprobó una APP de iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos denominada “Vías del Nus”, proyecto que tendrá un alcance similar al estructurado bajo la Iniciativa Pública.

Cabe resaltar que los proyectos Girardot-Honda-Puerto Salgar, Cartagena-Barranquilla, Pacifico1, Pacifico 2 y Pacifico 3, Perimetral de Oriente, Río Magdalena 2 y Conexión Norte, enmarcados dentro de la primera ola de concesiones 4G ya cuentan con cierre financiero, lo cual asegura la consecución de recursos de financiación que permitirá iniciar la ejecución de las obras del proyecto.

En el Cuadro 8.4 **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se presentan los montos de las obligaciones contingentes pactadas bajo el programa 4G de concesiones viales en su Primera Ola.

**Cuadro 8.4 Pasivo Contingente 2016-2027 - 4G Primera Ola
(Millones de pesos constantes de 2016)**

Proyecto	Riesgo	Planes de Aportes al FCEE 2016-2027	Total Plan de Aportes al FCEE del proyecto
Cartagena - Barranquilla	Ambiental	20,656	20,656
	Comercial	19,792	30,120
	Predial	89,347	89,347
	Redes	374	374
Girardot - Puerto Salgar	Ambiental	3,946	3,946
	Comercial	102,512	151,369
	Predial	31,859	31,859
	Redes	13	13
Magdalena 2	Ambiental	4,486	4,486
	Comercial	134,814	163,943
	Predial	26,630	26,630
	Redes	542	542
Mulaló - Loboguerrero	Ambiental	16,947	16,947
	Comercial	90,076	168,250
	Geológico	44,564	44,564
	Predial	18,278	18,278
Conexión Norte	Redes	1,241	1,241
	Ambiental	3,683	3,683
	Comercial	115,968	139,809
	Predial	27,854	27,854
Pacífico 1	Redes	557	557
	Ambiental	3,272	3,272
	No instalación de casetas de peaje	14,091	14,091
	Comercial	93,575	173,764
Pacífico 2	Predial	16,425	16,425
	Redes	65	65
	Ambiental	1,473	1,473
	Comercial	74,678	144,679
Pacífico 3	Geológico	5,824	5,824
	Predial	15,505	15,505
	Redes	12	12
	Ambiental	670	670
Perimetral de oriente de Cundinamarca	Comercial	43,892	105,387
	Predial	43,048	43,048
	Redes	4,221	4,221
	Ambiental	10,126	10,126
Total	Comercial	243,725	506,505
	Predial	25,032	25,032
	Redes	153	153
		1,349,926	2,014,720

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPN.

* Millones de pesos constantes de diciembre de 2016.

Para la Segunda Ola del Programa 4G, se encuentran registrados planes de aportes al FCEE para nueve proyectos con riesgos de tipo: ambiental, comercial, predial y redes. El riesgo geológico se encuentra presente en dos proyectos y adicionalmente se incluyen los riesgos referentes a las demoras en la entrega de peajes y a la no instalación de los mismos.

Como puede observarse en el Cuadro 8.5 respecto al contingente total para este grupo de concesiones, el riesgo comercial es el de mayor participación con un 60,38% de un total de \$2,07 billones de contingente para el periodo 2016-2027.

Así mismo el proyecto Neiva-Girardot, el cual contemplaba desembolso de recursos públicos (vigencias futuras y aportes al FCEE) dentro de su estructuración inicial, fue replanteado y presentado bajo la modalidad de iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos, por lo tanto el contingente asumido por el Estado no se encuentra relacionado en los cuadros anteriores.

**Cuadro 8.5 Pasivo Contingente 2016-2027 - 4G Segunda Ola
(Millones de pesos constantes de 2016)**

Proyecto	Riesgo	Planes de aportes al FCEE 2016-2027*	Total planes de aportes al FCEE del proyecto*
Mar 1	Ambiental	12,592	12,592
	Comercial	43,348	103,517
	Predial	20,337	20,337
	Redes	1,124	1,124
Mar 2	Ambiental	5,585	5,585
	Comercial	88,301	495,878
	Demoras entrega de peajes	1,987	1,987
	Predial	13,248	13,248
	Redes	1,404	1,404
Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó	Ambiental	2,717	2,717
	Comercial	244,596	526,155
	Geológico	69,299	69,299
	Predial	54,113	54,113
	Redes	300	300
	No instalación caseta de peaje	200,328	200,328
	Movimiento coluviones	24,607	47,114
Villavicencio-Yopal	Ambiental	14,446	14,446
	Comercial	291,135	610,515
	Predial	99,501	99,501
	Redes	618	618
Transversal del Sisga	Ambiental	3,459	3,459
	Comercial	75,543	151,801
Popayán-Santander de Quilichao	Ambiental	11,712	11,712
	Comercial	149,492	325,231
	Predial	40,704	40,704
	Redes	99	99
Puerta de Hierro-Cruz del Viso	Ambiental	186	186
	Comercial	19,987	39,157
	Predial	8,755	8,755
Pasto-Rumichaca	Ambiental	18,395	18,395
	Comercial	169,069	364,910
	Predial	91,568	91,568
	Redes	742	742
Neiva-Mocoa-Santana	Ambiental	2,466	2,466
	Comercial	168,367	273,040
	Predial	68,148	68,148
	Redes	110	110
	No instalación caseta de peaje	51,641	51,641
Total		2,070,030	3,732,904

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

* Millones de pesos constantes de diciembre de 2016.

Con referencia a la Tercera Ola de Asociaciones Público Privadas, como se muestra en el Cuadro 8.6, la DGCPTN ha aprobado la valoración de las obligaciones contingentes para dos proyectos que cuentan con los respectivos Planes de Aportes al FCEE. Estos corresponden a los proyectos “Bucaramanga – Pamplona” y “Pamplona-Cúcuta”.

Cabe aclarar que de los dos proyectos, el único adjudicado es Bucaramanga-Pamplona, el cual aún no cuenta con firma oficial de contrato, ni acta de inicio.

**Cuadro 8.6 Pasivo Contingente 2016-2027 - 4G Tercera Ola
(Millones de pesos constantes de 2016)**

Proyecto	Riesgo	Planes de aportes al FCEE 2016-2027*	Total planes de aportes al FCEE del proyecto*
Bucaramanga-Pamplona	Ambiental	884	884
	Comercial	35,221	90,529
	Predial	40,052	40,052
	Redes	63	63
Pamplona-Cúcuta	Ambiental	351	351
	Comercial	30,297	82,473
	Demora en entrega de peaje	21,488	21,488
	Geológico	16,222	16,222
	Predial	27,227	27,227
	Redes	344	344
Total		172,148	279,632

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

* Millones de pesos constantes de diciembre de 2016.

Es importante mencionar que los proyectos incluidos dentro de la primera y segunda ola del programa 4G se encuentran adjudicados y actualmente están en etapa pre construcción que involucra realización de estudios de detalle, la gestión de compra de predios, así como la 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 compartieron riesgos con el privado, los cuales comprenden sobrecostos en la adquisición predial, compensaciones ambientales, traslado de redes y soporte geológico, y en la etapa de operación el soporte comercial en los años 8, 13, 18 y 25 de la concesión.

En el Cuadro 8.7 se presentan otros proyectos desarrollados bajo mecanismos de APP, que han sido aprobados por la DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y cuentan con un Plan de Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

**Cuadro 8.7 Pasivo Contingente 2016-2027 – Cormagdalena
(Millones de pesos constantes de 2016)**

Proyecto	Riesgo	Planes de aportes al FCEE 2016-2027*	Total planes de aportes al FCEE del Proyecto*
Cormagdalena	Ambiental	1,231	1,231
	Cambio en el cauce	108,436	108,436
	Comercial	13,390	13,390
	Reparación Obras (OyM)	1,696	1,696
Total		124,753	124,753

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

* Millones de pesos constantes de diciembre de 2016.

Dentro de los proyectos que se han desarrollado por medio del esquema de APP y que cuentan actualmente con la aprobación de obligaciones contingentes por parte de la DGCPTN, se encuentran proyectos aeroportuarios, como (i) el Aeropuerto Ernesto Cortissoz de la ciudad de Barranquilla y (ii) el proyecto aeropuertos del Sur-Occidente, que corresponden al Edén de Armenia y Benito Salas de Neiva. Estos dos proyectos cuentan con la misma asignación de

riesgos, la cual fue determinada por medio del CONPES 3807 de 2014. Igualmente, los dos proyectos no realizan aportes al FCEE, ya que, de acuerdo con la entidad contratante (ANI), ninguno de los riesgos identificados se encuentra en el área de riesgo valorable definida por la DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, se aprobó la valoración de obligaciones contingentes del proyecto Servicio de Recaudo de Peajes Invías, el cual tiene un plazo de 5 años y fue estructurado bajo la modalidad de iniciativa pública. Para este caso específico se contemplan mecanismos alternativos propios de la ejecución del proyecto que permitirán compensar al socio privado en caso de materialización de algún riesgo a cargo del público, sin necesidad de recurrir al Fondo de Contingencias.

De igual forma, se analizó el proyecto de origen territorial denominado “Aeropuerto Internacional Matecaña”, el mismo nace como una iniciativa de la Alcaldía de Pereira, bajo la estructuración de una iniciativa pública sin desembolsos de recursos públicos. Dicho proyecto, no requiere aportes públicos vía vigencias futuras y no cuenta con un plan de aportes aprobado ya que, en principio, los riesgos a cargo del público no se encuentran dentro del área valorable.

En el Cuadro 8.8 se presentan las obligaciones contingentes por contratos administrativos desarrollados bajo esquemas de APP de iniciativa pública, las cuales representan el 0,57% del PIB. Este monto tiene en cuenta las variaciones en la programación de planes de aportes de los proyectos de Primera, Segunda y Tercera generación de concesiones, así como los proyectos que pasaron correspondientes a iniciativas privadas sin desembolso de recursos públicos y por tanto ya no cuentan con plan de aportes al Fondo de Contingencias, adicional a la inclusión de los planes de aportes pertenecientes a los proyectos de la Tercera Ola de 4G.

Cuadro 8.8 Pasivo Contingente en Contratos para el Desarrollo de Infraestructura Vial de Iniciativa Pública
(Millones de pesos constantes de 2016)

Obligaciones Contingentes	2016-2027	
	\$ Billones	% PIB
Concesiones desarrollo de infraestructura	4.80	0.57%

Fuente: Planes de aportes aprobados por la DGCPTN.

*En este valor no se incluye el valor de los Planes de Mitigación de los Proyectos APPIP-SRP

Como lo establece el Decreto 423 de 2001 y en los términos del artículo 6º de la Ley 448 de 1998, la DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó seguimiento a los Planes de Aportes de varios proyectos, en los cuales la entidad concedente es la ANI. Dichos seguimientos se realizan a partir de la información técnica que remite la 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. El objetivo principal del seguimiento es la modificación, ya sea aumentando o disminuyendo el monto de los aportes, a partir de la probabilidad de ocurrencia y el posible impacto de los riesgos en los proyectos de acuerdo con la ejecución de los mismos. Dentro del análisis se contempla, principalmente, un nuevo cronograma de aportes, con su correspondiente monto.

En el marco de esta labor, se realizaron seguimientos a algunos proyectos enmarcados dentro del programa 4G, con sus respectivas modificaciones a los cronogramas de aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. De igual manera se realizó seguimiento a algunos contratos de Primera, Segunda y Tercera generación de concesiones viales, como lo son: Bogotá-Villavicencio, Armenia-Pereira-Manizales, Girardot-Ibagué-Cajamarca, Rumichaca-Pasto-Chachagüí y Pereira-La Victoria. Algunos de ellos liberaron recursos por ciertos riesgos, los cuales fueron trasladados al interior del Fondo de Contingencias para atender necesidades en otros proyectos.

8.1.2.1 Iniciativas Privadas sin Desembolsos de Recursos Públicos – APPIP-SRP

La Ley 1508 de 2012 reglamentó la presentación de iniciativas privadas bajo el esquema APP, en la cual un originador privado podrá presentar a consideración de las entidades estatales competentes, proyectos para proveer algún tipo de infraestructura pública y sus servicios relacionados. Así, en el marco del programa de Cuarta Generación de concesiones viales, la Agencia Nacional de Infraestructura ha venido evaluando, aprobando y priorizando corredores viales a ser desarrollados bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada sin desembolsos de recursos públicos (APPIP-SRP).

En estos proyectos, la retribución al socio privado depende exclusivamente de los recursos provenientes de la cesión del recaudo de peajes, tanto existentes como nuevos, y el incremento de tarifas, durante el plazo del contrato de concesión, ya que no se involucran compromisos de vigencias futuras por parte del Estado para su ejecución.

Respecto a esta modalidad de APP, la DGCPTN ha efectuado la aprobación de la valoración de las obligaciones contingentes de los proyectos que se presentan en el Cuadro 8.9, en el marco de las facultades otorgadas por las Leyes 448 de 1998 y 1508 de 2012.

Cuadro 8.9 Proyectos de Iniciativa Privada sin Desembolsos de Recursos Públicos⁷¹

Proyecto	Plazo Inicial	Ampliación Plazo Riesgos*	KM	Peajes Nuevos	Peajes Existentes	Incremento Tarifas de Peajes
Ibagué Cajamarca	28	6	225	1	2	44%
Malla Vial del Meta	30	6	354	1	5	73%
Chirajará Villavicencio	39	8	86	0	3	16%
Cesar Guajira	34	7	350	6	1	32%
Antioquia Bolívar	34	7	492	3	5	92%
Cambao Manizales	34	7	256	2	2	40%
Neiva Girardot	30	6	208	0	3	33%
Tercer Carril Bta Girardot	30	6	141	0	2	70%
Vías del Nus	30	6	160	0	4	82%
Buga Buenaventura	30	6	111	1	1	122%
Accesos Norte Fase I	22	4	59	0	3	0%
Total	31	6	2442	14	31	55%

*Mecanismo de mitigación de riesgos mediante de ampliación de plazo inicial de la concesión
Fuente: ANI y DGCPTN

⁷¹ Los totales de las variables plazo inicial, ampliación plazo riesgos e incremento de tarifas corresponden al promedio de los once proyectos.

Es importante mencionar que de acuerdo con la regulación vigente, en los proyectos APPIP-SRP, los riesgos asumidos por la entidad concedente no podrán ser atendidos a través del Fondo de Contingencias, ya que dicho Fondo, de acuerdo con el artículo 2° de Decreto 1467 de 2012, es considerado como un fondo público y por tanto los recursos provenientes de este computan como “desembolso de recursos públicos”.

Con el ánimo de regular los mecanismos de mitigación de riesgos asumidos por parte de las entidades públicas en el ámbito de las APPIP-SRP, se expidió el Decreto 2043 de 2014, en el cual se establecen los mecanismos de compensación por riesgos que podrán establecerse en las estructuraciones de este tipo de proyectos. Dentro de los mecanismos permitidos se encuentran: i) la ampliación del plazo inicial, ii) la modificación del alcance del proyecto, iii) el incremento de los peajes y tarifas, iv) el uso subcuentas de excedentes de los patrimonios autónomos, entre otros mecanismos que no involucren desembolsos de recursos públicos. Adicionalmente, se plantea que dichas iniciativas deberán presentar una asignación de riesgo de acuerdo con el CONPES 3107 y sus modificaciones (CONPES 3760 y 38072), esto sin perjuicio a que el originador presente una iniciativa con una asignación de riesgos más favorable para la entidad estatal.

En el marco de las aprobaciones de las valoraciones de las obligaciones contingentes para proyectos (APPIP-SRP), la ANI realiza un análisis de la suficiencia de los mecanismos de mitigación anteriormente mencionados, el cual es aprobado por la DGCPTN. En el Cuadro 8.10 se relaciona la valoración de las obligaciones contingentes asumidas por la ANI en el marco de las APPIP-SRP, las cuales ascienden a 10.546 miles de millones.

El 59% del contingente se encuentra concentrado en los años 2016-2027, teniendo en cuenta que la materialización de la mayoría de riesgos asumidos por el Estado ocurre durante la etapa de construcción (predial, ambiental, redes y geológico). Vale la pena mencionar que el año 2022 concentra el mayor monto de contingencias, ya que en este año culmina la etapa de construcción de la mayoría de proyectos y al mismo tiempo podrían materializarse los riesgos de menor recaudo, como no incremento de tarifas o no instalación de las casetas de peajes planteadas en la etapa de estructuración (Gráfico 8.1)

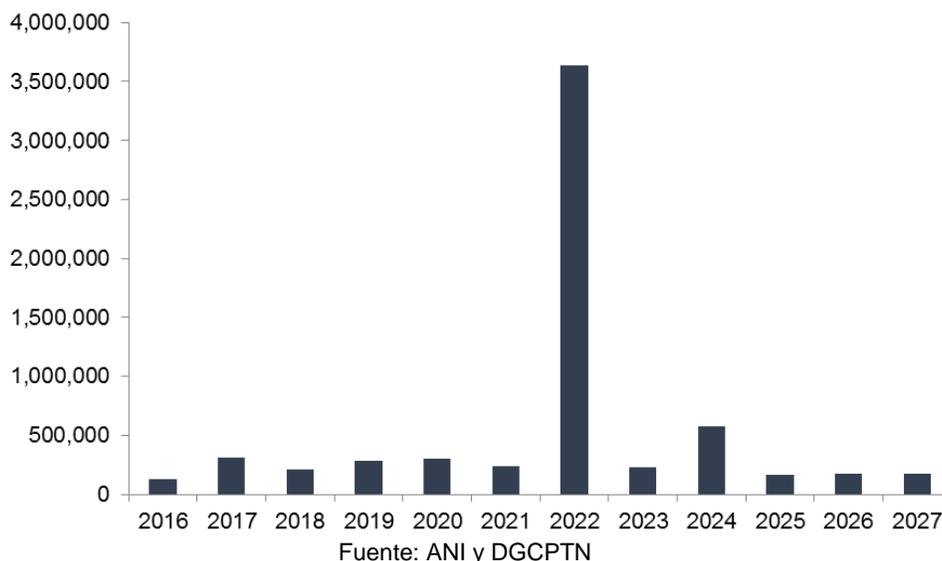
⁷² Documentos CONPES que regulan la asignación de riesgos en Iniciativas Públicas.

Cuadro 8.10 Valor estimado de los riesgos asumidos por la Nación en los Proyectos de Iniciativa Privada sin Recursos Públicos (Millones de pesos constantes de 2016)

Proyecto	Riesgo	Pasivo Contingente
Accesos Norte	Predial	89.063
	Ambiental	354
	Redes	622
Antioquia- Bolívar	Predial	44.246
	Ambiental	3.868
	Redes	1.441
	No Instalación de Peajes	1.682.685
Buga Buenaventura	Predial	86.814
	Ambiental	22.773
	Redes	2.959
	No Aumento de Tarifas y Demores en instalación de casetas de peaje	129.273
Cambao- Manizales	Riesgo político y social	516.466
Cesar- Guajira	Predial	9.703
	Ambiental	596
	No Instalación de Peajes	1.275.948
	Redes	296
	Tarifas Diferenciales	278.624
Chirajara- Villavicencio	Ambiental	6.019
	Predial	22.709
	Geológico	117.707
	No incremento de tarifas	3.284.464
Ibague- Cajamarca	Instalacion de peajes	63.419
Malla Vial del Meta	Predial	89.298
	Ambiental	5.310
	Redes	114
	Riesgo No instalación de peajes	82.374
	Riesgo No Incremento de Tarifas	1.948.069
Neiva- Girardot	Predial	59.040
	Ambiental	11.326
	Redes	546
	No incremento de tarifas	22.038
Tercer Carril Bogotá Girardot	Predial	71.227
	Ambiental	2.750
	Redes	844
	No incremento de tarifas	278.443
Vías del Nus	Predial	15.619
	Ambiental	6.781
	Redes	2.527
	Riesgo No Incremento de Tarifas	276.789
	Riesgo Nuevas Tarifas Diferenciales	33.791
Total		10.546.936

Fuente: Valoraciones de Riesgo aprobadas por la DGCPN

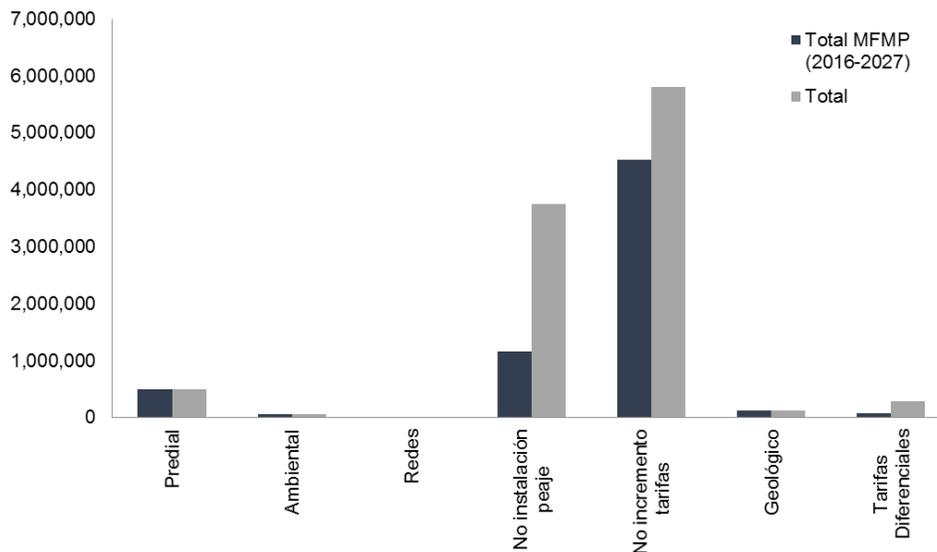
**Gráfico 8.1 Distribución de Contingente de Iniciativas Privadas (2016-2027)
(Millones de pesos constantes de 2016)**



Cabe aclarar que en el caso de los riesgos predial, ambiental y redes, estos son compartidos entre el público y el privado de la siguiente manera (asumiendo un costo base de 100%): i) Hasta el 120% del sobrecosto el privado asume la totalidad del riesgo, ii) entre el 120% y 200% de sobrecosto, el privado asume el 30% del sobrecosto y el Estado el 70%, iii) valores superiores al 200% de sobrecosto, el Estado asume la totalidad del riesgo. Se exceptúan de la anterior regla los proyectos Cambao-Manizales e Ibagué-Cajamarca, proyectos en los que el asociado privado asume la totalidad de los riesgos anteriormente mencionados. Se reitera que estas contingencias no pueden ser cubiertas a través del Fondo de Contingencias y se atienden a través de los mecanismos de compensación establecidos en el Decreto 2043 del 2014⁷³.

⁷³ El Decreto 2043 de 2014, establece los mecanismos de compensación por riesgos que podrán establecerse en las estructuraciones de proyectos de iniciativas privadas. Dentro de los mecanismos permitidos se encuentran: i) la ampliación del plazo inicial, ii) la modificación del alcance del proyecto, iii) el incremento de los peajes y tarifas, iv) el uso subcuentas de excedentes de los patrimonios autónomos, entre otros mecanismos que no involucren desembolsos de recursos públicos.

Gráfico 8.2 Contingente de Iniciativas Privadas por tipo de Riesgo (Millones de pesos constantes de 2016)



Fuente: ANI y DGCPNT

Como se refleja en el Gráfico 8.2, los riesgos con una mayor participación dentro del contingente son la no instalación de casetas de peaje y el no incremento de tarifas. Lo anterior teniendo en cuenta que en el caso de las iniciativas privadas sin desembolsos de recursos públicos, la totalidad del ingreso del concesionario proviene del recaudo de peajes y por ende la materialización de dichos riesgos compromete la ejecución de la totalidad de las obras incluidas en el alcance inicial y puede derivar en la terminación anticipada de los proyectos en caso que los mecanismos de compensación definidos en el Decreto 2043 de 2014 no sean suficientes para compensar los riesgos materializados.

Estos proyectos se encuentran en el proceso de cumplir con el cierre financiero. A la fecha el proyecto Ibagué-Cajamarca ya presentó el cierre financiero, garantizando el inicio de la etapa de construcción y ejecución del mismo.

8.1.2.2 Fondo de contingencias por contratos de infraestructura

El FCEE tiene por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contingentes de las entidades estatales que cuenten con planes de aportes aprobados y efectúen los giros correspondientes. De acuerdo con la normatividad pertinente, este Fondo es un sistema de manejo de los recursos transferidos por las entidades aportantes en la forma, cuantía y oportunidad previstas en el Plan de Aportes aprobado, para atender el cumplimiento de las obligaciones contingentes asumidas en los contratos respectivos.

Este mecanismo de liquidez y de manejo de los recursos permite a las entidades estatales contar oportunamente con los recursos necesarios para atender la materialización de los riesgos, garantizando así, la continuidad de los proyectos y la estabilidad fiscal de las finanzas públicas de las entidades estatales.

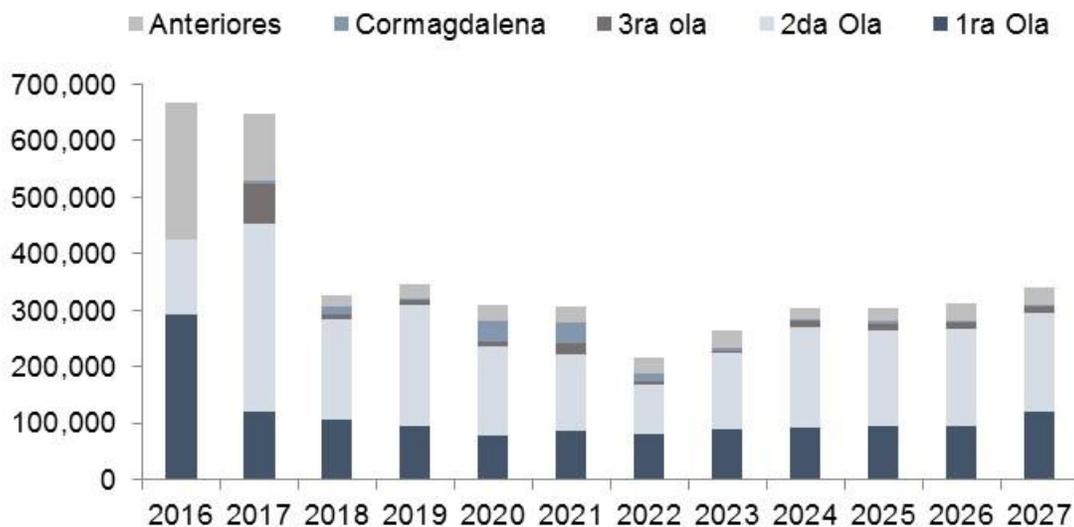
En el Gráfico 8.3 se presenta el perfil de los Planes de Aportes para las vigencias 2016 – 2027 de las entidades estatales que actualmente cuentan con Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN, los cuales ascienden a 4,3 billones de pesos.

Es importante resaltar que, en la medida que el Estado asume riesgos hasta la finalización de los contratos de concesión, los aportes totales al Fondo de Contingencias ascienden a 7 billones de pesos.

La concentración de los Planes de Aportes en las vigencias más inmediatas se debe principalmente a la puesta en marcha del programa de Cuarta Generación de concesiones viales y la asunción de riesgos constructivos por parte del Estado (sobrecostos en la adquisición predial, sobrecostos en el traslado de redes, sobrecostos en compensaciones socio-ambientales y sobrecostos geológicos).

Adicionalmente, el Estado otorgó en los contratos de iniciativa pública del programa 4G garantías por disminución en los ingresos por recaudo de peaje, compromisos que deben ser honrados en los años 8, 13, 18 y 25 de cada proyecto. Con el fin de evitar posibles desequilibrios fiscales como los ocurridos en los proyectos de la primera generación, existen planes de aportes al Fondo de Contingencias para todos los proyectos de iniciativa pública con el objetivo de respaldar estos compromisos.

**Gráfico 8.3 Perfil de aportes al Fondo de Contingencias
(Millones de pesos constantes de 2016)**



Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

8.1.3 Pasivos contingentes por operaciones de crédito público

Otra fuente de riesgo para la Nación y por ende de pasivos contingentes, la constituyen las garantías que esta otorga a las entidades estatales ante la contratación de operaciones de crédito público. Si bien las diferentes fuentes de financiamiento vía créditos, y en especial aquellas originadas en los organismos multilaterales, son motor de desarrollo para las entidades descentralizadas de los diferentes órdenes y para los gobiernos subnacionales como

impulsores de sus programas de inversión, al requerir éstas de la garantía de la Nación, esta como garante se expone a un riesgo que debe ser valorado y, al generarse un contingente, constituir un activo que provea de la liquidez necesaria para una eventual materialización del riesgo a que se expone por el otorgamiento de su aval, riesgo que se origina en la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones por parte del deudor, conocido como riesgo crediticio o riesgo de contraparte.

En esta oportunidad, la valoración de los pasivos contingentes de la Nación generados por garantías en operaciones de crédito público, se realizó para veinticuatro (24) entidades, nueve (9) entidades territoriales del nivel central (Departamentos, Municipios y Distritos) y quince (15) entidades descentralizadas del orden nacional y territorial. Frente a lo reportado el año anterior, se presenta la disminución de cuatro (4) entidades al pasar de 28 a 24, ante la incorporación en la base de cálculo de obligaciones por parte del Departamento de Magdalena y la terminación de las obligaciones de: el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), el departamento de Nariño y de los municipios de Barranquilla, Cartagena y Plato. No obstante, la Financiera del Desarrollo Territorial S.A (FINDETER) que en períodos anteriores ya registraba deuda garantizada, ha contratado nuevas operaciones que hacen parte de la valoración del contingente estimado.

El número de operaciones garantizadas con corte a 31 de diciembre de 2015 correspondió a setenta y ocho (78), que con referencia al cierre de 2014, año en el cual este número era de noventa y ocho (98), se presenta una disminución de veinte (20) en el número de operaciones. El movimiento en el número de operaciones se dio de la siguiente manera: partiendo de 98 al cierre del período anterior, esta cantidad se disminuyó en 28 por las operaciones salientes y se incrementó en 8 por las contrataciones nuevas, lo que da un resultado final de 78, que constituyen el total de operaciones para la valoración a 31 de diciembre de 2015. Dentro de las contrataciones nuevas se encuentra un crédito contratado por FINDETER y siete corresponden a la reestructuración de la deuda por parte del Departamento de Magdalena, créditos suscritos en virtud de la Ley 617 de 2000, cuyos recursos fueron destinados al fortalecimiento institucional del departamento.

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 bajo de capital e intereses. En la operación suscrita por FINDETER, los montos contratados ascendieron a US\$100 millones de dólares, lo cual aumenta el pasivo contingente. Las setenta y ocho (78) operaciones referidas anteriormente representan para la Nación un monto de exposición de \$6,95 billones para el año 2016. En el Cuadro 8.11 se muestra el monto en exposición para cada una de las vigencias.

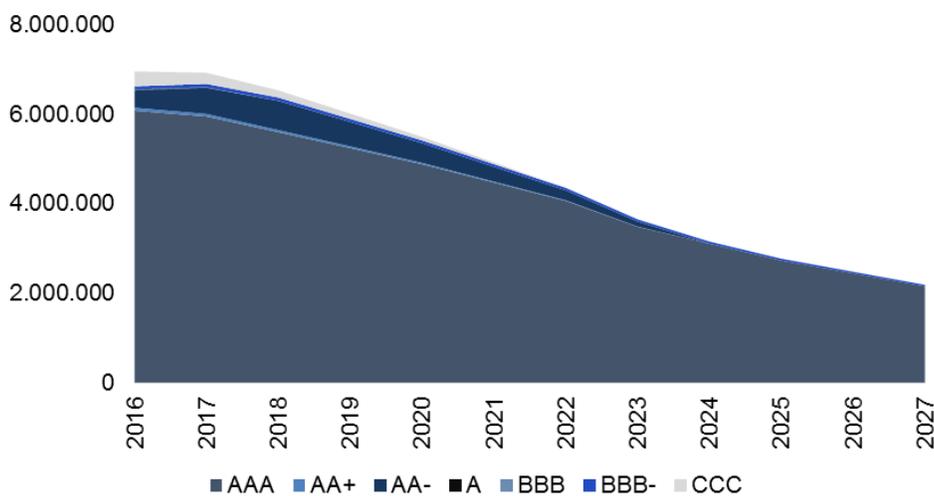
Cuadro 8.11 Monto en exposición

Año	Billones de pesos
2016	6,95
2017	6,92
2018	6,53
2019	6,01
2020	5,49
2021	4,92
2022	4,35
2023	3,65
2024	3,15
2025	2,77
2026	2,48
2027	2,19

Fuente: Sistema de Deuda Pública – DGCPTN
Cálculos Subdirección de Riesgo

Además del monto de exposición, se constituye como una variable importante para la estimación del pasivo contingente, la probabilidad de incumplimiento por parte de las entidades deudoras. El marco teórico y jurídico que subyace en la valoración del pasivo contingente se encuentra detallado en la Resolución 0932 de 2015, emanada por la DGCPTN. En el Monto en exposición por calificaciones se ilustra el monto en exposición por créditos garantizados clasificados según la calificación de riesgo de los deudores.

Gráfico 8.4 Monto en exposición por calificaciones



Cifras en millones de pesos

Fuente: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Se puede observar que, del monto de exposición de los créditos garantizados, la mayor parte se encuentran asociados a entidades calificadas como AAA y AA+, correspondientes al 88,3% del total garantizado para la vigencia 2016. Esta proporción se situaba en 83,3% para la vigencia 2016, con datos proyectados en el MFMP de 2015, lo cual corresponde a un aumento de 5,0 puntos porcentuales.

De igual manera, es importante destacar que se presenta una baja incidencia del monto de exposición asociado a entidades calificadas como CCC. A diciembre de 2015, del total del monto de exposición, el 5,5% se encuentra ubicado en dicha escala, con un valor en exposición de \$288.097 millones, que en comparación con la vigencia anterior, donde se situó en 6,5%, registró una disminución importante.

Finalmente, 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 2016-2027, el cual asciende a \$1,84 billones, 1,1% mayor al reportado en 2015 que fue de \$1,82 billones, como puede observarse en el Cuadro 8.12.

Cuadro 8.12 Pasivo Contingente Operaciones de Crédito Público

Obligaciones Contingentes	2015-2026		2016-2027	
	\$ Billones	% PIB	\$ Billones	% PIB
Operaciones de Crédito Público	\$1,82	0,23%	\$1,84	0,22%

Fuente: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

El 80,6% del monto de las operaciones garantizadas se encuentran contratadas en dólares, por lo cual el incremento en el monto del contingente en pesos se explica principalmente por la depreciación del peso colombiano frente al dólar y en menor medida, por el aumento del monto de exposición originado por la entrada de nuevas operaciones.

8.1.3.1 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 DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece que las entidades garantizadas deben constituir contragarantías suficientes, líquidas y fácilmente realizables.

Respecto al FCEE, 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 reglamentan los aportes a dicho Fondo por las obligaciones contingentes que tengan origen en la celebración de operaciones de crédito público.

En el Cuadro 8.13 se detallan las operaciones respecto a las cuales el Fondo de Contingencias viene recibiendo aportes y los montos que a diciembre de 2014 y 2015 existían en él como resultado de los aportes respectivos.

Cuadro 8.13 Saldo del Fondo de Contingencias

Entidad/Operación	Saldo Diciembre	
	2014	2015
Aguas del Magdalena – CAF US\$58,1	4,5	5,3
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	12,2	16,5
Bancoldex – BID 2080-OC US\$100 mill	7,0	7,0
Bancoldex – BID 2983 US\$10 mill	0,0	0,1
Bancoldex – BID 3003 US\$40 mill	0,0	0,4
Bancoldex – BID 2948 US\$200 mill	0,0	2,2
Banco Agrario	0,2	0,2
Bogotá, D. C. – BIRF US\$80 mill.	3,3	3,5
Bogotá, D. C. – BID 1812 US\$60 mill	3,7	4,5
Bogotá, D. C. – BID 1759 US\$10 mill	0,3	0,3
Bogotá, D. C. KFW €3,5 Millones	0,0	0,0
Bogotá, D. C. – BIRF US\$30 mill.	0,4	0,5
Bogotá, D. C. – BID 2136	1,0	0,3
Caprecom	0,6	0,6
CEDELCA	0,6	0,6
Departamento del Cesar	3,2	3,5
EMPOPASTO – BID US\$27,8 mill	1,4	2,3
EPM – Porce III-BID 1664-CO US\$ 200 mill.	9,0	10,3
EPM – BID 2120-OC US\$450 mill	2,0	3,6
Financiera de Desarrollo Nacional - FDN(Paipa	3,5	3,5
Findeter	2,7	0,1
Findeter – BID 1967 US\$50 mill.	0,0	4,2
Findeter – BID US\$75 mill. T3	3,1	4,6
Findeter – BID US\$75 mill.	1,6	0,0
Findeter – BID 2768 \$75 millones	1,2	3,7
Departamento de la Guajira	8,8	10,6
ISAGEN - PFTL	22,2	25,1
ICETEX – BIRF US\$300 mill.	9,7	11,6
ICETEX – BIRF US\$200 mill.	0,0	0,8
C.A.R.	0,2	1,2
Total Aportes	107,9	133,3

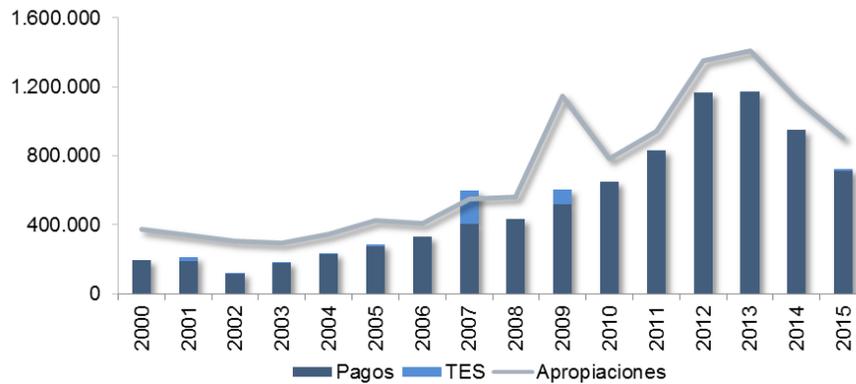
Fuente: Informes de Gestión Fideicomiso Fidupervisora S. A. a diciembre de 2014 y a diciembre de 2015

8.1.4 Pasivos contingentes por sentencias y conciliaciones

Los pasivos contingentes por actividad litigiosa son el resultado de los posibles fallos en contra de las entidades estatales por procesos judiciales que impliquen pagos a terceros. Se constituyen en pasivos contingentes debido a que no se conoce el momento en el cual el juez emitirá su fallo, ni el sentido del mismo o el monto de la sentencia. Estos procesos judiciales o conciliaciones implican una erogación presupuestal que las entidades deben apropiar en sus presupuestos para atender el cumplimiento de la sentencia y de esta forma evitar el pago de intereses corrientes y/o moratorios.

De acuerdo con lo observado en el Gráfico 8.5, en la ejecución presupuestal para el rubro de Sentencias y Conciliaciones, históricamente, se ha evidenciado un aumento en la apropiación y pago por este concepto dentro de los presupuestos de las diferentes entidades que constituyen una sección del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Gráfico 8.5 Pago anual por sentencias y conciliaciones



Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGGPPN
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN
Cifras constantes diciembre de 2012

Desde el año 2000 hasta el 2015, se han realizado pagos por el rubro de Sentencias y Conciliaciones por un monto acumulado de \$8,4 billones de pesos constantes de 2012. Durante la vigencia 2015 las apropiaciones fueron de \$0,9 billones de pesos constantes de 2012, de los cuales se ejecutaron \$0,7 billones, es decir el 79,2% de las apropiaciones. Por otro lado, el valor pagado durante la última vigencia, representa el 20,4% del total de los pagos desde el año 2000.

Para la vigencia 2013, se evidencia una estabilización y para las vigencias 2014 y 2015 se observa una disminución de los pagos, lo que refleja una tendencia al fortalecimiento de la defensa de las entidades ante la incidencia de procesos judiciales en su contra.

Con el ánimo de prevenir conductas antijurídicas por parte de los servidores y entidades públicas, el daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y asimismo dirigir, coordinar y ejecutar acciones que aseguren la adecuada implementación de acciones encaminadas a la defensa de los intereses litigiosos de la Nación, mediante el Decreto 4085 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la ANDJE por medio de la suscripción de un Convenio Interadministrativo, han venido aunando esfuerzos para contar con información confiable y adecuada para la defensa jurídica de la Nación. En este sentido, la Agencia cuenta con el sistema único de información litigiosa como uno de sus pilares, el cual es alimentado por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional.

Este nuevo sistema centra sus objetivos en la recolección, consolidación, procesamiento y publicación de la información sobre la actividad litigiosa. 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, con información clara y oportuna es posible identificar las causas recurrentes por las cuales la administración ha sido demanda y el posible impacto fiscal que podrían generar.

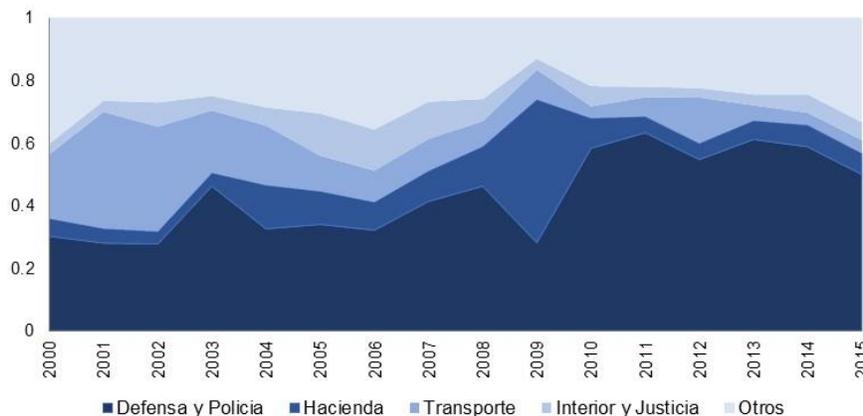
Identificadas estas y otras causas se podrán focalizar los esfuerzos en diferentes estrategias hacia la defensa y la consecuente prevención del daño antijurídico.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el cálculo del pasivo contingente constituye una herramienta esencial para el análisis del comportamiento de las demandas en contra de las entidades estatales del orden nacional, en las diferentes jurisdicciones en que son interpuestas: Ordinaria, Administrativa, Constitucional, Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otras.

Del mismo modo, cabe anotar que en las leyes de presupuesto anual para las tres últimas vigencias (Ley 1687 de 2013, Ley 1737 de 2014 y la Ley 1769 de 2015), se ha incluido un artículo mediante el cual se establece que las entidades que constituyan una sección del PGN, deberán programar en el FCEE un porcentaje no menor al 20% del promedio de los tres últimos años del monto ejecutado por sentencias y conciliaciones, con lo que se busca generar un incentivo hacia la estabilidad y responsabilidad fiscal.

Durante la vigencia 2015 se identifica una concentración de los pagos por Sentencias y Conciliaciones por sectores y entidades. Los sectores más representativos son: Defensa con el 50% de la participación, Hacienda con el 7% e Interior y Justicia con el 6%.

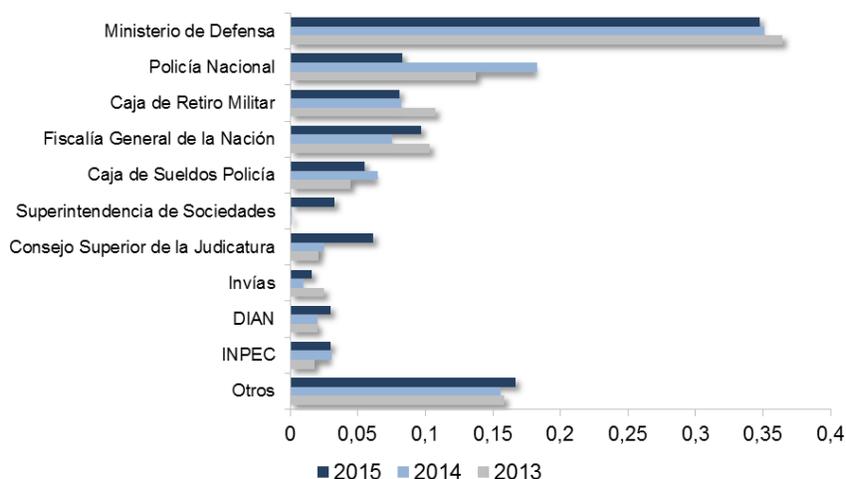
Gráfico 8.6 Participación histórica de pagos del rubro de sentencias y conciliaciones por sectores



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 particulares. Durante la vigencia 2015, 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, la Superintendencia de Sociedades, el Consejo Superior de la Judicatura, INVIAS, DIAN y el INPEC concentraron el 83,3% del total de pagos de ese año, mientras que durante la vigencia de 2014, las mismas entidades concentraron el 84% (Gráfico 8.7).

Gráfico 8.7 Entidades con mayor volumen de pagos por procesos



Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGGPPN
Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

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 desarrollada por la 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, donde 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, 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 ANDJE, se está consolidando el módulo de pasivos contingentes, en el cual se espera contar con información unificada y de calidad que permita mejorar el reporte de cifras acordes con la realidad jurídica de las entidades. En el marco del convenio en mención, adicionalmente, se está llevando a cabo la actualización de la metodología con la que cuenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Actualmente el cálculo del pasivo contingente, recopila la información reportada por 310 entidades en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación e-Kogui, el cual es administrado por la ANDJE. En las cifras presentadas en el MFMP 2015, se contaba con información de 318 entidades. Por otra parte, el número de procesos reportados tuvo un incremento de 12,9%, al pasar de 432.011 procesos en marzo de 2015 a 487.617 en marzo de 2016, el aumento en los procesos reportados al sistema de información tienen que ver con la gestión que ha venido desempeñando la ANDJE para que las entidades reporten en mayor medida los procesos que son llevados en su contra. Sin embargo, este aumento no ha representado un incremento en las pretensiones ni el contingente, los cuales disminuyeron 21,6% y 20,9% respectivamente, respecto al ejercicio realizado en 2015. Esta disminución tanto en las pretensiones como en el contingente, se da principalmente por la mejora en la calidad de

la información reportada por los apoderados de las entidades. Esta reducción también se presenta como consecuencia de algunos fallos a favor de la Nación respecto a los procesos de captación ilegal de dinero que se tenían en contra de la Superintendencia Financiera, como se expondrá más adelante. En el Cuadro 8.14, se presentan los resultados del contingente para el periodo 2016-2027, en comparación con las cifras presentadas en el MFMP 2015, correspondientes al periodo 2015-2026.

Cuadro 8.14 Pasivo Contingente por Sentencias y Conciliaciones

	MFMP 2015-2026	MFMP 2016-2027	Variación %
Número de Entidades	318	310	-2.5%
Número de procesos reportados	432,011	487,617	12.9%
Total pretensiones*	120.8	96.0	-20.5%
Total contingente*	64.1	51.3	-20.0%
Relación contingente/pretensión	53.1%	53.4%	

Fuente: e-Kogui Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

* Cifras en billones de pesos constantes de 2012

Se puede observar que la relación contingente/pretensión aumentó en sólo 0,3 puntos porcentuales comparado con lo reportado para el periodo 2015 – 2026. Lo anterior se debe al recaudo y almacenamiento de mayor cantidad y calidad de información histórica, que se espera continúe mejorando y por lo tanto presentando variaciones cada vez menores. De igual manera, a partir del proceso de migración y continuo seguimiento que realiza la ANDJE se espera que se logren incorporar dentro del sistema la totalidad de procesos en contra de la Nación.

Cabe resaltar que en la actualidad existe un proceso (No. 2015-00971) en contra de la Nación y que, dada su magnitud, no se incluye en la valoración del contingente que se presenta en las cifras anteriores. Este proceso involucra a cinco entidades, a saber: Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Las pretensiones del mismo ascienden a \$3.018.316.611.942.000,00 (3.018,32 billones aproximadamente). El proceso se encuentra radicado a partir de mayo de 2015 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y a la fecha no ha presentado fallo en primera instancia. Los demandantes tienen como exigencia la indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia del desplazamiento sufrido y demás afectaciones o daños morales, materiales, a la vida de relación, por violación de bienes constitucionalmente protegidos y demás derechos.

Teniendo en consideración el monto de las pretensiones y la implicación de estas en la estabilidad fiscal de la Nación, las entidades involucradas, contando con el apoyo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, han desarrollado mesas de trabajo para fortalecer la respectiva defensa de los intereses de la Nación con referencia a este proceso.

En el Cuadro 8.15 se muestran las entidades que a marzo del 2016, concentraban el valor más alto del contingente y de las pretensiones. El valor del contingente se encuentra concentrado por entidades, ya sea por el número elevado de demandas que tienen o por el monto de las pretensiones.

**Cuadro 8.15 Entidades con mayor concentración del contingente
(Billones de pesos constantes de 2012)**

Entidad	MFMP 2015-2026				MFMP 2016-2027			
	Preten- siones (\$)	Particip. (%)	Contin- gente (\$)	Particip. (%)	Preten- siones (\$)	Particip. (%)	Contin- gente (\$)	Particip. (%)
Ministerio De Defensa Nacional	8,79	7,27	6,33	9,87	7,70	8,01	5,40	10,51
Fiscalía General De La Nación	9,65	7,99	5,32	8,30	7,03	7,32	3,85	7,50
Policía Nacional	10,30	8,52	4,66	7,26	7,09	7,38	3,63	7,07
Ministerio De Hacienda y Crédito Público	14,20	11,75	7,98	12,45	6,17	6,42	3,46	6,75
Superintendencia Financiera De Colombia	23,26	19,25	12,43	19,40	6,08	6,33	2,89	5,63
Empresa Colombiana De Petroleos - Ecopetrol	2,39	1,98	1,34	2,09	5,34	5,56	2,86	5,57
Ministerio De Transporte	2,04	1,69	0,90	1,40	4,01	4,17	1,52	2,97
Departamento Administrativo de la Presidencia	0,68	0,56	0,37	0,58	2,32	2,41	1,45	2,83
Agencia Nacional De Hidrocarburos - ANH	13,82	11,44	5,53	8,63	3,78	3,93	1,35	2,62
Ministerio De Minas Y Energía	1,87	1,54	1,00	1,56	2,20	2,29	1,24	2,41
Ministerio De Salud Y Protección Social	1,09	0,90	0,51	0,80	2,46	2,56	1,20	2,34
Instituto Nacional de Vías - Inviás	2,00	1,66	1,24	1,94	1,81	1,88	1,16	2,27
Superintendencia de Sociedades	1,27	1,05	0,62	0,97	1,47	1,54	0,99	1,94
Ministerio de Defensa Nacional	1,89	1,57	1,04	1,62	1,86	1,94	0,95	1,85
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	0,02	0,02	0,01	0,02	1,81	1,89	0,95	1,84
U.A.E. de La Aeronáutica Civil	1,96	1,62	0,59	0,92	2,05	2,13	0,83	1,61
Entidad Escindida Amb	1,50	1,24	0,83	1,30	1,19	1,23	0,77	1,50
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1,74	1,44	0,89	1,39	1,57	1,64	0,75	1,47
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	0,83	0,69	0,42	0,66	1,48	1,54	0,74	1,45
Ministerio De Comercio Industria y Turismo	0,16	0,13	0,09	0,14	1,48	1,54	0,63	1,22
Subtotal	99,46	82,31	52,11	81,32	68,91	71,74	36,62	71,36
Total	120,84	100,00	64,08	100,00	96,04	100,00	51,31	100,00

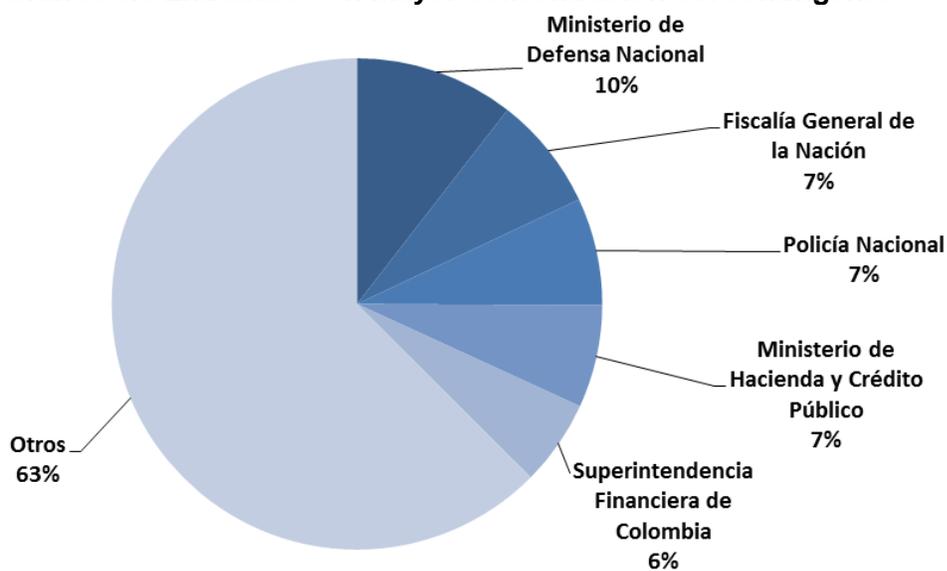
Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPN

Fuente: e-Kogui

El Ministerio de Defensa Nacional encabeza la lista, seguido de la Fiscalía General y la Policía Nacional. Respecto al periodo 2015-2026 las pretensiones y el contingente de la mayoría de las entidades ha disminuido, debido a la mejor información reportada al Sistema de Información de la Agencia. Vale resaltar la disminución de las pretensiones y el contingente que se ha presentado en la Superintendencia Financiera, pues como se mencionó anteriormente, los fallos que ya se han emanado por los jueces de la República en los cuales han absuelto a esta entidad de los procesos relacionados con la captación ilegal de dinero por parte de terceros.

La ANDJE y el MHCP, dando cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 4085 de 2011, realizan un seguimiento periódico a estos procesos con el objetivo de priorizar y enfocar esfuerzos para la correcta defensa del Estado. Como consecuencia, los procesos por captación ilegal de recursos han ido disminuyendo vigencia a vigencia.

Gráfico 8.8 Entidades con mayor concentración del contingente

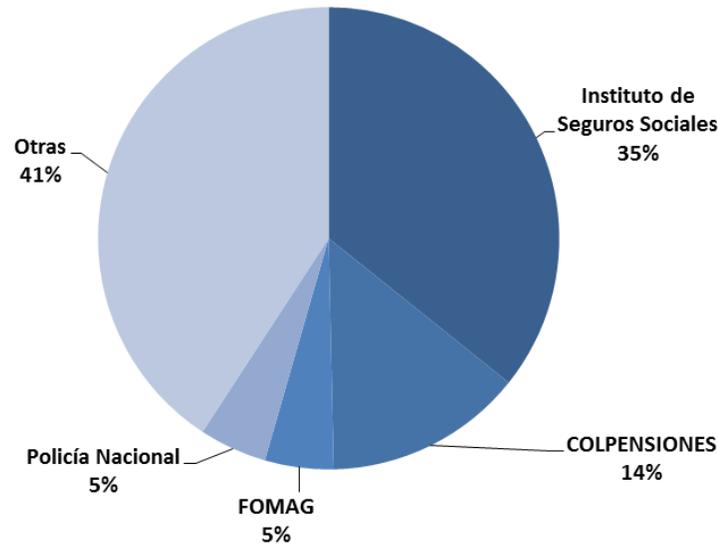


Fuente: e-Kogui. Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

Asimismo, en el proceso de emitir políticas dirigidas al fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado, además de identificar los procesos más cuantiosos, también es fundamental identificar las causas comunes por las que se está demandando a la Nación. De acuerdo con esto, se pueden emitir directrices para una adecuada defensa, de acuerdo con 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 tendientes a evitar el daño antijurídico.

A marzo de 2016, la entidad que más procesos concentra en su contra es el Instituto de Seguros Sociales (92.775 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 (Gráfico 8.9).

Gráfico 8.9 Entidades que concentran el mayor número de procesos en su contra



Fuente: e-Kogui. Cálculos Subdirección de Riesgo – DGCPTN

El Cuadro 8.16 muestra la relación entre jurisdicción, pretensiones y contingente. Como se evidencia, la jurisdicción administrativa concentra el 94,8% de las pretensiones totales y del total contingente. En esta misma jurisdicción, la acción judicial que más contingente concentra es la de Reparación Directa, con el 45,0% del contingente total. Por otro lado, la jurisdicción ordinaria concentra el 5,1% del contingente total, del cual el 69,2% corresponden a demandas laborales ordinarias.

Cuadro 8.16 Procesos por Jurisdicción

Jurisdicción	Pretensión Particip.		Contingente Particip.	
	(\$)	(%)	(\$)	(%)
ORDINARIA	4,9	5,1	2,6	5,1
Ordinario Laboral	3,5	3,7	1,8	3,6
Ordinario Genaral Civil	0,3	0,3	0,2	0,4
Ejecutivo Laboral	0,3	0,3	0,2	0,4
Ejecutivo conexo	0,2	0,2	0,1	0,3
Otras Administrativas	0,5	0,5	0,3	0,6
CONSTITUCIONAL	0,0	0,1	0,0	0,0
ADMINISTRATIVA	91,1	94,8	48,7	94,8
Reparación Directa	43,7	45,5	23,1	45,0
Reparación de los perjuicios causados a un grupo	28,0	29,2	15,1	29,4
Nulidad y restablecimiento del derecho	13,6	14,2	7,3	14,3
Controversias Contractuales	3,6	3,7	2,0	3,8
Otras Ordinarias	2,1	2,2	1,2	2,3
TOTAL	96,0	100	51,3	100

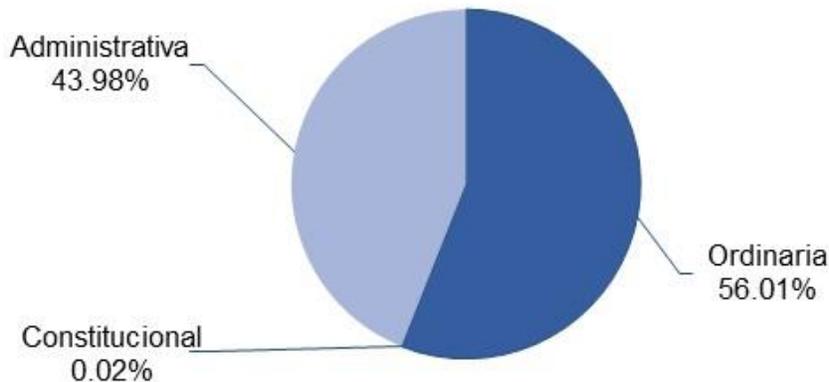
* Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2012

Fuente: e-Kogui. Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

De acuerdo con este panorama, la ANDJE 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 aplique la metodología para el cálculo del pasivo contingente, para así, garantizar un reporte que refleje en mayor medida la realidad jurídica de la nación.

En cuanto a la concentración del número de procesos por jurisdicción, estos se agrupan principalmente en dos: la Administrativa y la Ordinaria. La jurisdicción ordinaria cuenta con el 56,0% del total de procesos, de los cuales el 83,6% corresponden a laborales. Por otra parte, el 43,9% de los procesos se instauraron en la jurisdicción Administrativa, donde los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho (64.315 procesos) y reparación directa (40.063 procesos) concentran el 91,4% (Gráfico 8.10).

Gráfico 8.10 Concentración del contingente por tipo de Jurisdicción



Fuente: e-Kogui
Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN

8.1.5 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 estos, en caso de que lo requieran de forma extraordinaria bajo el concepto de capital exigible.

En este sentido, el capital exigible se constituye en una forma de capitalización de los organismos financieros internacionales, bajo la cual existe la obligación por parte del país de hacer efectivo el pago de un monto determinado, sujeto a la ocurrencia de un evento excepcional.

Los diferentes organismos financieros internacionales de los cuales la República de Colombia hace parte, y por ende, tiene un pacto de capital exigible son: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y

el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC). Cabe resaltar la importante participación del BID en el total del capital exigible pactado por Colombia, dado que representa el 77% 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 8.17 se presenta el monto en exposición por capital exigible de acuerdo con los compromisos acordados con los diferentes organismos financieros internacionales.

Cuadro 8.17 Monto en exposición

Organismo	Monto	
	(millones de USD)	(billones de COP)
Banco Interamericano de Desarrollo - BID	5.147	16,2
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF	1.104	3,5
Otros	397	1,3
Total	6.648	20,9

Fuente: Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos – DGCPTN

Otros: BCIE, BDC y CAF

* TRM del 31 de diciembre de 2015 (3.149,47)

Para estimar el contingente por este concepto se tiene en cuenta la experiencia histórica acerca del comportamiento de las diferentes capitalizaciones, que mediante los conceptos de “Capital Pagadero en Efectivo” y “Capital Exigible” se han llevado a cabo. Para lo anterior, se estima la probabilidad de ocurrencia de un evento en el que se haga efectiva la solicitud de capitalización y la probabilidad condicional de que se haga efectivo el requerimiento, dado la ocurrencia de este evento. De esta forma, se obtiene la probabilidad total de solicitud del capital exigible a la Nación.

Teniendo en cuenta el monto de exposición, que para este caso asciende a \$20,9 billones, y la probabilidad total calculada, se estima un valor contingente de \$3,0 billones para el horizonte del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 (Cuadro 8.18).

Cuadro 8.18 Contingente por capital exigible

MFMP 2015-2026			MFMP 2016-2027			Variación anual (%)
Monto en exposición (billones)	TRM (Dic 2014)	Contingente	Monto en exposición (billones)	TRM (Dic 2015)	Contingente	
15.9	2392.5	2.1	20.9	3149.5	3.0	43.1
% Contingente/Monto		13.21%	% Contingente/Monto		14.38%	

Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPTN

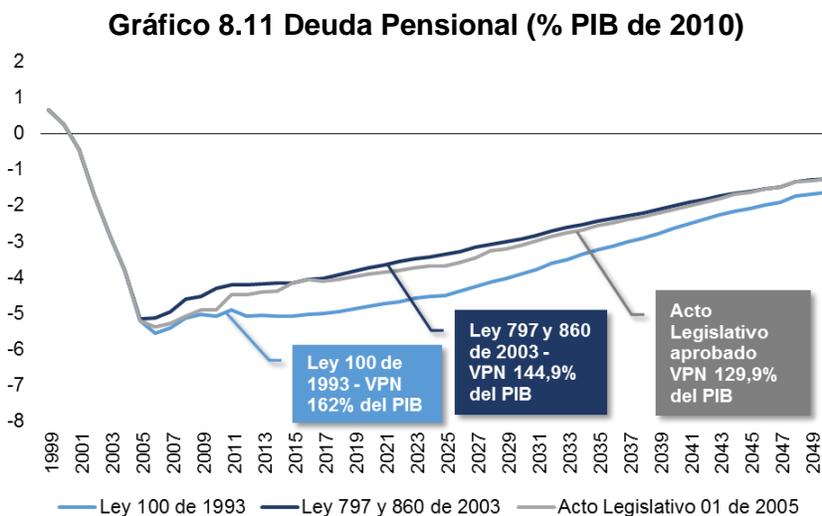
En el Marco Fiscal de Mediano Plazo para las vigencias 2016-2027, hubo un aumento del 43,1% en el valor del contingente reportado. Este aumento, está motivado principalmente por la fuerte variación en la TRM en los diferentes periodos de valoración.

8.2 Deudas no explícitas

8.2.1 Deuda pensional

El sistema pensional de Colombia ha sido objeto de un permanente proceso de ajuste en los últimos veinte años luego de la expedición de la Ley 100 de 1993. A partir de allí se expedieron las Leyes 797 de 2003 y Ley 860 de 2003 en las cuales se ajustaron la densidad de cotización, la tasa de remplazo del régimen de prima media, se creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y se regularon los traslados entre regímenes con el fin de hacer menos onerosa la carga fiscal contra el Estado. Asimismo, se expedieron 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 la 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. 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 110,8% del PIB, tomando como tasa de descuento el 4% señalado por la regulación (Gráfico 8.11).



*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)⁷⁴ y una financiación creciente de los subsidios a la vejez para la población pobre.

Cabe recordar 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 año⁷⁵.

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 3,8% 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, deberían ser trasladadas las reservas matemáticas correspondientes para el respaldo de estas obligaciones.

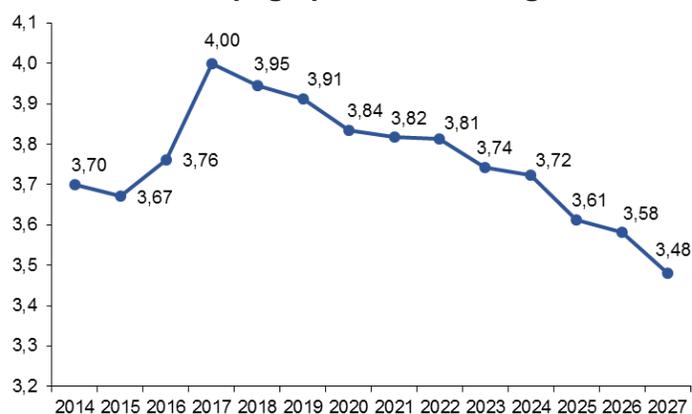
Se espera que los pagos de la Nación lleguen a su máximo (como porcentaje del PIB) en la vigencias de 2016 y 2017, cuando el costo ascenderá, como ya se mencionó, a 4,0% del PIB. A partir de dicho año, se proyecta que el pago de las mesadas pensionales con cargo al Presupuesto Nacional presente una tendencia decreciente debido a los ajustes señalados anteriormente. Como puede verse en el Gráfico 8.12, el valor de la deuda pensional, calculada con una tasa de descuento de 6%, disminuye 1,4% del PIB, al pasar de 72,4% a 71% entre 2015 y 2016, confirmando la tendencia decreciente del valor presente neto (VPN) de la deuda pensional⁷⁶.

⁷⁴ Ley 1580 de 2012

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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 2015 fue de 111,8% del PIB y de 110,8% del PIB en el año 2016.

Gráfico 8.12 Senda de pago pensional a cargo del GNC (% PIB)



Fuente: DNP y DGPN- MHCP

8.2.2 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 para la liquidación el último salario mensual devengado. En el esquema de cuenta individual,⁷⁷ el empleador debe reconocerle anualmente al trabajador, un mes de salario por el último año calendario de servicio (o la fracción correspondiente) tomando como base de liquidación el último salario mensual devengado, monto que debe ser girado a una cuenta individual en un fondo de cesantías.

8.2.2.1 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 8.19) arroja que, a diciembre 31 del año 2015, la deuda por cesantías retroactivas alcanza un valor de \$2.956 miles de millones de pesos.

⁷⁷ La Ley 50 de 1990 modificó el régimen de cesantías retroactivas y estableció un nuevo régimen en el cual el empleador debe girar a un fondo las cesantías de los trabajadores, a más tardar el 15 de febrero del año siguiente al periodo liquidado.

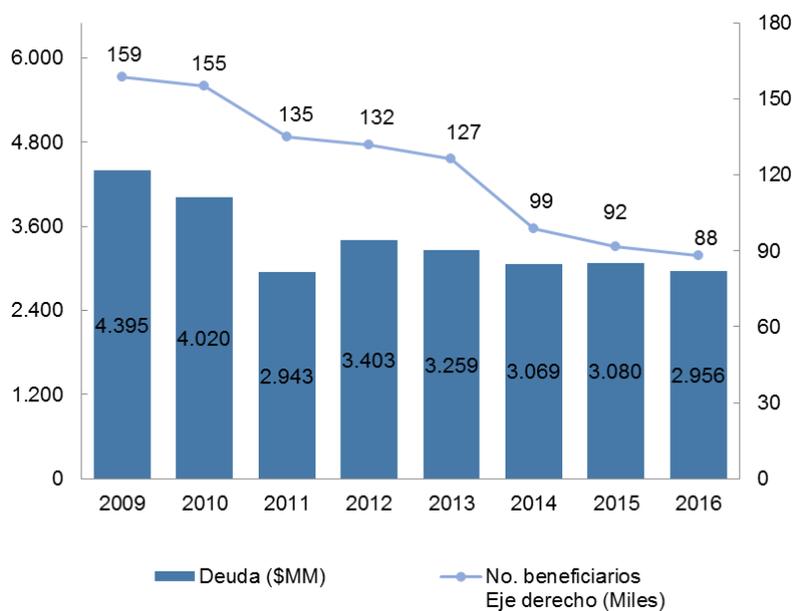
Cuadro 8.19 Deuda por cesantías retroactivas

Sector	Salario promedio (\$)	Tiempo servicio promedio (años)	Número de servidores	Cesantías totales causadas (\$mm)	Cesantías parciales pagadas y presupuestadas (\$mm)	Deuda (\$mm)	% PIB	Participación sectores
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1 * 2 * 3)	(5)	(6)=(4 - 5)	(7)	(8)
Sector Defensa y Seguridad	3.450.455	20	21.552	1.503	119	1.384	0,2	46,8
Sector Minas y Energía	1.891.474	23	80	3	2	2	0,0	0,1
Sector Educación	2.526.617	39	64.492	6.417	4.872	1.545	0,2	52,4
Sector Justicia y Procuraduría	3.461.835	33	1.433	164	145	19	0,0	0,6
Sector Trabajo y Seguridad	11.798.548	29	60	21	18	3	0,0	0,1
Otros	4.356.018	33	384	55	51	50.650	0,0	0,1
TOTAL	2.781.827	34	88.001	8.163	5.206	53.603	0,3	100,0

Fuente: MHCP –Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN).

Aunque anualmente se presenta aumento en el salario y en el tiempo de servicio promedio, la disminución en el número de personas que tienen derecho a esta contraprestación explica el hecho de que en los últimos años ha venido disminuyendo el monto de este pasivo (Gráfico 8.13).

Gráfico 8.13 Evolución de la deuda por cesantías retroactivas



Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo IX

9 COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN 2015

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, (LRF)⁷⁸, en este capítulo se presenta la cuantificación del costo fiscal de las leyes sancionadas en el año 2015. La LRF contempla que la ordenación de un gasto requiere una evaluación sobre su impacto fiscal, en la que se analiza su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, y se determinan las fuentes de los recursos que lo van a financiar.

En este sentido, durante el trámite de los proyectos de ley se debe consultar la sostenibilidad de las finanzas públicas, teniendo como referencia las metas fiscales contenidas en el MFMP, con el fin de tener siempre presente durante el debate legislativo la capacidad de gasto del sector público y la capacidad de pago de los contribuyentes.

9.1 Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2015

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 al de 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. Así mismo, las leyes de iniciativa gubernamental que fueron incluidas en el MFMP no se consideran con costo fiscal, ya que fueron valoradas dentro del gasto proyectado en la sección presupuestal correspondiente.

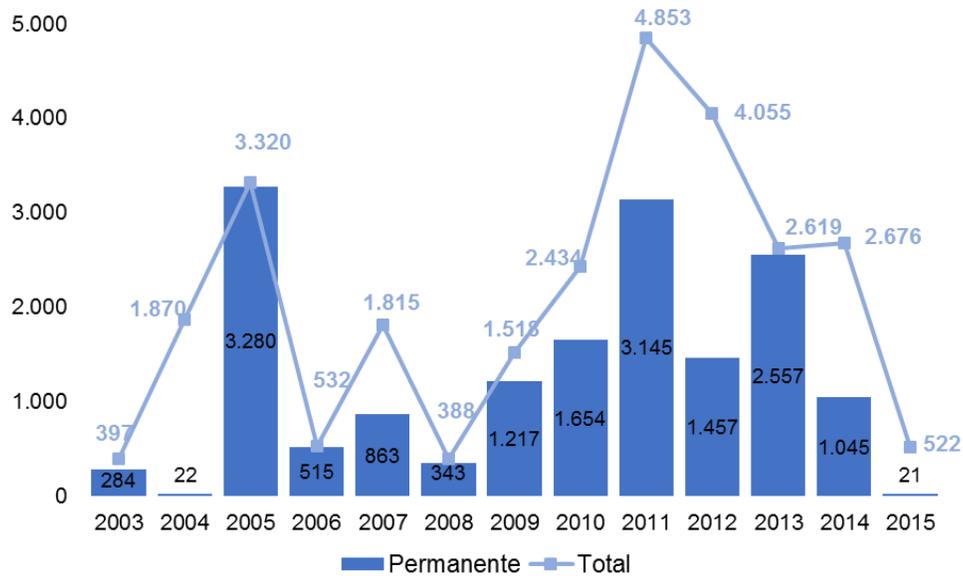
Realizada la revisión se encuentra que en la vigencia fiscal 2015, fueron sancionadas por el Ejecutivo 23 leyes nuevas aprobadas por el Honorable Congreso de la República, de las cuales 3 (13,0%) no tienen impacto fiscal sobre las finanzas públicas, 6 (26,1%) tienen costo fiscal cuantificable, 7 (30,4%) aunque tienen costo fiscal, no se cuenta actualmente con información precisa para su estimación⁷⁹ y 7 (30,4%) que no tienen costo fiscal.

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 de las leyes aprobadas en la vigencia fiscal 2015 alcanzó un monto anual de \$522 mil millones de pesos, (Gráfico 9.1). De este total, el 96% (\$501 mm) corresponde a gasto transitorio y el 4% (\$21 mm) a gasto permanente.

⁷⁸ Ley 819 del 9 de Julio de 2003.

⁷⁹ La Ley tiene un fin, pero su costo solo puede determinarse una vez se realice la reglamentación del mismo.

Gráfico 9.1 Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas 2003 a 2015
Miles de millones de pesos constantes de 2015



Fuente: DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Del conjunto de leyes sancionadas en 2015 con costo cuantificable, se destacan:

- Ley 1771 del 30 de diciembre de 2015 que amplía las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público. El costo transitorio es de \$500 mm destinados a la liquidación de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “Caprecom”.
- Ley 1765 del 23 de julio de 2015, que reestructura la justicia penal militar y policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos y se dictan otras disposiciones. El costo permanente estimado es de \$18 mm.
- Ley 1761 del 6 de julio de 2015, crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. El costo permanente estimado es de \$3 mm.

En la vigencia fiscal 2015 se sancionaron leyes de iniciativa gubernamental que se presentan sin costo fiscal adicional. 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 1753 del 9 de junio de 2015, que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”.

Ley 1763 del 15 de julio de 2015, que aprueba el Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica.

Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015, 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 2016.

Capítulo IX

10 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 2015

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 2015 y su costo fiscal para las finanzas de la Nación en 2016. Asimismo, esta sección describe la incidencia de las exenciones, exclusiones y la tarifa diferencial del 5% 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 a cargo 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.

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.

Además de las exenciones laborales se incluyen, entre otros, los beneficios otorgados a las empresas editoriales, las loterías y licoreras, los hoteles, la venta de energía eléctrica, el transporte fluvial de bajo calado, las nuevas plantaciones forestales y el software.

Finalmente, como descuentos tributarios se encuentran los impuestos pagados en el exterior, los que favorecen a las empresas colombianas con actividades de transporte internacional aéreo o marítimo, las empresas de acueducto y alcantarillado y las sociedades agropecuarias, el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas y aquellos establecidos en la Ley 1429 de 2010⁸⁰. Mediante el artículo 67 de la Ley 1739 de 2014, se adicionó el descuento de dos puntos de IVA pagado en la adquisición o importación de bienes de capital aplicable en la declaración del impuesto de renta correspondiente al año en el que se haya realizado su adquisición o importación.

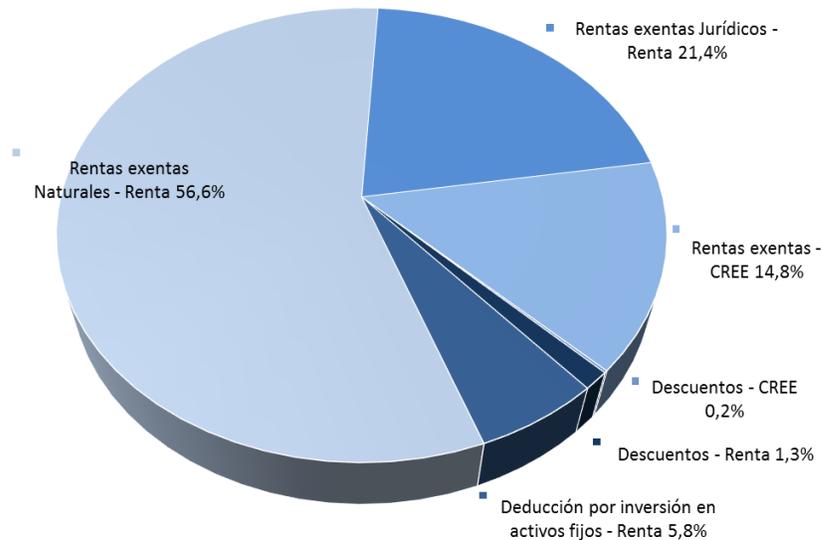
Las rentas exentas y los descuentos constituyen un beneficio tributario, pero no así el agregado de los ingresos no constitutivos de renta, como tampoco el total de deducciones. En este informe se presenta la cuantificación de los conceptos que se pueden catalogar plenamente como beneficio tributario 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 productivos⁸¹ y los descuentos tributarios.

En el caso del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre la renta para la equidad CREE, el valor de los beneficios tributarios utilizados por los declarantes ascienden a \$61.038 mm (7,6% del PIB) en el año gravable 2015, compuesto por \$51.918 mm en el impuesto de renta y los restantes \$9.120 mm en el impuesto CREE (Gráfico 10.1)

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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.

Gráfico 10.1 Participación porcentual de los beneficios tributarios en el Impuesto de renta y CREE año gravable 2015



Fuente: DIAN.

10.1 Cuantificación de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta

10.1.1 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 que afectan la base gravable de los declarantes en el impuesto de renta, 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 2015) y, en el caso de las personas naturales, se determina una tarifa implícita del 14.1%. En cuanto a los descuentos tributarios (que afectan directamente el valor del impuesto a pagar), el costo fiscal del beneficio equivale al valor descontado.

La medición se presenta discriminada 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 y aquellos del régimen especial⁸². Por último, para efectos analíticos la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico⁸³.

⁸² 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

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones de renta para el año gravable 2015, cuya declaración se presentó entre los meses de abril y mayo de 2016, por lo cual tiene el carácter de preliminar. En el caso de las personas naturales declarantes, la información corresponde a una estimación realizada a partir de las declaraciones de renta del año gravable 2014, en razón a que la presentación de la declaración de renta por el año gravable 2015 para estos contribuyentes se realizará entre los meses de agosto y octubre del año en curso (2016).

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 2015. El monto total de los beneficios tributarios para el total de declarantes por el año gravable 2015 ascendió a \$51.918 miles de millones (mm)⁸⁴ (6,5% del PIB)⁸⁵, generando un costo fiscal de \$9.240 mm (1,2% del PIB) (

Gráfico 10.2). De este costo, el 82,1% (\$7.587 mm) correspondió a las rentas exentas⁸⁶; 9,6% (\$885 mm) a la deducción por inversión en activos fijos; y 8,3% (\$768 mm) a los descuentos tributarios.

comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Se consideran como no contribuyentes: los entes territoriales y sus asociaciones, las corporaciones autónomas, las superintendencias, unidades administrativas especiales y los establecimientos públicos, las sociedades de mejoras públicas, universidades, hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, partidos y movimientos políticos. Por último, los contribuyentes del régimen tributario especial corresponden a las corporaciones, fundaciones, asociaciones, cooperativas y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro. En este ejercicio se excluyen los no contribuyentes en razón a su naturaleza, lo cual se refleja en su obligación de presentar la declaración denominada “de ingresos y patrimonio”.

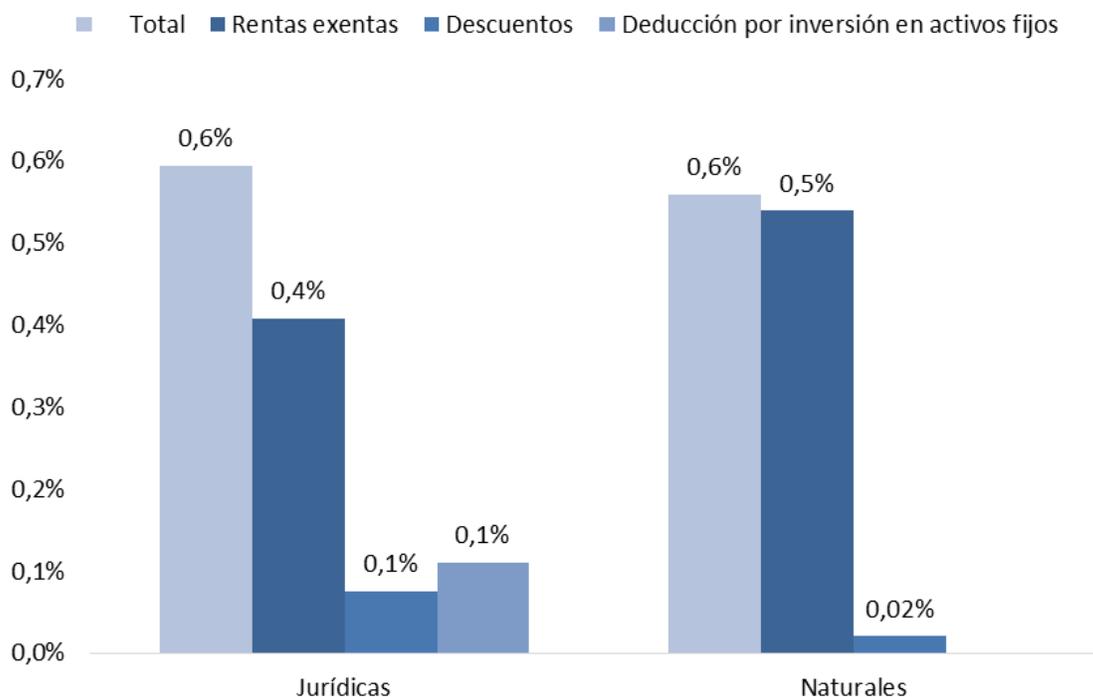
⁸³ Al final de este capítulo se presenta el Cuadro 9.24 que contiene la correspondencia entre sector económico y subsector económico.

⁸⁴ De acuerdo con la información proporcionada por la Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria de la DIAN sobre la lista de los contribuyentes beneficiarios en Ciencia, Tecnología e Innovación cuyo año de aprobación corresponde al año 2015, el monto registrado en la mencionada lista por la variable “Total recomendado para deducción (en pesos)” asciende a \$120,0 miles de millones de pesos. A partir de este valor, se calcula el 175%, el cual corresponde al porcentaje permitido como deducción por inversión, alcanzando un monto de \$210,0 mm, en tanto que el cálculo de la exención de IVA arrojó un valor de \$0,3 mm.

⁸⁵ PIB tomado de los supuestos macroeconómicos del 25 de mayo de 2016 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁸⁶ Para el cálculo del costo fiscal de las rentas exentas de las personas naturales se tomó el monto de las rentas exentas asociadas a: 1) 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, es decir, los declarantes que liquidaron su impuesto a través del sistema ordinario; 2) los declarantes cuyo impuesto por el sistema ordinario fue igual al liquidado por el IMAN pero que se beneficiaron de las rentas exentas para la liquidación por el sistema ordinario. En este último grupo se incluyen los declarantes a los que el cálculo por los dos sistemas les arrojó impuesto igual a cero, por lo que el costo fiscal del beneficio fue valorado a la tarifa implícita de los declarantes que tributaron por el sistema ordinario de renta.

Gráfico 10.2 Resumen del costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes año gravable 2015 (Como porcentaje del PIB %)



Fuente: DIAN.

Frente al costo fiscal observado en el año gravable 2014, se registró un incremento de 2,9% (\$256 mm), resultado de un aumento en las rentas exentas que fue contrarrestado en gran medida por la menor utilización de los descuentos tributarios en el año gravable 2015 (

Cuadro 10.1

).

Del costo fiscal de los beneficios para las personas jurídicas declarantes, \$4.123 mm corresponden a los contribuyentes, que sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales (\$4.482 mm) genera un costo fiscal total de \$8.605 mm (1,1% del PIB). De este costo, el 80,8% (\$6.952 mm) correspondió a las rentas exentas; 10,3% (\$885 mm) a la deducción por inversión en activos fijos; y 8,9% (\$768 mm) a los descuentos

tributarios. Respecto del costo observado en 2014 para este grupo de declarantes, se observó un incremento del 2,8% (Cuadro 10.2).

Cuadro 10.1 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)

Tipo de beneficio	2014 *		2015 **		Cto. Costo	Part. Costo
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	fiscal % 2015/14	fiscal % 2015
Rentas exentas	12.376	3.094	13.082	3.270	5,7%	35,4%
Descuentos	821	821	603	603	-26,5%	6,5%
Deducción por inversión en activos fijos	3.321	830	3.540	885	6,6%	9,6%
Total personas jurídicas	16.518	4.745	17.225	4.759	0,3%	51,5%
Rentas exentas	32.659	4.083	34.528	4.317	5,7%	46,7%
Descuentos	156	156	165	165	5,7%	1,8%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%
Total personas naturales	32.815	4.239	34.693	4.482	5,7%	48,5%
Rentas exentas	45.035	7.177	47.610	7.587	5,7%	82,1%
Descuentos	977	977	768	768	-21,4%	8,3%
Deducción por inversión en activos fijos	3.321	830	3.540	885	6,6%	9,6%
Total	49.333	8.984	51.918	9.240	2,9%	100,0%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

*: La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2016 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2015, 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 2014. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2015.

Cuadro 10.2 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)

Tipo de beneficio	2014 *		2015 **		Cto. Costo	Part. Costo
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	fiscal % 2015/14	fiscal % 2015
Rentas exentas	9.937	2.484	10.541	2.635	6,1%	30,6%
Descuentos	821	821	603	603	-26,5%	7,0%
Deducción por inversión en activos fijos	3.321	830	3.540	885	6,6%	10,3%
Total personas jurídicas	14.079	4.135	14.684	4.123	-0,3%	47,9%
Rentas exentas	32.659	4.083	34.528	4.317	5,7%	50,2%
Descuentos	156	156	165	165	5,7%	1,9%
Deducción por inversión en activos fijos	0	0	0	0	n.a.	0,0%
Total personas naturales	32.815	4.239	34.693	4.482	5,7%	52,1%
Rentas exentas	42.596	6.568	45.069	6.952	5,9%	80,8%
Descuentos	977	977	768	768	-21,4%	8,9%
Deducción por inversión en activos fijos	3.321	830	3.540	885	6,6%	10,3%
Total	46.894	8.374	49.377	8.605	2,8%	100,0%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

* La información presentada para este año difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2015, 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 2014. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2015.

10.1.2 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 2015 ascendió a \$3.540 mm, presentando un aumento de 6,6% frente al valor del beneficio en el año gravable 2014. 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 39 empresas, de las cuales 35 corresponden al sector privado, representando el 74,2% (\$656 mm) del costo fiscal, y el restante (\$229 mm) a las empresas del sector público/mixto. La inversión estimada de las empresas con el beneficio durante el año gravable 2015 fue de \$9.940 mm (1,2% del PIB) (Cuadro 10.3).

Cuadro 10.3 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos, total declarantes
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Tipo de contribuyente	Inversión estimada **	Valor deducción	Costo fiscal ***
Sector privado	7.622	2.625	656
Sector público / mixto	2.318	915	229
Total	9.940	3.540	885

Fuente: DIAN. Declaraciones de renta del año gravable 2015.

* Datos preliminares.

** Se calcula a partir de la deducción solicitada.

*** Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta.

Cuadro 10.4 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos, personas jurídicas
Año gravable 2015* (Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Inversión estimada**	Valor de la deducción	Costo fiscal***	Participación en el costo %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.493	901	225	25,4%
Transporte y almacenamiento	1.761	704	176	19,9%
Información y comunicaciones	1.699	579	145	16,4%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.349	455	114	12,8%
Construcción	1.202	360	90	10,2%
Actividades financieras y de seguros	582	218	55	6,2%
Industrias manufactureras	416	156	39	4,4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	298	119	30	3,4%
Resto de subsectores****	124	43	11	1,2%
Actividades inmobiliarias	16	5	1	0,1%
Total	9.940	3.540	885	100,0%

Fuente: DIAN. Declaraciones de renta del año gravable 2015

* 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 Alojamiento y servicios de comida; Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; y Explotación de minas y canteras.

El Cuadro 10.4 muestra que tres sectores económicos concentran el 61,7% del costo fiscal por este beneficio: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (25,4%); Transporte y almacenamiento (19,9%); e Información y comunicaciones (16,4%). En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$90,8 mm, ahorrándose en el impuesto de renta un monto cercano a \$22,7 mm.

10.1.3 Rentas exentas

En el año gravable 2015⁸⁷, las rentas exentas solicitadas por los declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$47.610 mm (5,9% del PIB), que implica un incremento de 5,7% respecto al valor observado en 2014 (Cuadro 10.1). Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$7.587 mm (0,9% del PIB), del cual el 43,1% (\$3.270 mm) fue declarado por las personas jurídicas.

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 80,6% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de \$10.541 mm, en tanto que el 19,4% corresponde al régimen especial (\$2.541 mm) para un total de \$13.082 mm. Por subsector económico, el 74,0% de las rentas exentas se distribuyen en tres subsectores: Actividades financieras y de seguros con el 33,6%; Administración pública y defensa con 32,1%; y Otras actividades de servicios y Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales con una participación del 8,3% (Cuadro 10.5).

⁸⁷ La Ley 1739 de 2014 en su artículo 27 adicionó una nueva renta exenta al Estatuto Tributario, se trata de "El pago del principal, intereses, comisiones, y demás rendimientos financieros tales como descuentos, beneficios, ganancias, utilidades y en general, lo correspondiente a rendimientos de capital o a diferencias entre valor presente y valor futuro relacionados con operaciones de crédito, aseguramiento, reaseguramiento y demás actividades financieras efectuadas en el país por parte de entidades gubernamentales de carácter financiero y de cooperación para el desarrollo pertenecientes a países con los cuales Colombia haya suscrito un acuerdo específico de cooperación en dichas materias. DIAN. Estatuto Tributario, artículo 207-2, numeral 12.

Para efectos de este capítulo, se presenta la desagregación de los declarantes entre contribuyentes y del régimen especial, a efectos de ilustrar el beneficio tributario en estos dos grupos. 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 régimen⁸⁸.

Para el universo de los contribuyentes⁸⁹, el costo fiscal de las rentas exentas asciende a \$6.952 mm, de los cuales \$2.635 mm corresponden a personas jurídicas y un monto estimado de \$4.317 mm en las personas naturales (Cuadro 10.2). 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 10.6).

Cuadro 10.5 Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante
Total declarantes - Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Contribuyente	Régimen especial	Total	Participación %
Actividades financieras y de seguros	3.880	512	4.392	33,6%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4.183	21	4.203	32,1%
Otras actividades de servicios / Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	20	1.066	1.086	8,3%
Construcción	700	18	717	5,5%
Industrias manufactureras	587	28	615	4,7%
Información y comunicaciones	278	6	284	2,2%
Educación	2	236	239	1,8%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	10	228	238	1,8%
Alojamiento y servicios de comida	204	10	215	1,6%
motocicletas	98	115	213	1,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	108	86	194	1,5%
Transporte y almacenamiento	118	32	151	1,2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	148	0	148	1,1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	23	81	104	0,8%
Actividades inmobiliarias	51	43	94	0,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	72	16	88	0,7%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	30	17	47	0,4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	19	24	42	0,3%
Explotación de minas y canteras	10	2	12	0,1%
Total	10.541	2.541	13.082	100,0%
Participación dentro del total de declarantes	80,6%	19,4%	100,0%	

Fuente: DIAN
* Datos preliminares.

⁸⁸ 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%.

⁸⁹ 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.

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 39,7% y el subsector de Actividades financieras y de seguros, con una participación de 36,8%. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 42,2%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan (Cuadro 10.6)

Los subsectores que reducen en mayor medida su base gravable con la utilización de este tipo de beneficio son Administración pública y defensa (99,3%), Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación (90,2%) y Educación (87,0%). Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a \$9.379 mm, de las cuales el 81,2% pertenecen al sector privado (\$7.618 mm) y el 18,8% al sector público/mixto (\$1.761 mm).

Cuadro 10.6 Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Participación %	Rentas exentas/Renta Total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4.183	1.046	39,7%	99,3%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	23	6	0,2%	90,2%
Educación	2	1	0,0%	87,0%
Alojamiento y servicios de comida	204	51	1,9%	77,0%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	72	18	0,7%	61,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	10	3	0,1%	60,4%
Construcción	700	175	6,6%	54,6%
Actividades inmobiliarias	51	13	0,5%	45,2%
Actividades financieras y de seguros	3.880	970	36,8%	40,2%
Otras actividades de servicios	20	5	0,2%	38,0%
Transporte y almacenamiento	118	30	1,1%	33,8%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	108	27	1,0%	27,1%
Industrias manufactureras	587	147	5,6%	19,3%
Información y comunicaciones	278	70	2,6%	15,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	19	5	0,2%	14,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	98	24	0,9%	13,6%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	148	37	1,4%	9,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	30	7	0,3%	8,6%
Explotación de minas y canteras	10	3	0,1%	1,2%
Total	10.541	2.635	100,0%	42,2%

Fuente: DIAN.

* 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.

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 54,9% y 29,7%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 96,9% de las rentas exentas se concentra en dos subsectores: Actividades financieras y de seguros (\$1.565 mm), y Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (\$141 mm) (Cuadro 10.7).

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.

**Cuadro 10.7 Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes
Total contribuyentes - Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)**

Subsector económico	Público / Mixto	Participación sector público/mixto %	Privado	Participación sector privado %	Total **
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,0%	4.180	54,9%	4.180
Actividades financieras y de seguros	1.565	88,9%	2.262	29,7%	3.827
Industrias manufactureras	23	1,3%	517	6,8%	540
Construcción	0	0,0%	338	4,4%	338
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	141	8,0%	0	0,0%	141
Transporte y almacenamiento	0	0,0%	99	1,3%	99
Información y comunicaciones	3	0,2%	65	0,9%	69
Alojamiento y servicios de comida	0	0,0%	64	0,8%	64
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0,0%	41	0,5%	41
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	27	1,5%	2	0,0%	29
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0	0,0%	18	0,2%	18
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0,0%	14	0,2%	14
Explotación de minas y canteras	0	0,0%	10	0,1%	10
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0	0,0%	5	0,1%	6
Otras actividades de servicios	0	0,0%	1	0,0%	1
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0,1%	0	0,0%	1
Actividades inmobiliarias	0	0,0%	1	0,0%	1
Total	1.761	100,0%	7.618	100,0%	9.379
Participación	18,8%		81,2%		

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

* 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 \$1.162 mm.

Para el año gravable 2015 se calcula un beneficio para este grupo de declarantes por \$34.528 mm, de los cuales el 98,8% corresponde a las personas declarantes por el formulario 210 No obligadas a llevar contabilidad (\$34.105 mm) (Cuadro 10.8).

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas se encuentra en la actividad de Asalariados, la cual representa el 77,0% del total. Este valor corresponde principalmente a la exención que recae sobre los ingresos laborales (Núm. 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario). En el caso de las personas obligadas a llevar contabilidad (Formulario 110), el 49,0% del monto total se concentra en los subsectores de Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas (22,1%); Asalariados (15,5%) y Actividades profesionales, científicas y técnicas (11,4%) (Cuadro 10.8).

Cuadro 10.8 Rentas exentas de las personas naturales
Total declarantes - Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	210- Naturales no obligados a llevar contabilidad	Particip. %	110- Naturales obligados a llevar contabilidad	Particip. %	Total	Particip. %
Asalariados	26.259	77,0%	66	15,5%	26.325	76,2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2.003	5,9%	48	11,4%	2.051	5,9%
Rentistas de capital	1.409	4,1%	25	5,8%	1.434	4,2%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1.350	4,0%	8	1,8%	1.358	3,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	395	1,2%	94	22,1%	488	1,4%
Educación	436	1,3%	4	1,1%	441	1,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	406	1,2%	6	1,5%	412	1,2%
Transporte y almacenamiento	376	1,1%	22	5,1%	398	1,2%
Actividades inmobiliarias	283	0,8%	24	5,7%	307	0,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	247	0,7%	33	7,8%	279	0,8%
Información y comunicaciones	165	0,5%	3	0,7%	168	0,5%
Construcción	133	0,4%	26	6,1%	159	0,5%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	148	0,4%	0	0,1%	149	0,4%
Alojamiento y servicios de comida	104	0,3%	33	7,7%	136	0,4%
Industrias manufactureras	110	0,3%	19	4,5%	129	0,4%
Actividades financieras y de seguros	87	0,3%	6	1,4%	93	0,3%
Otras actividades de servicios	82	0,2%	2	0,5%	84	0,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	60	0,2%	1	0,2%	61	0,2%
Explotación de minas y canteras	23	0,1%	2	0,6%	25	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	22	0,1%	0	0,1%	22	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	4	0,0%	1	0,2%	5	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios	4	0,0%		0,0%	4	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	0,0%
Total	34.105	100,0%	423	100,0%	34.528	100,0%
Participación	98,8%		1,2%			

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2014.

El porcentaje de reducción en la base gravable debido a las rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad es del 28.3%, siendo los subsectores económicos de Alojamiento y servicios de comida; Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica; y Asalariados, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (49.5%, 49.4% y 43.6% respectivamente) (Cuadro 10.9).

**Cuadro 10.9 Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad – Formulario 110
Total declarantes - Año gravable 2014*
(Miles de millones de pesos)**

Subsector económico	Monto de renta exenta	Participación %	Rentas exentas/Renta total **
Alojamiento y servicios de comida	33	7,7%	49,5%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0	0,1%	49,4%
Asalariados	66	15,5%	43,6%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1	0,2%	39,0%
Información y comunicaciones	3	0,7%	36,2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	33	7,8%	34,5%
Educación	4	1,1%	33,8%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	0,2%	33,0%
Otras actividades de servicios	2	0,5%	31,2%
Actividades financieras y de seguros	6	1,4%	28,3%
Transporte y almacenamiento	22	5,1%	27,2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,0%	26,3%
motocicletas	94	22,1%	26,0%
obligatoria	0	0,1%	25,7%
Rentistas de capital	25	5,8%	25,4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	48	11,4%	24,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	6	1,5%	23,8%
Actividades inmobiliarias	24	5,7%	23,1%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	8	1,8%	22,9%
Construcción	26	6,1%	21,8%
Industrias manufactureras	19	4,5%	20,6%
Explotación de minas y canteras	2	0,6%	19,3%
Total	423	100,0%	28,3%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN

*Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2014.

** 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.

10.1.4 Descuentos tributarios

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2015 ascendió a \$768 mm, de los cuales \$603 mm corresponde a personas jurídicas y se estima que \$165 mm corresponden a la estimación de los descuentos solicitados por las personas naturales (Cuadro 10.1).

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 7.7%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de Educación; Actividades inmobiliarias; y Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, redujeron su impuesto de renta en 68.4%, 25.2% y 15.0%, respectivamente (Cuadro 10.10).

Cuadro 10.10 Descuentos tributarios personas jurídicas
Total declarantes - Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Valor	Participación %	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	170	28,2%	15,0%
Explotación de minas y canteras	141	23,4%	11,7%
Industrias manufactureras	82	13,6%	5,1%
Transporte y almacenamiento	80	13,2%	5,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	38	6,3%	8,8%
Información y comunicaciones	27	4,4%	5,7%
Actividades financieras y de seguros	26	4,4%	2,9%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14	2,3%	13,2%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10	1,6%	12,8%
Construcción	7,8	1,3%	10,1%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1,8	0,3%	2,7%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1,4	0,2%	2,4%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,1	0,2%	5,3%
Otras actividades de servicios	0,8	0,1%	8,0%
Alojamiento y servicios de comida	0,8	0,1%	4,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,6	0,1%	3,7%
Educación	0,5	0,1%	68,4%
Actividades inmobiliarias	0,4	0,1%	25,2%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,1	0,0%	11,2%
Total	603	100,0%	7,7%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

** Corresponde al impuesto básico de renta de las empresas que utilizaron el beneficio.

Si se discrimina entre los descuentos tributarios utilizados por el sector privado y el sector público/mixto, se observa que los primeros concentran el 53,8% del total de los descuentos (\$325 mm) (Cuadro 10.11). En este subconjunto de personas jurídicas, de los 19 subsectores que utilizaron los descuentos tributarios, los primeros cinco subsectores concentran el 73,0%, ubicándose en el primer lugar Industrias manufactureras con una participación de 25,1% y un monto equivalente a \$82 mm. Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$278 mm.

**Cuadro 10.11 Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)**

Subsector económico	Total	Público / mixto	Privada	Participación % sector privado
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	170	146	24	7,5%
Explotación de minas y canteras	141	88	53	16,3%
Industrias manufactureras	82	0	82	25,1%
Transporte y almacenamiento	80	42	38	11,7%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	38	0,0	38	11,8%
Información y comunicaciones	27	1,0	26	7,9%
Actividades financieras y de seguros	26	0,0	26	8,1%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14	0,0	14	4,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10	1,3	8,6	2,7%
Construcción	7,8	0,0	7,8	2,4%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1,8	0,0	1,8	0,6%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1,4	0,0	1,4	0,4%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,1	0,0	1,1	0,4%
Otras actividades de servicios	0,8	0,0	0,8	0,3%
Alojamiento y servicios de comida	0,8	0,0	0,8	0,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,6	0,1	0,5	0,1%
Educación	0,5	0,0	0,5	0,1%
Actividades inmobiliarias	0,4	0,0	0,4	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,1	0,0	0,1	0,0%
Total	603	278	325	100,0%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

De otro lado, se calcula que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$164,8 mm en el año gravable 2015, de los cuales el 91,8% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad del formulario 210 y el 6,2% a las personas naturales declarantes por el formulario 230 IMAS para empleados. El subsector de Asalariados agrupa el 64,0% del monto total de descuentos calculados, seguido por Rentistas de capital y Actividades profesionales, científicas y técnicas con 13,6% y 5,4%, respectivamente (Cuadro 10.12)

**Cuadro 10.12 Descuentos tributarios de las personas naturales.
Total declarantes - Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)**

Subsector económico	110 - Naturales Obligados a llevar contabilidad	210 - Naturales no obligados a llevar contabilidad	230 - IMAS para empleados	240 - IMAS para trabajadores por cuenta propia	Total	Participación %
Asalariados	0,2	98,2	7,1	0,0	105,5	64,0%
Rentistas de capital	0,5	21,8	0,1	0,0	22,4	13,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,2	7,5	1,2	0,0	8,9	5,4%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	0,0	5,4	0,0	0,0	5,4	3,3%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,7	2,4	0,4	0,2	3,7	2,2%
Actividades inmobiliarias	0,0	3,1	0,0	-	3,2	1,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,2	2,5	0,4	0,0	3,2	1,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,0	2,0	0,3	0,0	2,3	1,4%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	-	2,0	0,0	0,0	2,0	1,2%
Información y comunicaciones	0,0	1,3	0,1	-	1,4	0,9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,1	1,1	0,0	0,0	1,3	0,8%
Transporte y almacenamiento	0,0	0,8	0,0	0,2	1,1	0,7%
Industrias manufactureras	0,4	0,5	0,1	0,1	1,0	0,6%
Alojamiento y servicios de comida	0,1	0,7	0,0	0,1	0,9	0,5%
Otras actividades de servicios	0,0	0,8	0,0	-	0,9	0,5%
Educación	0,0	0,5	0,3	0,0	0,8	0,5%
Construcción	0,0	0,5	0,1	0,0	0,6	0,4%
Explotación de minas y canteras	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,0	0,0	-	-	0,1	0,0%
Actividades financieras y de seguros	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	-	0,0	0,0	-	0,0	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	-	0,0	-	-	0,0	0,0%
Total	2,6	151,4	10,1	0,7	164,8	100,0%
Participación	1,6%	91,8%	6,2%	0,4%	100,0%	

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO.

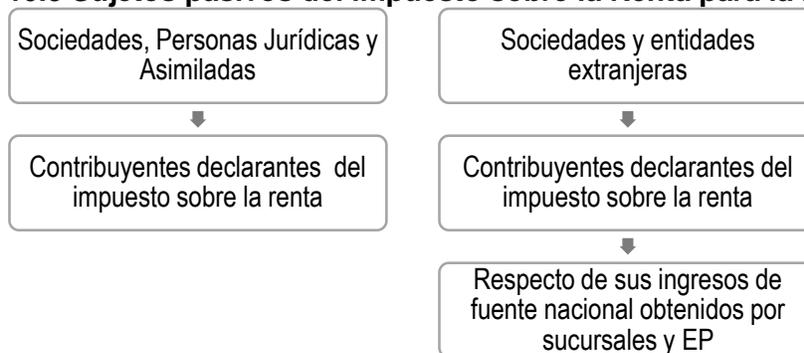
* Datos estimados. Se calcula a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2014.

10.2 Cuantificación de los 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 10.3 Sujetos pasivos del impuesto sobre la Renta para la Equidad:



Fuente: DIAN.

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 10.13):

Cuadro 10.13 Rentas exentas en el impuesto sobre la renta para la Equidad CREE

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.

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.

10.2.1 Metodología y fuente de información

El costo fiscal de los beneficios en el impuesto CREE se calcula como el producto obtenido entre el monto del beneficio utilizado y la tarifa del impuesto. Vale la pena mencionar que para el año gravable 2015, se considera además la incidencia de las rentas exentas sobre la base de liquidación de la sobretasa al CREE⁹⁰, la cual fue creada por la Ley 1739 de 2014 vigente durante los años gravables 2015 al 2018, la cual no tendrá destinación específica y entrará a formar parte de los ingresos corrientes de Gobierno Nacional, por lo que la tarifa resultante a aplicar es de 13.9% para el mencionado año gravable.

Las rentas exentas se presentan discriminadas 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 2016 dando un carácter preliminar a la información.

El costo fiscal asociado a las rentas exentas de este impuesto registró un incremento de 57,8%, al pasar de \$795 mm en el año 2014 a \$1.255 mm en el año 2015 (Cuadro 10.14), explicado básicamente por el efecto del beneficio tributario en la valoración de la sobretasa. De acuerdo con el cuadro 9.15, el monto de las rentas exentas por el año gravable 2015 ascendió a \$9.028 mm que equivale a 1.1% 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 72,3% del costo fiscal total (Cuadro 10.15).

Cuadro 10.14 Resumen del valor y el costo fiscal de las rentas exentas del impuesto sobre la renta para la Equidad CREE
Años gravables 2014 - 2015*
(Miles de millones de pesos)

Tipo de beneficio	2014		2015		Cto. Costo fiscal % 2015/14
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	
Rentas exentas	8.836	795	9.028	1.255	57,8%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

*Datos preliminares.

⁹⁰ La sobretasa del CREE se calculará únicamente sobre el valor que exceda los primeros ochocientos millones de pesos de la base gravable sujeta al CREE. En el formulario para la declaración del CREE del año gravable 2015, se habilitó un renglón para restar el anticipo que se había liquidado en la declaración del año gravable 2014, correspondiente al año gravable 2015, y otro para liquidar el anticipo a la sobretasa del CREE año gravable 2016. Desde el año gravable 2015 hasta el 2018 las tarifas que se usarán para liquidar la sobretasa durante estos años aumentarán progresivamente del 5% en el año gravable 2015; al 6% en 2016, al 8% en 2017 y finalmente del 9% para el gravable del 2018. La sobretasa está sujeta durante su vigencia, a un anticipo del 100% del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del CREE, sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior.

De acuerdo con los datos de las declaraciones del CREE, se observa que el subsector Administración pública y defensa representa el 45,4% de la renta exenta declarada por las personas jurídicas por valor de \$4.098 mm seguido del subsector Actividades financieras y de seguros con \$3.239 mm y un costo fiscal de \$570 mm y \$450 mm, respectivamente (Cuadro 9.16).

**Cuadro 10.15 Rentas exentas de los declarantes de CREE por concepto
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)**

Concepto	Descripción	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Participación % 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.	6.530	908	72,3%
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.	1.052	146	11,7%
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.	699	97	7,7%
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.	668	93	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.	79	11	0,9%
Total		9.028	1.255	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 37.1%. La mayor reducción de la base gravable por efecto de utilización de este beneficio se presenta en los

subsectores Administración pública y defensa; Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con 99.3%, 98.8% y 84.3%, respectivamente (Cuadro 10.16).

**Cuadro 10.16 Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE
por subsector económico
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)**

Subsector económico	Monto de renta exenta \$mm	Costo fiscal \$mm	Participación %	Rentas exentas / Base total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4.098	570	45,4%	99,3%
Actividades financieras y de seguros	3.239	450	35,9%	37,9%
Construcción	653	91	7,2%	55,0%
Industrias manufactureras	536	74	5,9%	16,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	138	19	1,5%	6,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	78	11	0,9%	21,2%
Información y comunicaciones	74	10	0,8%	3,9%
Transporte y almacenamiento	64	8,8	0,7%	22,6%
Actividades inmobiliarias	31	4,2	0,3%	59,0%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	29	4,0	0,3%	8,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	25	3,4	0,3%	2,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	17	2,3	0,2%	84,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	15	2,0	0,2%	11,2%
Alojamiento y servicios de comida	14	1,9	0,2%	41,8%
Explotación de minas y canteras	9,2	1,3	0,1%	1,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	5,6	0,8	0,1%	98,8%
Otras actividades de servicios	3,8	0,5	0,0%	10,7%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,6	0,1	0,0%	26,7%
Educación	0,2	0,0	0,0%	38,3%
Total	9.028	1.255	100,0%	37,1%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* 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.

Para los grandes contribuyentes, el monto de las rentas exentas asciende a \$8.502 mm, de los cuales el 79,6% corresponde al sector privado en tanto que el 20,4% corresponde al sector público/mixto (Cuadro 10.17).

**Cuadro 10.17 Rentas exentas de las personas jurídicas declarantes de CREE -
Grandes contribuyentes
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)**

Subsector económico	Público / Mixto	Participación sector público / mixto %	Privado	Participación sector privado %	Total **
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0,0%	4.098	60,5%	4.098
Actividades financieras y de seguros	1.565	90,3%	1.646	24,3%	3.211
Industrias manufactureras	0	0,0%	523	7,7%	523
Construcción	0	0,0%	332	4,9%	332
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	165	9,5%	2	0,0%	167
Transporte y almacenamiento	0	0,0%	59	0,9%	59
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0,0%	44	0,6%	44
Información y comunicaciones	3	0,2%	31	0,5%	34
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0	0,0%	17	0,3%	17
Explotación de minas y canteras	0	0,0%	9	0,1%	9
Alojamiento y servicios de comida	0	0,0%	5	0,1%	5
Actividades de servicios administrativos y de apoyo / Otras actividades de servicios	0	0,0%	4	0,1%	4
Total	1.733	100,0%	6.769	100,0%	8.502
Participación %	20,4%		79,6%		

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* Cifras preliminares.

** La diferencia respecto al total de personas jurídicas declarantes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas declarantes, cuyas rentas exentas ascendieron a \$525 mm.

La Ley 1739 de 2014 introdujo el descuento por impuestos pagados en el exterior permitiendo a las sociedades y entidades nacionales contribuyentes del impuesto CREE que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, el descuento de este último tributo en el impuesto sobre la renta para la equidad conforme a la regla señalada en el artículo 16 de la mencionada Ley. Por el año gravable 2015, el monto de este descuento ascendió a \$92 mm (0.01% del PIB), de los cuales \$75 mm (el 81,5% del total) se concentró en los subsectores Industrias manufactureras; Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; y Actividades financieras y de seguros (Cuadro 10.18). El costo fiscal de este beneficio por el año gravable 2015 equivale al valor registrado como descuento tributario, puesto que éste afecta directamente el impuesto.

Cuadro 10.18 Descuento tributario de las personas jurídicas declarantes de CREE
Año gravable 2015*
(Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Descuento impuesto pagado en el exterior	Participación %	Descuentos / (Impuesto + sobretasa)**
Industrias manufactureras	30	32,7%	8,9%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	26	28,5%	9,3%
Actividades financieras y de seguros	19	20,3%	9,9%
Información y comunicaciones	8	9,1%	24,9%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3	3,4%	9,7%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	2	2,0%	1,5%
Explotación de minas y canteras	1	1,2%	0,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1	0,9%	5,6%
Construcción	1	0,8%	5,2%
Otras actividades de servicios	0	0,4%	6,4%
Transporte y almacenamiento	0	0,3%	38,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0	0,2%	11,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0	0,1%	0,5%
Alojamiento y servicios de comida	0	0,1%	1,4%
Actividades inmobiliarias	0	0,1%	18,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0	0,0%	74,1%
Educación	0	0,0%	51,4%
Total	92	100,0%	6,6%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

* Cifras preliminares.

**: Corresponde al impuesto sobre la renta líquida gravable más la sobretasa de las empresas que utilizaron el beneficio.

En cuanto a la reducción del impuesto por efecto de la utilización del descuento, se encuentran los subsectores de Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social; Educación; y Transporte y almacenamiento, como aquellos que exhiben los mayores valores en este indicador (74.1%, 51.4% y 38.3%, respectivamente). En promedio, los declarantes que hicieron uso del descuento redujeron su impuesto en 6.6%.

10.3 Beneficios tributarios en el impuesto al valor agregado (IVA).

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. En conclusión el IVA es un impuesto múltiple que se aplica a lo largo de la cadena de producción y de distribución de un bien o servicio y que finalmente el consumidor asume.

El Cuadro 10.19 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 10.19 Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 16% (Miles de millones de pesos 2015)

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Valor por punto de tarifa
Bienes y servicios excluidos	46.609	2.913
Bienes exentos	3.820	239
Bienes y servicios al 5%	1.376	125

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

10.3.1 Cuantificación del costo fiscal de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales.

En la legislación tributaria colombiana existe el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que en general grava los bienes y servicios con la tarifa del 16%. Sin embargo existe un amplio número de productos gravados a una tarifa del 5%, los bienes exentos cuya tarifa es cero y los bienes y servicios excluidos, que en la práctica también tienen tarifa cero, con la diferencia de que la exclusión no permite solicitar la devolución del IVA pagado en la compra de insumos.

En esta sección se estima el costo fiscal de los tratamientos preferenciales empleando como punto de referencia la tarifa general de IVA del 16%. El impacto fiscal por las modificaciones en el impuesto se estima a partir del Modelo del IVA desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando 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 2012⁹¹ en materia de IVA, es pertinente resaltar que el presente capítulo no incluye lo relacionado con el impuesto nacional al

⁹¹ La Ley 1607 de 2012, introdujo cambios importantes en el Impuesto al valor Agregado entre otros los siguientes: la modificación al periodo gravable el cual podrá ser bimestral, cuatrimestral o anual de acuerdo con los ingresos brutos obtenidos al último día del año gravable anterior. La reducción de las tarifas de siete (0%; 1,6%, 10%, 16%, 20%, 25% y 35%) a sólo tres (0%, 5% y 16%), consecuencia de ello productos de la tarifa del 10% pasaron al 16%. Esta fue una medida de buen recibo para la administración y el control; adicionalmente, introdujo nuevos bienes a la categoría de excluidos y quitó dicha condición a otros que pasaron a la categoría de exentos. En otro sentido, de la base de gravados al 16% se llevaron a la condición de exentos y un listado de aproximadamente 35 subpartidas arancelarias pasaron de la tarifa general del 16% al 5%. Los servicios también vieron modificadas sus tarifas; algunos que estaban a la tarifa del 10% pasaron a la tarifa del 5% como la medicina prepagada, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización y en general los planes adicionales de salud; el almacenamiento de productos agrícolas.

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.

10.3.2 Bienes y servicios excluidos.

Los bienes y servicios excluidos de IVA son aquellos que por disposición legal no causan el Impuesto sobre las Ventas, es decir que ni en su venta ni en su importación pagan el tributo. Por consiguiente quien comercializa con ellos no se convierte en responsable ni tiene obligación alguna en relación con el gravamen. Si quien los produce o comercializa pagó impuestos en su etapa de producción o comercialización, dichos impuestos no dan derecho a descuento ni a devolución, y por lo mismo constituyen un mayor costo del respectivo bien⁹².

Actualmente el Estatuto Tributario incorpora en el artículo 424 los bienes excluidos y en el artículo 476 los servicios excluidos que no causan el impuesto. 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 2015: \$28.279, que corresponden a \$1.216.000).

En el cuadro 9.19 se presentan los resultados de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 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

También hubo servicios que estando en la tarifa del 10% pasaron a ser cubiertos por la general, es el caso del servicio de alojamiento prestado por establecimientos hoteleros o de hospedaje, el de arrendamiento de inmuebles diferentes a los destinados para vivienda y espacios de exposición y muestras artesanales. Dentro de los nuevos servicios que pasaron a la categoría de excluidos está el servicio telefónico local para los estratos 1 y 2 quedando excluidos los primeros 325 minutos mensuales. Los servicios de educación, se adicionaron como excluidos también los servicios de evaluación de la educación y de elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.

Del servicio de Internet sólo quedó excluido la conexión y el acceso a internet de los usuarios del estrato 3, toda vez que para los usuarios de los estratos 1 y 2 dicho servicio pasó a ser exento. El servicio de restaurante pasó a ser gravado a la tarifa del 16% cuando se preste en establecimientos de comercio o locales donde se desarrolle la actividad bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles. En el caso de los demás restaurantes quedaron cobijados por el impuesto nacional al consumo. El servicio de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato de catering está gravado a la tarifa general.

Finalmente, la reforma tributaria trajo una disminución importante en la tarifa de retención a título de IVA que pasó a ser del 15%.

⁹² DIAN, Cartilla del Impuesto sobre las Ventas, “aspectos generales del IVA”,

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 10.20 Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la
tarifa de 16%
(Miles de millones de pesos 2015)**

Código del producto matriz utilización	Descripción	Valor 2015
54	Administración públ. y defensa, administ.sistema de seguridad	7.202
52	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	5.398
41	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edific	4.889
42	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	4.477
51	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios	4.035
56	Servicios de enseñanza de no mercado	3.028
57	Servicios sociales y de salud de mercado	2.541
02	Otros productos agrícolas	2.169
55	Servicios de enseñanza de mercado	1.869
38	Energía eléctrica	1.825
46	Servicios de transporte terrestre	1.634
28	Sustancias y productos químicos	955
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	938
61	Servicios domésticos	764
59	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de mercado	707
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	688
40	Agua	511
39	Gas domiciliario	423
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	391
58	Ss. Alcantarillado , saneamiento y de protección del medio ar	365
15	Azúcar y panela	311
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de no mercado	261
30	Productos minerales no metálicos	240
18	Bebidas	217
32	Maquinaria y equipo	129
07	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	114
04	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades	106
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inm	94
05	Productos de la pesca	81
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	59
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	48
47	Servicios de transporte por vía acuática	47
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	36
17	Productos alimenticios n.c.p.	32
01	Productos de café	32
48	Servicios de transporte por vía aérea	29
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equip	18
10	Carnes y pescados	10
29	Productos de caucho y de plástico	8
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	8
09	Minerales no metálicos	6
14	Productos de café y trilla	5
34	Equipo de transporte	4
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	1
08	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 do	0
45	Servicios de hotelería y restaurante	0
25	Productos de papel, cartón y sus productos	0
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	-6
06	Carbón mineral	-12
03	Animales vivos y productos animales	-79
Total		46.609

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 \$46,6 billones de pesos (aproximadamente \$2.9 billones por punto de tarifa).

El Cuadro 10.21 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 2015.

Cuadro 10.21 Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos
Años gravables 2005 – 2015
(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
2015	2.913	46.609

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

La dinámica observada a partir del año gravable 2011 obedece a un cambio metodológico en los cálculos, donde se precisa que fueron incluidos algunos productos que figuran en las Cuentas Nacionales y que no deberían considerarse tributariamente, puesto que las particularidades de la legislación impositiva no permiten que el IVA se aplique en tales casos, como se relacionan 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.

10.3.3 Bienes⁹³ y servicios⁹⁴ 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.

Con la Ley 1607 de 2012 se consideran como exentos, adicionalmente, 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.

⁹³ Son aquellos bienes que, atendiendo tanto a la naturaleza como a su destinación, la Ley ha calificado como tales. Estos bienes tienen un tratamiento especial y se encuentran gravados a la tarifa 0%; están exonerados del impuesto y los productores de dichos bienes adquieren la calidad de responsables con derecho a devolución, pudiendo descontar los impuestos ocasionados en la adquisición de bienes y servicios y en las importaciones, que constituyan costo o gasto para producirlos o para exportarlos. Quienes comercialicen bienes exentos no son responsables ni están sometidos al régimen del impuesto sobre las ventas. Los efectos de tratarse de bien exento del IVA, solamente se reflejan en cabeza del productor o del exportador. Por lo tanto, quienes simplemente comercialicen bienes exentos no son responsables del impuesto ni están sometidos a su régimen legal. Debe tenerse en cuenta que todos los bienes por el hecho de ser exportados asumen el tratamiento de exentos del impuesto sobre las ventas. Por tal razón y para hacer efectivo el derecho al impuesto descontable y a la devolución del saldo a favor que se configure en las declaraciones periódicas, los exportadores deben cumplir las obligaciones establecidas para los responsables del impuesto.

⁹⁴ Se consideran servicios exentos los que se encuentran gravados a la tarifa cero y se concretan específicamente a aquellos que son prestados en el país en desarrollo de un contrato escrito y se utilicen exclusivamente en el exterior por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia. Reciben el mismo tratamiento los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, originados en paquetes vendidos en el exterior y vendidos por agencias operadoras u hoteles inscritos en el registro nacional de turismo, tal como lo establece la Ley 300 de 1.996, siempre y cuando se efectúe el respectivo reintegro cambiario. (Art. 481 Lit. e E.T.) Quienes presten este tipo de servicios son responsables del impuesto sobre las ventas.

**Cuadro 10.22 Costo fiscal de no gravar los bienes exentos a la tarifa general
(Miles de millones de pesos 2015)**

Productos	Impacto fiscal 2015
1. Leche, carnes, huevos	3.455
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	96
Leche sin elaborar	236
Leche procesada	478
Queso fresco	260
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	277
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	201
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	5
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	756
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	380
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca	7
Carnes y despojos comestibles de aves frescos	760
2. Libros, revistas y cuadernos	365
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico y cultural	207
Revistas de carácter científico y cultural, Diarios y publicaciones periódicas	89
Cuadernos de tipo escolar	69
Total	3.820

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 \$3,8 billones del año 2015.

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.

10.3.4 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 \$1.376 mil millones, que equivalen a \$125 mil millones por un punto de tarifa en este grupo de bienes (ver Cuadro 10.23).

**Cuadro 10.23 Impacto fiscal de gravar a la tarifa general de 16% los bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%
(Miles de millones de pesos 2015)**

Producto	Valor 2015
1. Servicios a la tarifa de 5%	109
Almacenamiento de productos agrícolas	1
Salud prepagada	108
2. Bienes y servicios a la tarifa de 5%	1.267
Trigo en grano	42
Maíz	38
Arroz con cáscara (paddy)	27
Sorgo, centeno, avena y otros cereales n.c.p.	6
Fruto de palma africana	76
Soya	36
Otras semillas y frutos oleaginosos	4
Algodón desmotado	14
Mortadela, salchichón y butifarra	14
Harinas y gránulos no comestibles de pescado y de carne y otros productos	15
Aceites de origen vegetal en bruto	72
Palmiste, borras, tortas y harinas de semillas y frutos oleaginosos	52
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	153
Otras harinas vegetales; y mezclas y masas para panadería	8
Preparados del tipo utilizado para la alimentación de animales	242
Pastas alimenticias sin cocer, rellenar... que contengan huevo y las demás	65
Café tostado o sin tostar, descafeinado o no, en grano o molido	74
Café soluble, liofilizado, sucedáneos y extracto de café	19
Azúcar de caña refinada y sin refinar, mieles y melazas	169
Chocolate de mesa	106
Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza y rastrillos	24
Maquinaria agrícola	9
Total	1.376

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

Cuadro 10.24 Correspondencia entre sector económico y subsector económico para el año gravable 2015*

Sector económico	Subsector económico
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
Minería	Explotación de minas y canteras
Manufactura	Industrias manufactureras
Electricidad, gas, vapor y agua	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
Construcción	Construcción
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas Transporte y almacenamiento Alojamiento y servicios de comida
Información y comunicaciones	Información y comunicaciones
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	Actividades financieras y de seguros Actividades inmobiliarias
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo	Actividades profesionales, científicas y técnicas Actividades de servicios administrativos y de apoyo
Actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria Educación Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación Otras actividades de servicios
Otras actividades de servicios	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 Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales
Actividades propias de las personas naturales	Asalariados Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica Rentistas de capital

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

*Con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIIU v. 4.0 adaptada para Colombia.

Capítulo XI

11 FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) ha registrado importantes logros a lo largo de las últimas décadas⁹⁵. No obstante, el envejecimiento de la población, que ha implicado un ajuste en el perfil epidemiológico, el incremento en la demanda por nuevas tecnologías en salud, así como la implementación de la Ley Estatutaria⁹⁶, son factores que generan presiones sobre la sostenibilidad financiera del Sistema.

Por consiguiente, el Estado enfrenta el dilema de garantizar, en el corto y mediano plazo, el goce efectivo del derecho a la salud en un escenario de recursos limitados, sin sacrificar los logros alcanzados y a su vez mejorar el acceso, la oportunidad en la prestación de los servicios y la eficiencia del SGSSS.

En este sentido, el presente capítulo presenta un análisis de la situación financiera actual del SGSSS, así como los potenciales impactos desde el ámbito fiscal y financiero de la implementación de la Ley Estatutaria de Salud (LES). De igual forma, se incluyen simulaciones sobre nuevas fuentes de recursos para financiar el mayor gasto en salud, según los lineamientos establecidos por la Regla Fiscal.

11.1 Escenario base

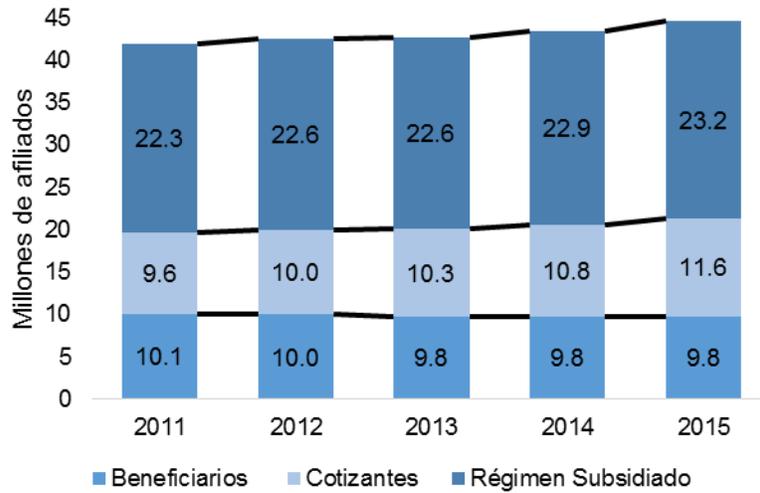
El análisis de la situación actual del SGSSS parte por revisar el comportamiento de los principales parámetros, en particular la población afiliada al Sistema, la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y el Ingreso Base de Cotización (IBC). En este sentido, el total de afiliados al SGSSS fue de 44,6 millones de personas al cierre de 2015, de las cuales 23,2 millones estaban afiliadas al Régimen Subsidiado (52%) y 21,4 millones al Régimen Contributivo (48%) (Gráfico 11.1). Si se tiene en cuenta que la población nacional proyectada fue de 48,2 millones para 2015, descontando los 2,0 millones de afiliados a los regímenes especiales y exceptuados en salud, estas cifras evidencian un porcentaje de cobertura del 96,7%.

La proporción entre cotizantes y beneficiarios en el Régimen Contributivo es 1,2 en 2015, lo que confirma el cambio de tendencia observado desde 2012, desde el cual hay mayor número de cotizantes que de beneficiarios. Esta tendencia, positiva para el Sistema de Salud en términos de ingresos, que inició en 1,0 en 2012, se acentuó durante 2014 (al cerrar el año en 1,1) y 2015 (al ingresar 740.000 nuevos cotizantes al Sistema). Además, mejoró el total de afiliados que contribuyó al Sistema de Salud, al pasar de 23,0% durante 2013 y 24,8% durante 2014, al 26,0% en el 2015.

⁹⁵ La universalización de la cobertura, la unificación de los planes de beneficios, la actualización integral del POS, la movilidad y portabilidad, son algunos ejemplos.

⁹⁶ Ley 1751 de 2015 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones” tiene como objeto garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección.

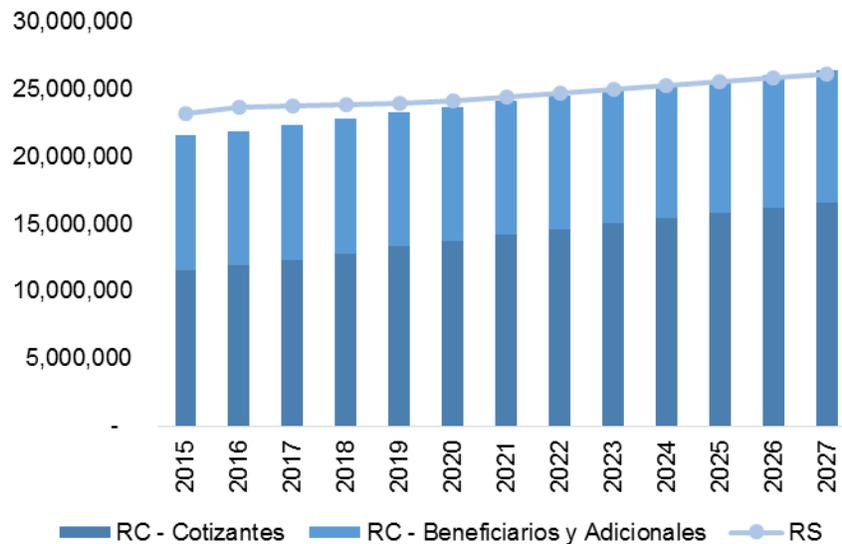
Gráfico 11.1 Evolución de los Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud



Corte a 31 de diciembre
Fuente: BDUA – SISPRO

En los próximos 10 años se pronostica que continúe el crecimiento del número de afiliados cotizantes a una mayor tasa que la del crecimiento del número de afiliados en el Régimen Subsidiado de Salud, tal como se observa en el Gráfico 11.2

Gráfico 11.2 Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud 2015-2027



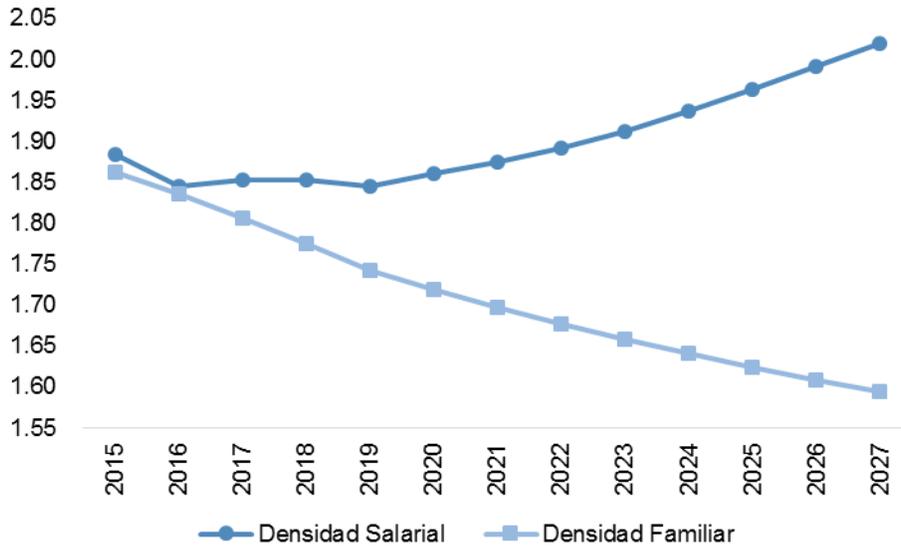
Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico

De acuerdo con los resultados referenciados anteriormente se proyecta una disminución de la densidad familiar⁹⁷, lo que indica que una alta proporción de los nuevos cotizantes no tendría población beneficiaria a su cargo, lo que implicaría que en 2024 el número de afiliados en los

⁹⁷ El concepto de densidad familiar hace referencia a la proporción existente entre el total de afiliados al Régimen Contributivo y el número de cotizantes. Un valor decreciente de la densidad familiar, producto de un descenso del numerador o un incremento del denominador, indica una mayor proporción de cotizantes sin beneficiarios a su cargo.

dos regímenes sería igual y que para 2027 la proporción entre cotizantes y beneficiarios se ubique alrededor de 1,6. De igual forma, se prevé una senda creciente del IBC promedio, consistente con el escenario macroeconómico del país, lo que se traduce en una mayor densidad salarial⁹⁸ (ver Gráfico 11.3).

**Gráfico 11.3 Densidad Salarial y Familiar
2015-2027**



Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS.

En cuanto a la prima de aseguramiento, se prevé un comportamiento positivo de la UPC en términos reales durante el periodo. En particular, el crecimiento nominal de la UPC para 2017 se proyecta en 8,5% nominal, para un crecimiento real del 2%. De igual forma, a partir del año 2018 y hasta 2027 se prevé un crecimiento real promedio del 1,2%. Finalmente, en este escenario, que no tiene en cuenta el efecto de la LES, se supone que los recobros⁹⁹ del Régimen Contributivo se mantienen estables alrededor de los \$2,3 billones de pesos constantes, conservando el comportamiento observado en las últimas vigencias para los recobros corrientes.

11.1.1 Fuentes

A continuación se presentan las principales fuentes de recursos del SGSSS. Vale la pena resaltar que el Gobierno Nacional ha hecho un esfuerzo significativo para asegurar la sostenibilidad del Sistema. En particular, en el Cuadro 11.1 se observa que para financiar al Régimen Subsidiado en 2016 se destinaron recursos cercanos a los \$4 billones del Presupuesto General de la Nación, cifra que al compararla con el valor presupuestado en 2010 (\$1,2 billones) muestra un crecimiento del 225% entre dicho periodo.

⁹⁸ El concepto de densidad salarial se define como el Ingreso Base de Cotización (IBC) promedio mensual de un cotizante medido en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). De tal manera, una densidad salarial de 1,85 indica que el cotizante promedio aporta al Sistema por un IBC de 1,85 veces el SMLMV. Por tanto, un incremento de la densidad salarial indica que el IBC es creciente.

⁹⁹ Los Recobros hacen referencia al reconocimiento y pago por parte del Fosyga de los servicios y tecnologías de salud no contenidas en el Plan de Beneficios a través del procedimiento para el acceso, reporte de prescripción, garantía del suministro y análisis de la información definido en la Resolución 1328 de 2016 (anteriormente autorizados por el Comité Técnico Científico de la EPS) o por fallos de tutela.

Cuadro 11.1 Principales fuentes del SGSSS

FUENTES	(\$MM)		(%PIB)	
	2015	2016p	2015	2016p
1. Régimen Subsidiado	\$14,192	\$15,363	1.8%	1.8%
Sistema General de Participaciones (SGP)	\$5,541	\$6,104	0.7%	0.7%
Aportes del Presupuesto General de la Nación	\$3,495	\$4,070	0.4%	0.5%
Rentas Cedidas y Esfuerzo Propio Entidades Territoriales	\$1,179	\$1,593	0.1%	0.2%
Punto Adicional del CREE	\$580	\$38	0.1%	0.0%
Solidaridad de Régimen Contributivo y Régimen de Excepción	\$2,798	\$2,961	0.3%	0.3%
2. Régimen Contributivo	\$18,666	\$20,100	2.3%	2.4%
Cotizaciones Régimen Contributivo	\$11,916	\$12,387	1.5%	1.5%
CREE	\$6,048	\$7,009	0.8%	0.8%

Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS.
Cifras preliminares a abril 2016.

11.1.2 Usos

Los principales usos para los recursos del Sistema están relacionados con el reconocimiento de la UPC de los regímenes Contributivo y Subsidiado. No obstante, vale la pena resaltar que el reconocimiento por la prestación de servicios y tecnologías de salud no incluidas en el plan de beneficios (No-POS) representa 0,3% del PIB (ver Cuadro 11.2).

Cuadro 11.2 Usos del SGSSS

USOS	(\$MM)		(%PIB)	
	2015	2016p	2015	2016p
1. Régimen Subsidiado	\$14,394	\$15,998	1.8%	1.9%
Reconocimiento de UPC	\$14,326	\$15,922	1.8%	1.9%
2. Régimen Contributivo	\$19,030	\$20,532	2.4%	2.4%
Reconocimiento de UPC	\$15,523	\$17,053	1.9%	2.0%
Licencias de maternidad y paternidad	\$461	\$488	0.1%	0.1%
Incapacidades por enfermedad general	\$400	\$618	0.0%	0.1%
Recobros No Pos	\$2,406	\$2,300	0.3%	0.3%

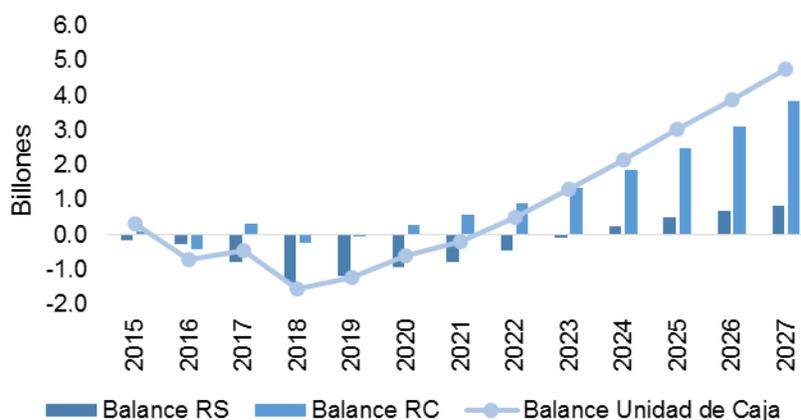
Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS.
Cifras preliminares a abril 2016.

11.1.3 Balance del Sistema

El escenario base de sostenibilidad del SGSSS, sin considerar el efecto de la entrada en vigencia de la Ley 1751 de 2015, muestra que, a futuro, el aseguramiento tendrá un impacto fiscal que puede dividirse en dos horizontes, tal como se observa en

Gráfico 11.4.

**Gráfico 11.4 Balance de Unidad de Caja por Régimen
2015-2027**



Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS.

El primer horizonte, a corto plazo, muestra un balance negativo hasta la vigencia 2021 como resultado del comportamiento del Régimen Contributivo y de un déficit en el Régimen Subsidiado de Salud. El segundo, a partir del año 2022 muestra un balance de unidad de caja superavitario, como resultado de una dinámica favorable del Régimen Contributivo y la mejora del balance del Régimen Subsidiado.

11.2 Escenarios de impacto fiscal de la Ley Estatutaria de Salud

La ley 1751 de 2015 consagra la salud como un derecho fundamental, define el contenido del derecho, separa los servicios de salud de los determinantes sociales de la salud y define la autonomía médica.

Así la Ley Estatutaria mantiene el esquema de aseguramiento, modificando los beneficios que establece el Plan Obligatorio de Salud al pasar de un listado positivo de tecnologías y servicios de salud (basado en las inclusiones), a un listado de tecnologías y servicios de salud que no serán financiados con recursos del sistema (de exclusiones) de acuerdo con lo consignado en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015. Este ajuste, en principio busca que los afiliados al sistema de seguridad social cuenten con un sistema eficiente que ofrezca acceso a los medicamentos, procedimientos y servicios que no sean excluidos por el Estado.

11.2.1 Manejo unificado de los recursos en el marco de la LES

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de garantizar el adecuado flujo de recursos del SGSSS, creó una empresa industrial y comercial del Estado que tendrá por objetivo administrar los recursos del Sistema que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), los recursos del Fondo de salvamiento y Garantías para el sector salud, sin perder de vista que los recursos administrados por la entidad harán unidad de caja, teniendo en cuenta que los recursos de propiedad de las entidades territoriales se presupuestarán sin situación de fondos a nombre de cada respectiva entidad.

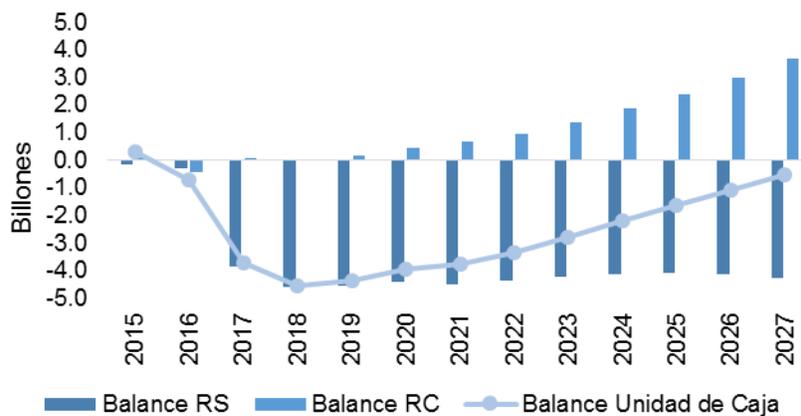
11.2.1.1 Efecto sobre las finanzas del SGSSS

El impacto fiscal que tendrá la entrada en vigencia de la Ley 1751 de 2015, se hará evidente a partir de 2017, donde el balance fiscal del Régimen Subsidiado se verá afectado por la inclusión del No-POS en la UPC¹⁰⁰, de esta manera se causa un incremento significativo en el gasto, afectando el resultado del balance fiscal.

El comportamiento del balance fiscal del Régimen Contributivo, empezará a arrojar resultados positivos a partir de 2019, causado por el aumento esperado en la población afiliada y de su ingreso (Gráfico 11.5), que permitirán financiar parcialmente el déficit resultante del Régimen Subsidiado y que se ve reflejado en la tendencia positiva y gradual que presenta el balance de unidad de caja¹⁰¹ a partir de ese momento. El

Gráfico 11.6 muestra la relación entre el balance de la unidad de caja y el impacto fiscal año a año en la implementación de la LES, partiendo de la base de la unificación del *pool* de riesgo¹⁰² entre los regímenes Contributivo y Subsidiado.

Gráfico 11.5 Balance Régimen Contributivo y Subsidiado 2015-2027



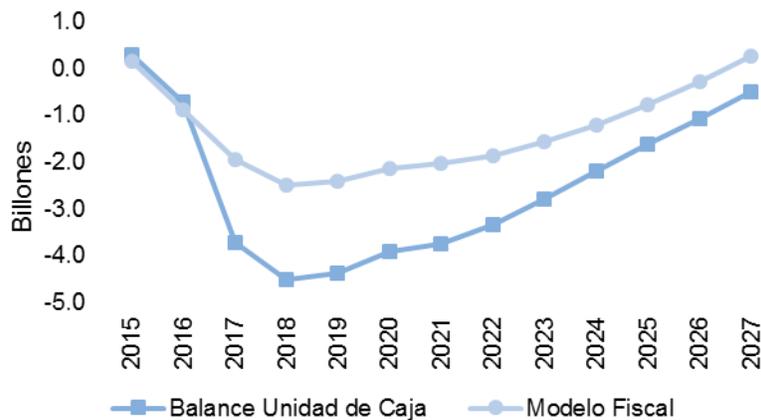
Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS

¹⁰⁰ En este escenario a partir de 2017 se incluyen \$1,5 billones y \$700 mil millones de recobros dentro de las UPC de los regímenes contributivo y subsidiado, respectivamente. Lo anterior refleja la diferencia en las frecuencias de uso de dichos regímenes.

¹⁰¹ El balance de unidad de caja, agrega todos los recursos del aseguramiento, es decir los recursos de los regímenes Contributivo y Subsidiado, así como los recursos destinados a la Promoción y Prevención y los recursos de la subcuenta ECAT. El balance fiscal, muestra el resultado obtenido del sector sea este déficit o superávit, producto de ingresos y gastos causados. Por consiguiente, el balance fiscal muestra el ejercicio financiero del Fosyga, teniendo en cuenta que los recursos del esfuerzo propio territorial, los del Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos del Presupuesto General de la Nación, no hacen parte de la subcuenta de solidaridad.

¹⁰² "Término utilizado en seguros para referirse al conjunto de personas que se agrupan para aportar recursos (prima) que se destinan a asumir los costos de quien tenga un siniestro o contingencia. En el caso del sistema de salud este *pool* está conformado por los ciudadanos agrupados en el régimen contributivo o subsidiado quienes realizan un aporte o reciben un subsidio con el propósito de cubrir el riesgo de sufrir una enfermedad." Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. p.298.

Gráfico 11.6 Impacto Fiscal Ley Estatutaria en Salud 2015-2027



Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS

Nota: El Modelo Fiscal incluye proyección de excedentes.

11.2.1.2 Escenarios de implementación y Plan financiero

Para financiar el mayor gasto generado por la implementación de la LES se deben adelantar varias acciones tendientes a mejorar la eficiencia del SGSSS, como unificar el *pool* de riesgo¹⁰³ del régimen Contributivo y Subsidiado y recalcular, en la estimación de la UPC, los ponderadores de ajuste etario (edad y género) según esa nueva estructura poblacional. Dichas medidas están orientadas a mejorar la distribución de riesgo entre la población, independientemente de su nivel de ingreso, su edad, su género y su lugar de residencia.

Para dar un paso adelante en la consolidación e integración de un régimen único de aseguramiento en salud es necesario: i) eliminar las reglas diferenciales de operación y administración en ambos regímenes; ii) implementar lo establecido en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en el sentido de unificar el manejo de los recursos del aseguramiento; iii) establecer las condiciones de regulación que propicien la articulación de los aseguradores, entidades territoriales e IPS, en función de los usuarios, propendiendo por el mejoramiento de los resultados en salud, a través de la implementación de mecanismos de pago por resultados, en el marco del enfoque de gestión integral de riesgo y garantía de la calidad.

Para ello, resulta fundamental establecer medidas tendientes a propiciar tamaños óptimos de operación y cobertura geográfica¹⁰⁴, que permitan aprovechar las economías de escala en el aseguramiento y la reducción de riesgos generados por la agrupación de población. Además, se requiere profundizar los esquemas de reaseguro en el Sistema, con el propósito de compensar los mayores riesgos en los que puedan incurrir aseguradores con pequeños subgrupos de población.

¹⁰³ La unificación del *pool* de riesgo se propone en dos vías: la agrupación de la población en las EPS sin distinción de su capacidad de aporte y el cálculo unificado de la prima con el *pool* de ambos regímenes, en virtud de la reducción de la volatilidad que resulta del manejo de grandes grupos de población.

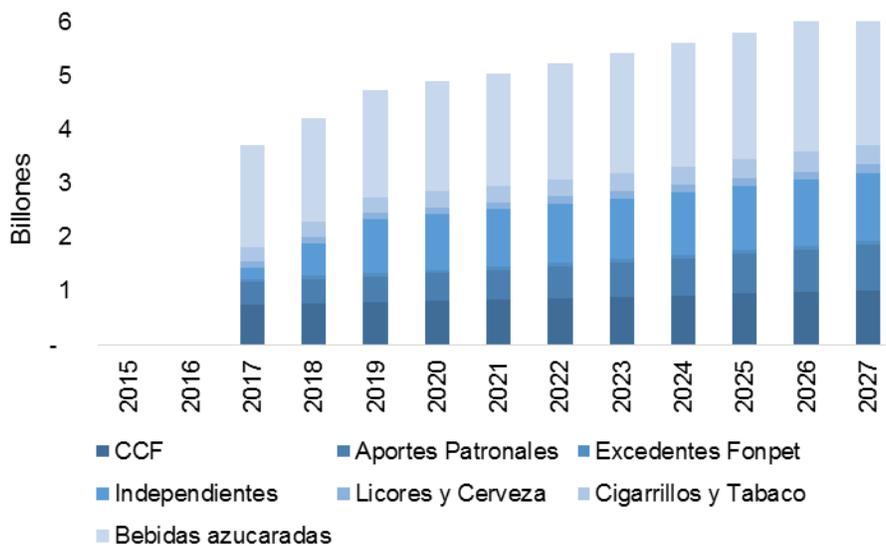
¹⁰⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 298

Desde el ámbito regulatorio, se debe mantener y fortalecer la política de control de precios de medicamentos e implementar la negociación centralizada de sus precios, así como el control en la puerta de entrada de nuevos medicamentos, dispositivos e insumos según lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo se deben implementar medidas para racionalizar gastos no necesarios relacionados con el uso irracional o excesivo de medicamentos.

Adicionalmente, es necesario avanzar en iniciativas que generen nuevos recursos para el sector mediante: i) estudiar la profundización de impuestos a productos de consumo que tengan impactos negativos sobre la salud (tabaco, licores y bebidas azucaradas, entre otros); ii) incrementar la participación de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y de las entidades territoriales, por medio de la eliminación del reconocimiento de los aportes patronales a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y la utilización de excedentes del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (Fonpet) para quienes hayan terminado de cumplir con el 125% de la provisión del cálculo actuarial, así como la transformación de las demás fuentes que hoy financian lo No-POS, para financiar la continuidad del aseguramiento en salud de la población del país; iii) mejorar e incrementar el control en la cotización de los trabajadores independientes a través de mecanismos de presunción de ingresos y de mitigación de la evasión y la elusión a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP). El

Gráfico 11.7 muestra una proyección de las posibles fuentes para financiar la mayor senda de gasto en salud resultado de implementar y desarrollar la LES y la creciente demanda por nuevas tecnologías en salud.

Gráfico 11.7 Recursos potenciales para financiar el SGSSS 2015-2027



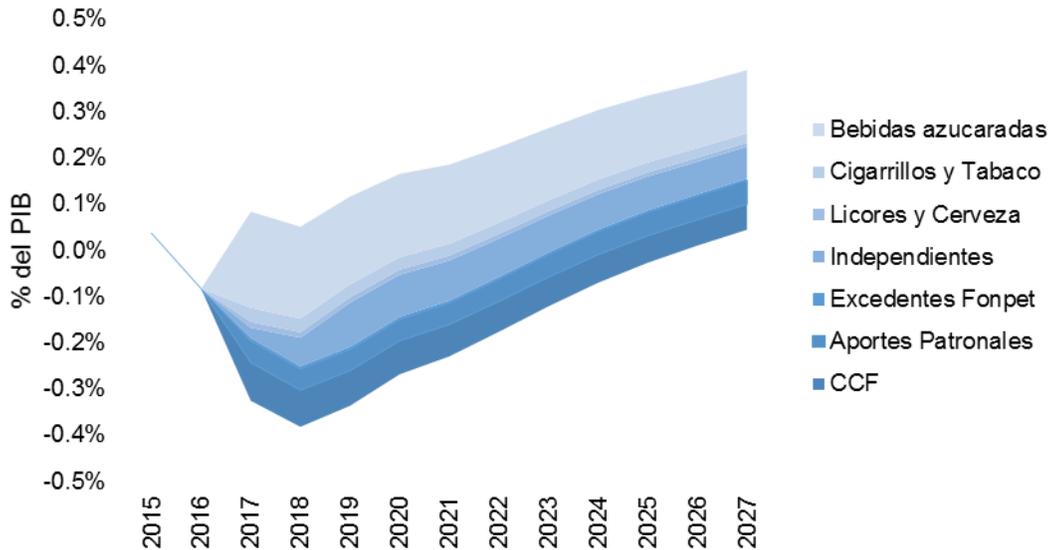
Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS.

El

Gráfico 11.8 muestra el balance del SGSSS en el cual se incluye tanto el cálculo de las ganancias en términos de eficiencia, como la estimación de los recursos adicionales

anteriormente mencionados. En este sentido, se puede observar la importancia relativa de cada una de las fuentes adicionales para financiar el mayor gasto a raíz de la implementación de la LES.

Gráfico 11.8 Balance del SGSSS con recursos adicionales y mejoras en eficiencia 2015-2027

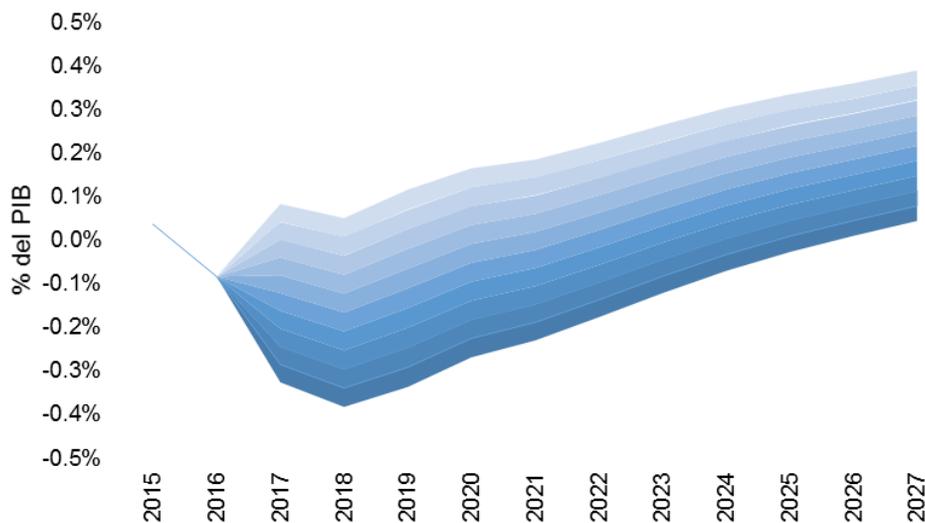


Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS.

Para complementar dicho escenario de sostenibilidad, se simuló el balance del SGSSS adicionando un rango de posibles resultados que incorporan la incertidumbre sobre la posibilidad de materializar la totalidad de los recursos adicionales. El

Gráfico 11.9 muestra un *Fan Chart* en donde el resultado más probable hace referencia al *status-quo*, es decir el escenario en el cual no se materializan recursos adicionales (lo anterior debido a que dichos recursos están sujetos a trámites y desarrollos legislativos que suponen debates complejos) y los escenarios adicionales corresponden a intervalos de probabilidades de 10%.

Gráfico 11.9 Fan Chart del Balance del SGSSS con recursos adicionales y mejoras en eficiencia 2015-2027



Fuente: Cálculos propios MHCP - Viceministerio Técnico-DGPM-DGRESS.

11.3 Conclusiones

El Gobierno Nacional ha liderado un proceso de ajuste legal y reglamentario que avanza de manera decidida para asegurar el goce efectivo del derecho a la salud de todos los colombianos. Así, se viene avanzando en los mecanismos necesarios para asegurar la materialización del acceso universal y efectivo a los servicios de salud, bajo un enfoque derechos, en condiciones de sostenibilidad y eficiencia. En particular hay avances importantes en la universalización del aseguramiento, la unificación de los planes de beneficios, la actualización integral del POS, la portabilidad y la movilidad entre regímenes y la igualación de las condiciones de habilitación financiera en los dos regímenes, entre otros aspectos. Asimismo, se ha hecho un esfuerzo muy importante para asegurar la sostenibilidad del SGSSS, pues en los últimos 6 años los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados para cofinanciar el Régimen Subsidiado se han incrementado un 225%.

Por su parte, la implementación de la LES va a suponer varios retos adicionales. Desde la perspectiva de política pública supone avanzar en la materialización del acceso universal y efectivo a los servicios de salud, bajo un enfoque derechos, en condiciones de sostenibilidad, calidad y eficiencia, con fortalecimiento de la gestión integral de riesgo en salud. Desde la perspectiva fiscal supone un esfuerzo adicional de entre 0,17 y 0,25% del PIB, en promedio, durante la próxima década.

Ese esfuerzo debe ser complementado con medidas que busquen mejorar la eficiencia del Sistema en la gestión de la provisión de los servicios de salud, a través, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Generar mecanismos que conduzcan a definir el valor de la UPC, a partir de un único *pool* de riesgos, teniendo en cuenta que cada vez más se acercan en términos operativos, en razón a las medidas adoptadas para facilitar la movilidad de los afiliados entre los dos regímenes y los traslados de afiliados de EPS del Régimen Subsidiado al Régimen Contributivo. De esta forma éstas estarán obligadas a realizar una gestión de

riesgo en salud para un *pool* integrado, y no totalmente separado como se hacía en el pasado reciente, con todo lo que ello supone en términos de ganancia en equidad.

- Adoptar las medidas para incorporar en el aseguramiento, es decir, financiados con los recursos de la UPC, los gastos No-POS que por su naturaleza deben ser financiados por el Sistema en los términos de la Ley Estatutaria de Salud, de tal forma que la gestión de los mismos sea realizada por las EPS, con lo que se disminuyen barreras de acceso y se eliminan altos costos de transacción en su provisión.
- Definir reglas y procedimientos para la determinación de precios, bajo el principio de eficiencia consagrado por la LES, para las tecnologías en salud disponibles en el país.
- Adoptar las medidas legales y reglamentarias para hacer más eficiente el financiamiento y la administración de los recursos del Sistema, lo que supone flexibilizar algunas fuentes vigentes y determinar nuevas rentas para el Sistema, en función de las necesidades, y
- Continuar con los esfuerzos para disminuir la evasión y la elusión de los aportes al Sistema.



Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá D.C., Colombia
Correo electrónico: atencioncliente@minhacienda.gov.co
Línea Nacional: 01 8000 910071
Teléfono en Bogotá: (57 1) 381 1700 - (57 1) 602 1270
Fax: (57 1) 381 2183
Código Postal: 111711
NIT: 899.999.090-2

www.minhacienda.gov.co



MINHACIENDA
