

MEMORIAS DE HACIENDA 2005



Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público



Libertad y Orden

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Memorias de Hacienda

2005

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público



Libertad y Orden

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Alberto Carrasquilla Barrera

Bogotá, D. C., 2005

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
I. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA	11
I.1. BALANCE MACROECONÓMICO	11
I.1.1. Crecimiento del PIB por actividad económica	11
I.1.2. Crecimiento del PIB por componentes de demanda	19
I.1.3. Inflación	24
I.1.4. Empleo	27
I.1.5. Situación de los Mercados Financieros	30
II. AJUSTE FISCAL	37
II.1 GOBIERNO NACIONAL	37
II.1.1 Balance Fiscal	37
II.1.2 La Reforma Administrativa y Presupuesto 2002-2005	41
II.1.3 Impuestos y Control del Contrabando	44
II.1.4 Financiamiento Público	47
II.1.4.1 Financiamiento Interno	49
II.1.4.2 Financiamiento Externo	51
II.1.5 Deuda Pública	54
II.2 BALANCE FISCAL ENTIDADES TERRITORIALES	55
II.2.1. Balance Fiscal Subnacional	55
II.2.2. Tendencia de la Deuda Territorial	59
II.2.3. Sostenibilidad de los resultados	61
II.3 AGENDA LEGISLATIVA	63
II.3.1. La Ley 964 (Ley del Mercado de Valores)	63
II.3.2. Acto Legislativo	64
III. AJUSTE ADMINISTRATIVO EN EL MINISTERIO	67
IV CONCLUSIONES	69

Entre mediados de 2004 y mediados de 2005 la economía colombiana siguió transitando la senda de recuperación comentada en las Memorias de Hacienda de hace un año, la cual tiene importantes vínculos tanto con la buena marcha de la economía internacional, que ha venido desvirtuando toda suerte de oscuros vaticinios desde 2002, como con una recuperación sustancial de la confianza de los colombianos que ha sobrepasado los presagios de la mayoría.

En efecto, para el primer semestre del año 2005 se observa un crecimiento superior al 4.5%, año a año, la cifra más destacada de la última década. Este proceso de sólida recuperación económica está amparado en la acumulación de capital y en el comercio internacional, dos razones de peso para argumentar que se trata de un proceso sostenible y fundamentado.

La recuperación económica ha implicado una notable mejoría en los indicadores del mercado laboral. No solo ha bajado de manera importante y sostenida la tasa agregada de desempleo, sino que cada vez menos hogares viven la tragedia del jefe de hogar desempleado y más trabajadores están laborando en el sector formal de la economía, vinculándose de esta manera a la seguridad social y mejorando la situación y las perspectivas de los hogares en su conjunto. Sin duda, estos factores inciden de manera importante en la recuperación de los flujos de consumo privado, tan fuertemente golpeados tanto por la recesión de finales de la década pasada como por el prolongado período de estancamiento que la siguió hasta el 2003.

Las cifras sugieren que el proceso de recuperación se extiende a lo largo y ancho de la economía colombiana, abarcando sectores productores de bienes transables internacionalmente, así como sectores productores de bienes no transables. El sector financiero luce inmensamente más sólido de lo que era hace apenas unos pocos años.

Esta recuperación ha estado acompañada por un continuo proceso de ajuste fiscal que se refleja en todos los indicadores importantes. En el primer semestre de 2005 el sector público colombiano experimentó un superávit de 2.2% del PIB, la cifra más alta en la historia, ello implica un superávit primario (antes de contar el pago de intereses sobre la deuda) superior al 5% del PIB. Este proceso de ajuste ha llevado a reducir la deuda pública, en relación con cualquier indicador de la capacidad de pago del país, a un ritmo mucho más rápido del que se consignó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2004. En la actualidad, efectivamente, la deuda pública total, neta la tenencia de todos los activos financieros en poder del sector público en su conjunto, ya es inferior al 40% del PIB.

El buen desempeño fiscal y la recuperación económica han sido fuerzas que se han retroalimentado una a la otra, en buena parte a través de los mercados financieros y de capital. La fortaleza de las

finanzas públicas incide en la disminución de las tasas de interés, ayudando a reducir el costo de uso del capital y, por ende, a fortalecer la inversión. Esta fortaleza explica de igual forma la valorización de otros activos, lo cual también incide en las decisiones de consumo e inversión del sector privado, contribuyendo al crecimiento y generando empleo de calidad. Incluso el fortalecimiento del peso, que trae problemas en otros aspectos, ha ayudado a la consolidación del proceso de ajuste fiscal.

Desde luego, nadie se puede dar por satisfecho con lo obtenido hasta el momento. Las finanzas públicas se verán seriamente afectadas por la extinción de diversos tributos que hacen parte del estatuto tributario del país y que fueron definidos como estrictamente temporales. En efecto, si los colombianos no hacemos nada entre el día de hoy y finales de 2006, ya en enero de 2007 comenzaríamos a observar deterioros en el recaudo, proceso particularmente fuerte en 2008. De otra parte, el acto legislativo 02 define una regla estrictamente temporal para las transferencias del Sistema General de Participaciones, SGP. Nuevamente, si los colombianos no hacemos nada entre el día de hoy y finales del año 2008, tendremos serias dificultades fiscales a nivel del gobierno central, que se reflejarán a comienzos de 2009.

En este sentido, en ambos frentes es necesario entender y defender la idea de que el solo efecto sobre el flujo de caja del gobierno central no debe ser jamás la única consideración relevante para la toma de nuestras decisiones como sociedad. En el frente tributario, urge recordar que Colombia necesita ser un país competitivo internacionalmente, so pena de quedar excluido del mapa inversor internacional de los años venideros y de perder, por ende, fuentes invaluable de modernización del mercado laboral y de consecuente bienestar económico.

En el frente de las transferencias, es necesario tener presente que dichos flujos constituyen el sustento del grueso de la política social del país. Sería inaceptable que se revirtiera el sano proceso de incremento de las transferencias per cápita que hemos venido observando en los últimos años. Estos incrementos, en conjunto con las ganancias en eficiencia, son la fuente de la dinámica más importante que debe orientar nuestras decisiones colectivas: la cobertura universal en salud, educación y saneamiento básico. En la medida en que aun carecemos de este requisito indispensable de la modernidad, es necesario elevar año tras año las transferencias per cápita (como lo hace la regla vigente) y ninguna regla que deje de hacerlo resulta aceptable. Adicionalmente, en la medida en que la economía y los recaudos tributarios han venido mejorando, se ha logrado liberar recursos del contribuyente para atender el enorme salto que ha tenido el servicio de nuestra deuda pensional, evitando elevar nuestro endeudamiento y sus consecuentes exigencias presupuestales futuras.

Con base en lo expuesto anteriormente, el presente documento aborda tres grandes temas: la situación económica del país entre mediados de 2004 y mediados de 2005, expuesta en el primer capítulo; el ajuste fiscal del gobierno nacional y las entidades territoriales presentado en el capítulo dos y, por último, el ajuste administrativo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha venido realizando acorde con las políticas de ajuste fiscal mencionadas anteriormente.

I. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA

I.1. BALANCE MACROECONÓMICO

Continuando con la tendencia favorable observada en el año 2003, la economía colombiana durante 2004 y el primer semestre de 2005 presentó tasas de crecimiento del PIB significativas de 4.3% y 4.0%, respectivamente, y entre el primer semestre de 2004 y el primero de 2005 de 4.6%. Esta tendencia no se presentó en un sector en particular sino que se produjo de manera general en todos los sectores de la economía tales como el de la construcción, el comercio y los servicios financieros. Este hecho a su vez se reflejó en los buenos resultados observados en la oferta y la demanda, la reducción de la inflación, la disminución del desempleo y una generalizada estabilidad de los mercados financieros orientada por el ajuste fiscal.

Este capítulo consta de cuatro secciones que hacen referencia al periodo correspondiente al año 2004 y mediados de 2005. En la primera parte, se presenta un análisis del crecimiento del PIB por el lado de la oferta y en la segunda, se muestran los resultados obtenidos con respecto a la demanda. La tercera y cuarta parte, exponen los resultados concernientes a la inflación y el empleo respectivamente y, por último, se presenta el desempeño de los mercados financieros.

I.1.1. Crecimiento del PIB por actividad económica

En el 2004, el PIB por el lado de la oferta mostró un crecimiento del 4%, jalonado principalmente por el comportamiento de los servicios financieros e inmobiliarios, industria, comercio, construcción y transporte (Cuadro I.1).

El crecimiento en todos los sectores productivos ha sido liderado por el sector privado cuya tasa de crecimiento del PIB en 2004 fue de 4.9%, muy cercano al observado en 2003 (5.2%) (Gráfico I.1).

Con respecto a la industria, un factor fundamental en el crecimiento de 4.7% de la misma durante el 2003 y el 2004 fue la confianza, la cual permitió un aumento de la inversión, mejorando la situación económica de las empresas (Gráfico I.2), hecho que se vio reflejado en mayores niveles de utilización de capacidad instalada (Gráfico I.3).

Cuadro I.1 Crecimiento del PIB por rama de actividad económica 2004/2003

RAMAS DE ACTIVIDAD	Crecimiento	Participación	Contribución ⁽¹⁾
AGROPECUARIO, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	2,5%	13,7%	0,3
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	2,2%	5,0%	0,1
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	2,5%	3,1%	0,1
INDUSTRIA MANUFACTURERA	4,7%	14,5%	0,7
CONSTRUCCIÓN	9,7%	4,9%	0,5
COMERCIO, REPARACIÓN, RESTAURANTES Y HOTELES	5,9%	10,9%	0,6
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIÓN	5,0%	8,1%	0,4
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS Y SERV. INMOBILIARIOS	4,3%	17,6%	0,8
SERV. SOCIALES, COMUNALES Y PERSONALES	2,7%	19,7%	0,5
(Menos) Servicios financieros medidos indirectamente	12,1%	4,2%	0,5
SUBTOTAL VALOR AGREGADO	3,8%	93,3%	3,5
Impuestos menos subvenciones sobre la producción e importaciones	7,1%	6,7%	0,5
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4,0%	100,0%	4,0

Fuente: DANE.

(1) Puntos porcentuales

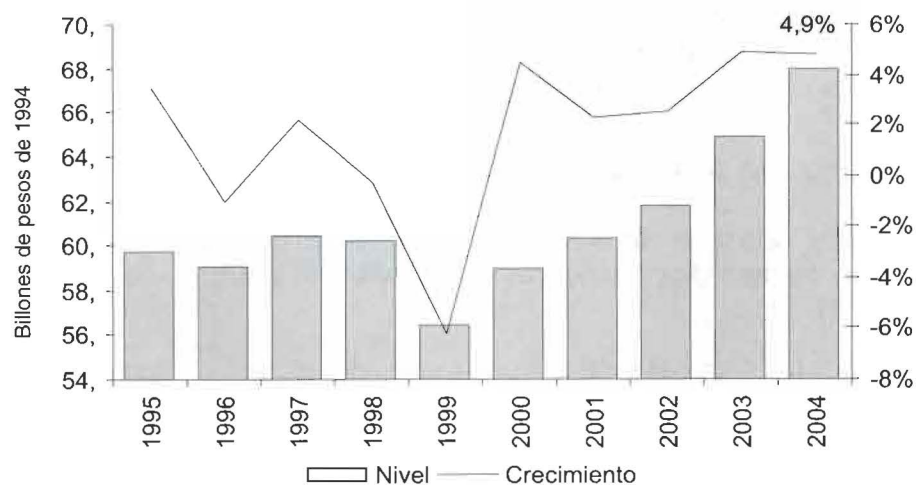
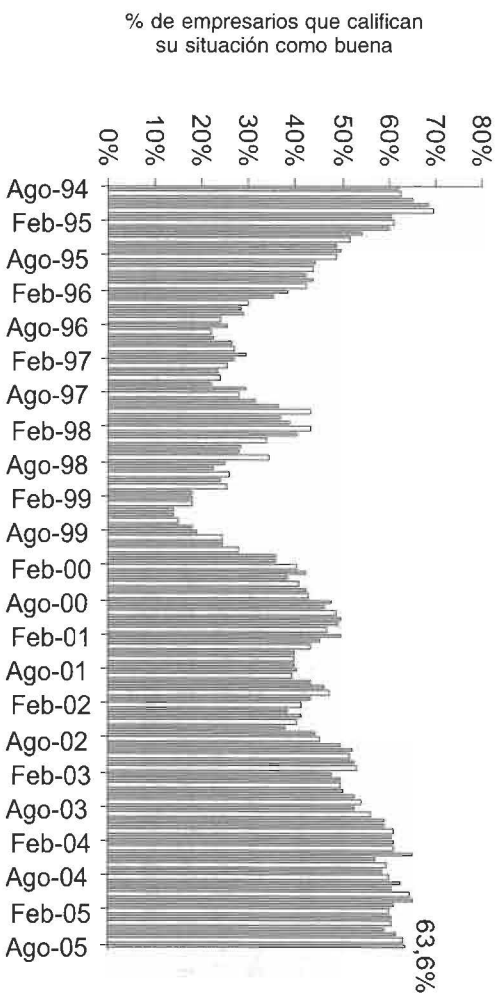
Gráfico I.1 PIB privado

Gráfico I.2

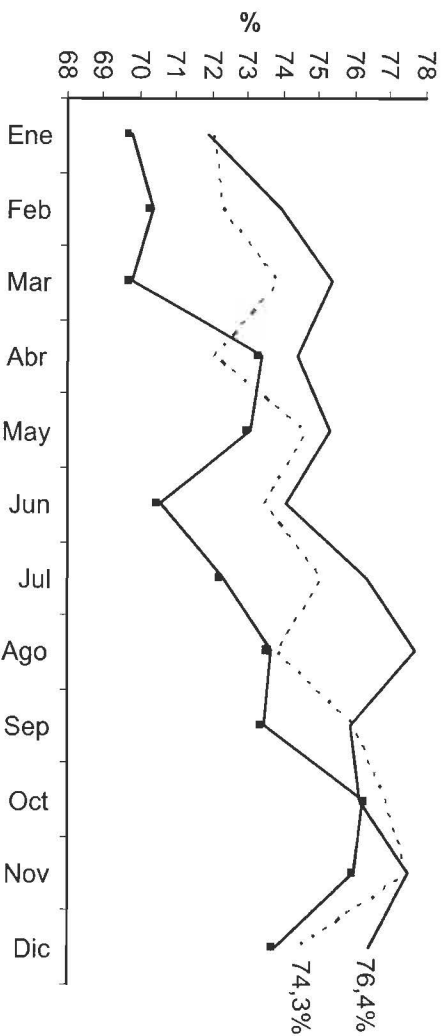
Situación económica de los industriales



Fuente: ANDI

Gráfico I.3

Capacidad instalada de la industria



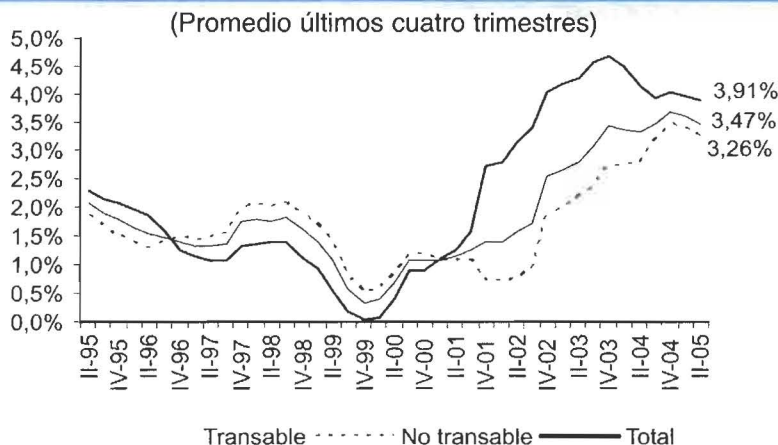
Fuente: ANDI

De otra parte, si se analiza el resultado de los demás sectores, el crecimiento de los servicios financieros e inmobiliarios de 4.3% obedeció principalmente al buen desempeño de la actividad de intermediación financiera. El comportamiento de la actividad comercial, que presentó un crecimiento de 5.9%, se explica por el incremento del sector comercio (6.7%) y de restaurantes y hoteles (3.9%). Finalmente, el crecimiento de la actividad constructora de 9.7% se justifica principalmente por el incremento notable de la actividad edificadora (30.4%), que compensó más que proporcionalmente la reducción presentada en las obras civiles (-19.3%).

Teniendo en cuenta lo anterior, el buen desempeño de la economía permitió una mejora en la situación financiera de las empresas, reflejada en los siguientes indicadores:

- La rentabilidad operacional del activo (ROA)¹ en el 2004 registró un incremento promedio de 3.7% (Gráfico I.4). Respecto a los diferentes sectores, el transable presentó uno de sus máximos niveles históricos desde mediados de la década de los noventa mientras que el no transable presentó incrementos notables durante los últimos años, ya que pasó (en promedio) de 2.7% en 2003 a 3.5% en 2004.
- Los ingresos operacionales del sector empresarial mostraron una mejoría en términos de su nivel de inversión creciendo un total de 29% durante el 2004. En particular, se destaca el caso de las empresas asociadas con el sector transable que presentaron un incremento de 33.1% (Gráfico I.5).

Gráfico I.4 Rentabilidad del activo – ROA

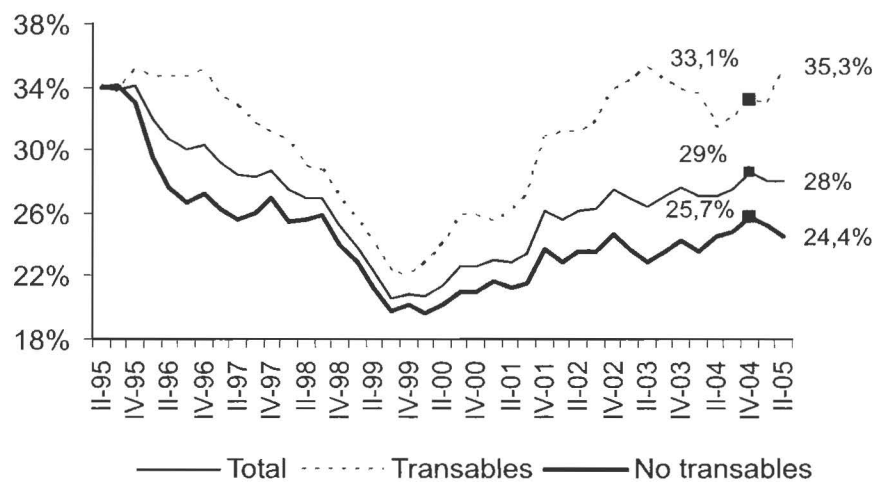


Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda con base en información de Supervalores.
Rentabilidad del activo = Utilidades operacionales / Activos totales

¹ La rentabilidad del activo equivale a la relación entre la utilidad operacional y los activos totales.

Gráfico I.5 Ingreso operacional / activo

(Promedio últimos cuatro trimestres)



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

En el 2005, por su parte, la tendencia de crecimiento de la economía continúa. El crecimiento del PIB en el primer semestre comparado con el mismo del 2004 fue de 4.6% (estimando un crecimiento para este año alrededor del 4.0%), resultado que se explica principalmente por el comportamiento positivo de las actividades de comercio, construcción y transporte (Cuadro I.2).

Particularmente, las ventas del comercio minorista, claro indicador del sector comercio, presentaron un crecimiento anual, en términos reales, de 8.7% en el período enero-agosto de 2005, mientras que el índice de confianza del comercio sigue manteniéndose en niveles altos y las compras y avances con tarjeta de crédito continúan presentando un crecimiento importante (Gráfico I.6).

Con relación al sector de la construcción, las perspectivas de crecimiento son favorables dado el buen comportamiento de la actividad edificadora y el desempeño positivo de la inversión pública. En el período enero-agosto de 2005, el área licenciada para construcción presentó un incremento anual de 8.4% y los despachos de cemento (en volumen), indicador relacionado con obras civiles, presentaron un aumento anual de 41.7% en junio de 2005, lo cual representó un crecimiento anual en el acumulado de los últimos doce meses de 18.7% (Gráfico I.7).

Cuadro I.2 Crecimiento del PIB por Rama de Actividad Económica

Primer semestre 2005 / Primer semestre 2004

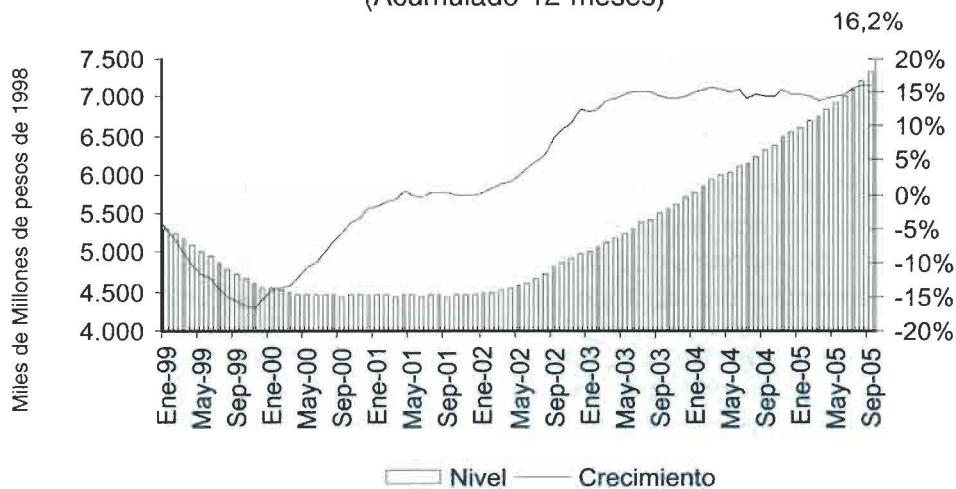
RAMAS DE ACTIVIDAD	Crecimiento	Participación	Contribución ⁽¹⁾
AGROPECUARIO, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	3,0%	13,6%	0,4
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	3,3%	4,9%	0,2
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	2,5%	3,1%	0,1
INDUSTRIA MANUFACTURERA	1,9%	14,7%	0,3
CONSTRUCCION	9,2%	4,9%	0,5
COMERCIO, REPARACION, RESTAURANTES Y HOTELES	9,0%	10,9%	1,0
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACION	4,5%	8,2%	0,4
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS Y SERV. INMOBILIARIOS	3,4%	17,5%	0,6
SERV. SOCIALES, COMUNALES Y PERSONALES	4,5%	19,6%	0,9
<i>(Menos) Servicios financieros medidos indirectamente</i>	11,4%	4,3%	0,5
SUBTOTAL VALOR AGREGADO	4,0%	93,3%	3,7
<i>Impuestos menos subvenciones sobre la producción e importaciones</i>	12,5%	6,7%	0,8
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4,6%	100,0%	4,6

Fuente: DANE

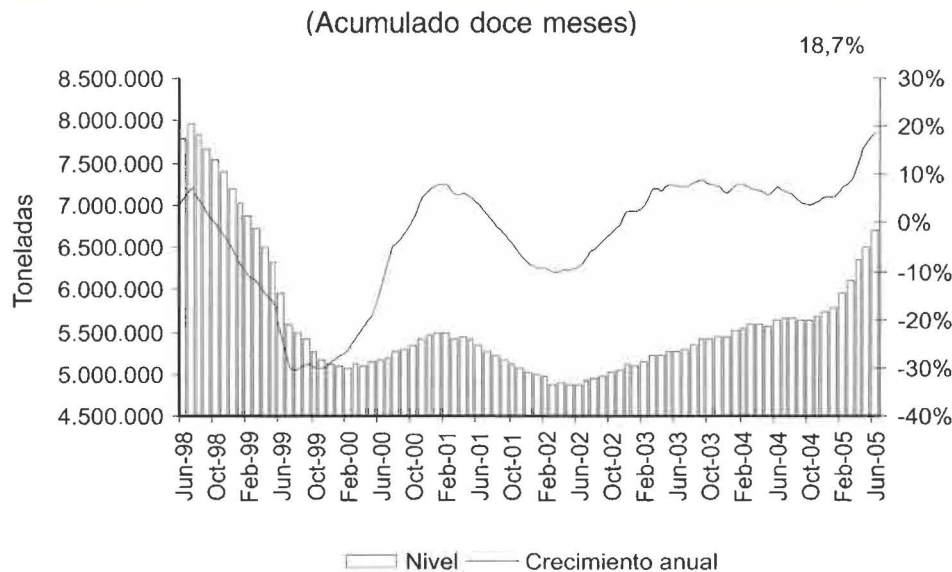
(1) Puntos porcentuales

Gráfico I.6 Compras y avances con tarjeta de crédito

(Acumulado 12 meses)



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

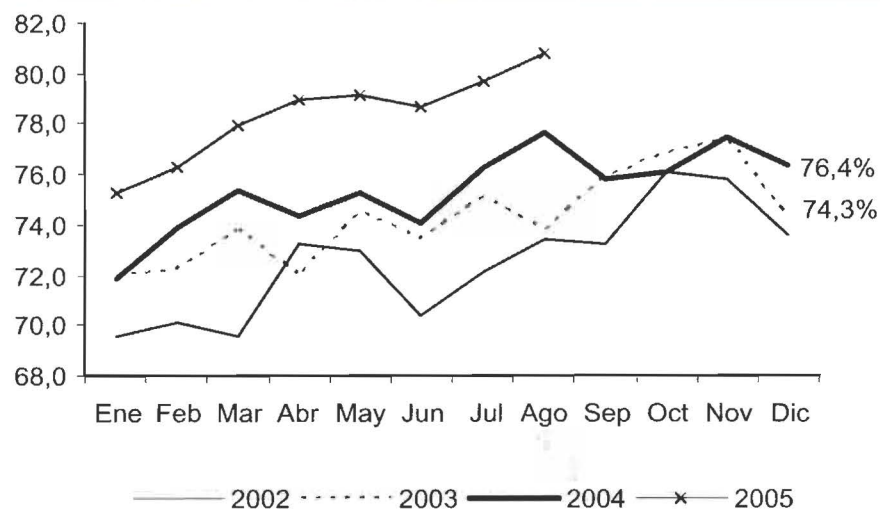
Gráfico I.7 Despachos Nacionales de Cemento

Fuente: Instituto Colombiano de Productores de Cemento.

La actividad industrial en el primer semestre de 2005 presentó un crecimiento de 1.9%, frente al mismo período de 2004. Sin embargo, se espera un mayor crecimiento industrial en los próximos meses, considerando que el desempeño de la actividad industrial según la Encuesta Industrial de la ANDI en lo transcurrido de 2005 es favorable, registrando un crecimiento anual de la producción industrial de 7.1% en el período enero-agosto de 2005. Este resultado es consistente con algunos indicadores de la industria como la demanda de energía no regulada, que registró un crecimiento anual de 8.6% en el tercer trimestre de 2005.

A su vez, la utilización de la capacidad instalada y la confianza industrial registraron, durante el transcurso de 2005, niveles crecientes acordes con la recuperación de la inversión privada de 2003 y 2004 (Gráfico I.8 y Gráfico I.9, respectivamente).

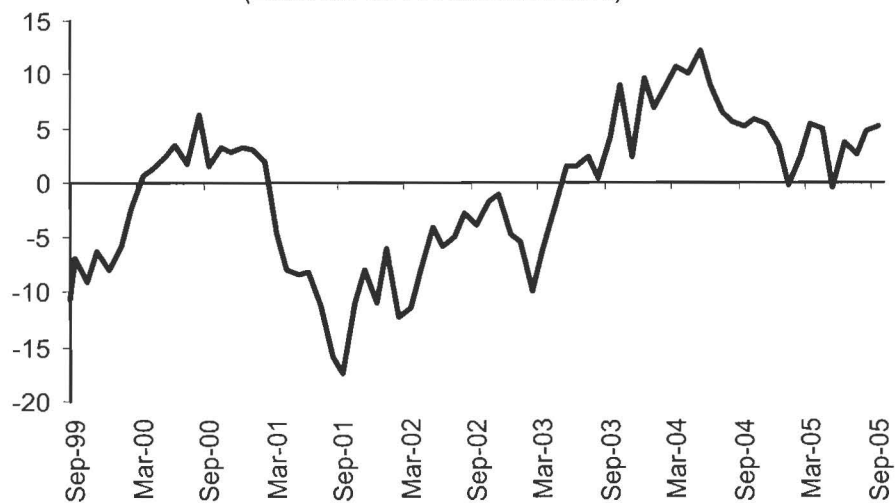
De igual manera, el desempeño de las empresas del sector real fue satisfactorio, ya que la rentabilidad operacional del activo fue de 3.5% durante el primer semestre de 2005. El crecimiento anual en dólares de las importaciones de bienes de capital y bienes intermedios para la industria, durante el período enero-agosto, mantiene una dinámica positiva (47.9 y 17.9%, respectivamente) y el crédito comercial, fuente de financiamiento de las grandes empresas, sostuvo un comportamiento positivo, dado que al mes de octubre registra un crecimiento anual de 10.1%.

Gráfico 1.8 Utilización de capacidad instalada de la industria

Fuente: ANDI.

Gráfico 1.9 Indicador de confianza de la industria

(Balance desestacionalizado)



Fuente: Fedesarrollo.

En el caso del sector agropecuario, durante el primer semestre de 2005, se destacó el incremento en la producción cafetera del 7.6% y el aumento en el precio internacional de este producto. Adicionalmente, las exportaciones de flores y banano mostraron resultados positivos registrando un crecimiento en volumen de 25.4 y 4.3%, respectivamente, para el mismo periodo. Además el sector minero exhibió un aumento en las exportaciones de carbón y en la producción de productos minerales no metálicos como oro y níquel.

De esta manera, se espera que los sectores transables (agricultura, minería e industria) registren un crecimiento superior al observado en 2004 (3.4%), el cual estará determinado especialmente por el comportamiento de la demanda externa e interna, el desempeño de la oferta de algunos sectores y el comportamiento del tipo de cambio real. Con respecto a este último aspecto, debe tenerse en cuenta que la magnitud de los efectos sobre el crecimiento de la economía a largo plazo de variaciones en el tipo de cambio, depende tanto del desarrollo de mercados de derivados cambiarios como del nivel de la tasa con respecto a su valor de equilibrio de largo plazo. En este contexto, el desarrollo reciente del mercado de derivados, así como la subvaloración del peso, al inicio del episodio de revaluación², han permitido atenuar el efecto de la revaluación sobre la sostenibilidad del sector transable.

1.1.2 Crecimiento del PIB por componentes de demanda

Siguiendo con la misma tendencia presentada por el lado de la oferta, el crecimiento del PIB en el 2004 estuvo liderado por el rápido incremento de la demanda interna, impulsada principalmente por el comportamiento del sector privado tanto en consumo como en inversión (Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3 Crecimiento del PIB por componentes de demanda 2004-2003

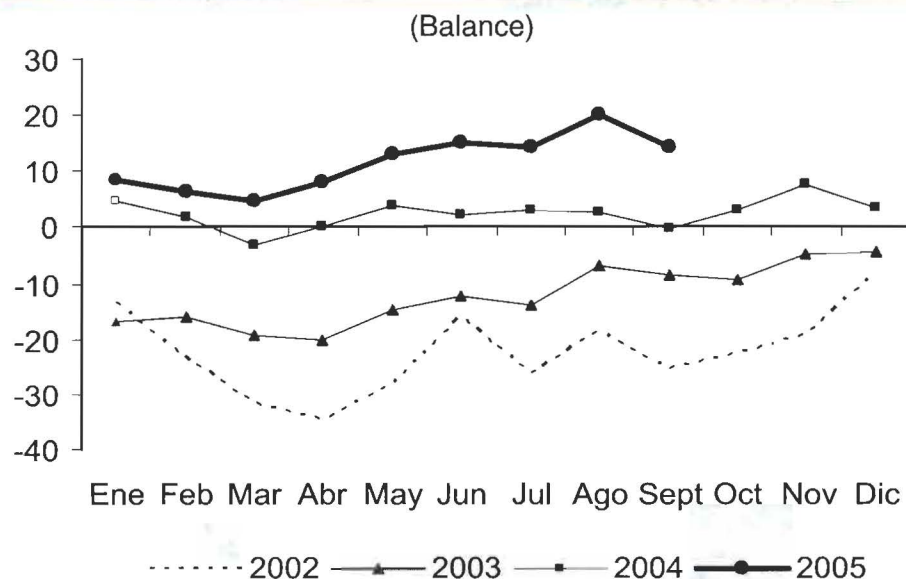
Concepto	Crecimiento	Participación	Contribución ⁽¹⁾
Consumo final	3,9%	82,8%	3,2
Hogares	4,1%	62,2%	2,5
Gobierno	3,3%	20,6%	0,7
Formación bruta de capital	12,6%	17,8%	2,2
Formación Bruta de Capital Fijo	13,3%	15,8%	2,1
Variación de existencias	7,1%	2,0%	0,1
Demanda interna	5,4%	100,6%	5,5
Exportaciones totales	9,9%	18,1%	1,8
(menos) Importaciones totales	17,3%	18,8%	3,2
PIB	4,0%	100,0%	4,0

Fuente: DANE. (1) puntos porcentuales

² Echavarría, Juan José (2005). "La tasa de cambio real en Colombia. ¿Muy lejos del equilibrio?". Borradores de Economía. Banco de la República.

Analizando cada uno de los componentes de la demanda se destaca la consolidación de la senda de recuperación del consumo de los hogares en 2004 con un crecimiento de 3.9%, la cual constituye la cifra más alta observada desde 1995, todo esto gracias a las favorables condiciones de los hogares, al incremento del precio de los activos, las mejores condiciones laborales y la amplia oferta de crédito. (Gráfico I.10).

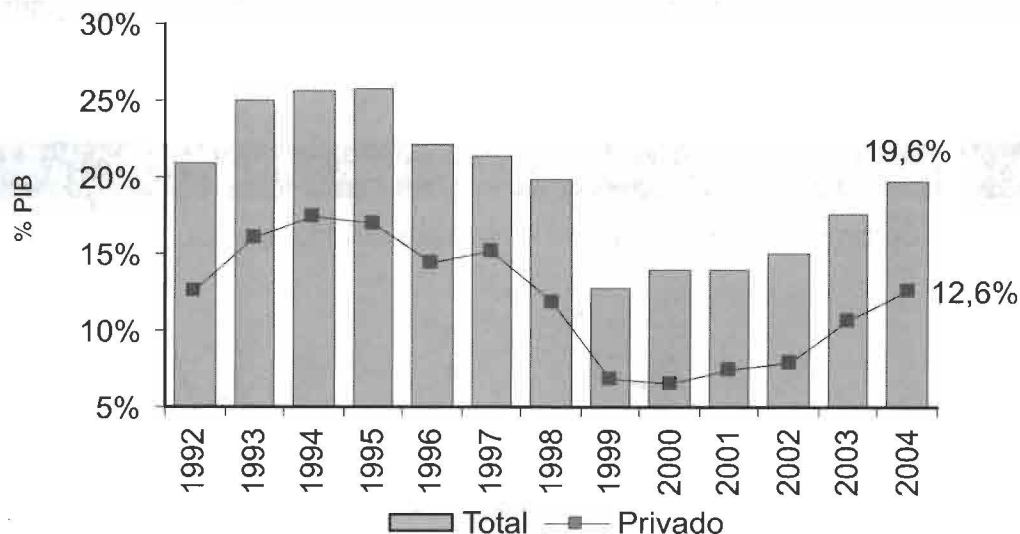
Gráfico I.10 Índice de condiciones económicas



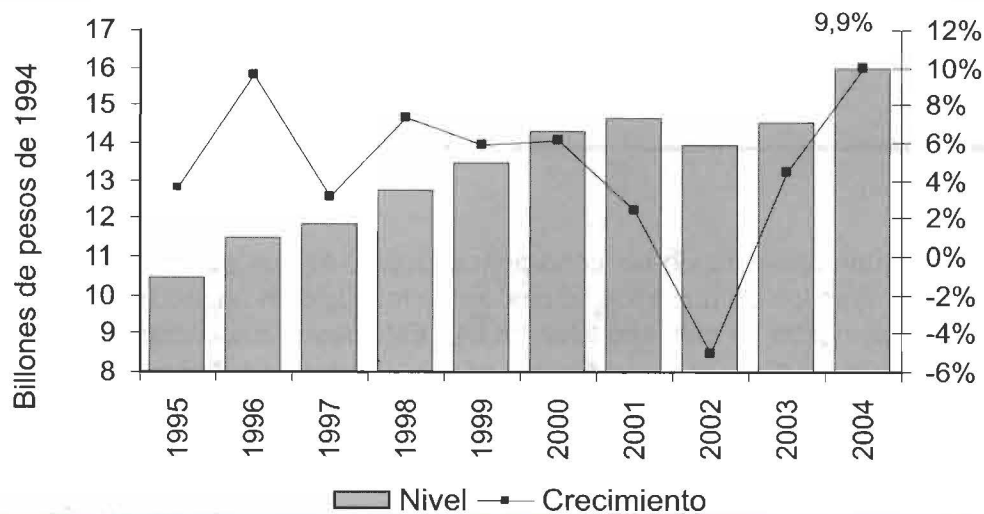
Fuente: Encuesta de Confianza del Consumidor - Fedesarrollo.

La inversión, por su parte, mostró un crecimiento de 12.6% durante 2004 (impulsada por un aumento de 13.3% en la formación bruta de capital fijo, en el cual sobresale el comportamiento de dos sectores: construcción de edificaciones y maquinaria y equipo) y estuvo apoyada, principalmente, en la tendencia positiva de la inversión privada (Gráfico I.11) que creció cerca de 22% en términos reales.

Con relación a las exportaciones, estas tuvieron un crecimiento destacado de 9.9% durante el 2004 (Gráfico I.12), justificado, especialmente, por las exportaciones no tradicionales, las cuales presentaron un incremento de 14.5% en términos reales. Por el contrario, las exportaciones tradicionales mostraron una disminución de 3.3% en términos reales, debido a la reducción de las exportaciones de petróleo (-6.4%), café (-1.8%), y el bajo crecimiento de las exportaciones de carbón (0.03%).

Gráfico I.11 Tasa de inversión

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en información del DANE.

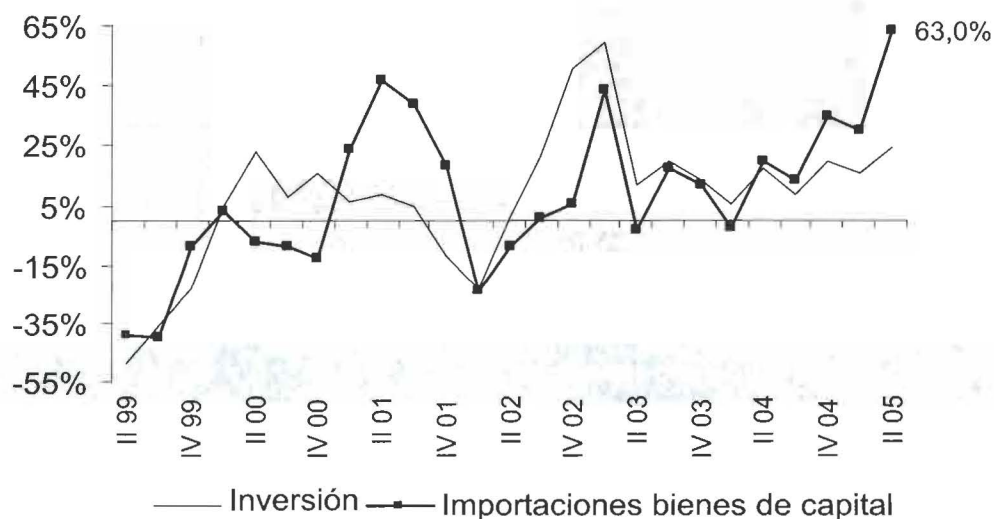
Gráfico I.12 Exportaciones colombianas

Fuente: DANE

El buen comportamiento de la economía en el 2004 se ha reflejado también en el nivel de importaciones, las cuales presentaron un crecimiento real de 17.3%, superior al registrado en el 2003 (9.7%). Igualmente, el buen desempeño de la inversión afectó positivamente las importaciones de bienes de capital (Gráfico I.13) que presentaron un incremento de 16.1% en 2004, en especial, de bienes de capital para la industria.

Gráfico I.13 Inversión e importaciones de bienes de capital

(Crecimiento respecto al mismo trimestre del año anterior)



Fuente: DANE – DIAN.

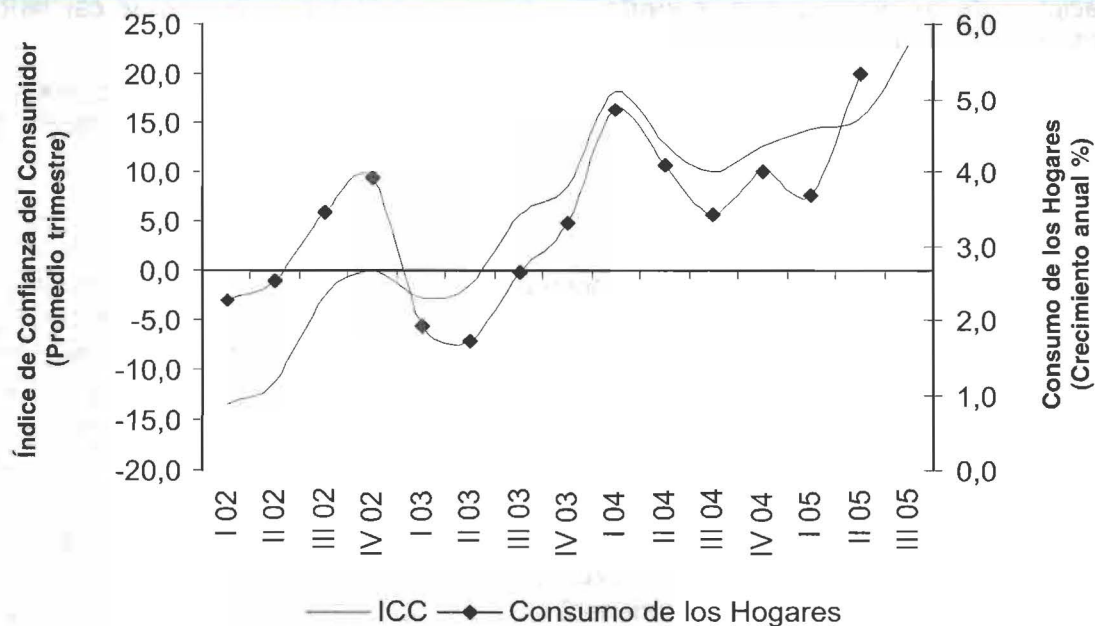
En el año 2005 se siguen presentando las condiciones favorables que permitieron un crecimiento económico positivo durante los últimos años, lo cual se ha reflejado en un crecimiento del 4.6% del PIB durante el primer semestre de este año (Cuadro I.4). Esto puede evidenciarse, en primer lugar, en la tasa de crecimiento del consumo privado, la cual fue superior a la observada en el año 2004, explicada principalmente por la mejor situación económica de los hogares, el aumento en el precio de los activos y la creciente formalización del empleo. En segundo lugar, el índice de confianza al consumidor se ha incrementado de manera sistemática en los tres primeros trimestres de 2005, por lo que se espera que se mantenga un comportamiento positivo del consumo privado en lo que resta del año (Gráfico I.14).

Cuadro I.4 Crecimiento del PIB por componentes de demanda

Primer semestre 2005 / Primer semestre 2004

Concepto	Crecimiento	Participación	Contribución ⁽¹⁾
Consumo final	4,8%	82,8%	4,0
Hogares	4,5%	62,1%	2,8
Gobierno	5,7%	20,7%	1,2
Formación bruta de capital	20,4%	18,1%	3,7
<i>Formación Bruta de Capital Fijo</i>	19,8%	16,2%	3,2
<i>Variación de existencias</i>	26,5%	1,8%	0,5
Demanda interna	7,6%	100,8%	7,7
Exportaciones totales	10,3%	18,7%	1,9
(menos) Importaciones totales	25,7%	19,5%	5,0
PIB	4,6%	100,0%	4,6

Fuente: DANE

Gráfico I.14 Consumo de los hogares e índice de confianza del consumidor

Fuente: DANE – Fedesarrollo.

De igual forma, la inversión mostró un crecimiento de 20.4% durante el primer semestre de 2005 y se espera que se mantengan las condiciones económicas necesarias para el aumento de la misma, tales como las mejores perspectivas de los empresarios respecto a la situación económica, el buen desempeño de las importaciones de bienes de capital (las cuales presentaron un incremento –en dólares– de 63.0% en el segundo trimestre de 2005 (Gráfico I.13)) y el bajo nivel de tasas de interés.

Así, considerando lo anterior y dada la existencia de una mejora en los términos de intercambio, puede esperarse un comportamiento favorable de la demanda interna privada en el 2005.

Con relación a las exportaciones, durante el primer semestre de 2005, los precios de los principales bienes de exportación se mantuvieron en niveles altos y las perspectivas de crecimiento económico de los principales socios comerciales del país siguieron siendo positivas, aunque inferiores a lo observado en 2004. De hecho, las exportaciones totales (en dólares) en el período enero-agosto de 2005 registraron un crecimiento anual de 30.9%³, explicado por un incremento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales de 41.8 y 21.9%, pese al episodio de revaluación que se ha presentado en este año.

Este fenómeno de revaluación y el buen desempeño de la actividad económica permitieron una mayor demanda por importaciones en lo transcurrido de 2005. En efecto, durante el período enero-agosto de 2005, las importaciones (en dólares) presentaron un crecimiento de 28.7%, frente al mismo período del año anterior⁴. Este incremento se debe en gran medida a un desempeño favorable de las importaciones de bienes intermedios y materias primas (19.5%) y de bienes de capital (44.9%), particularmente, de bienes industriales (47.9%).

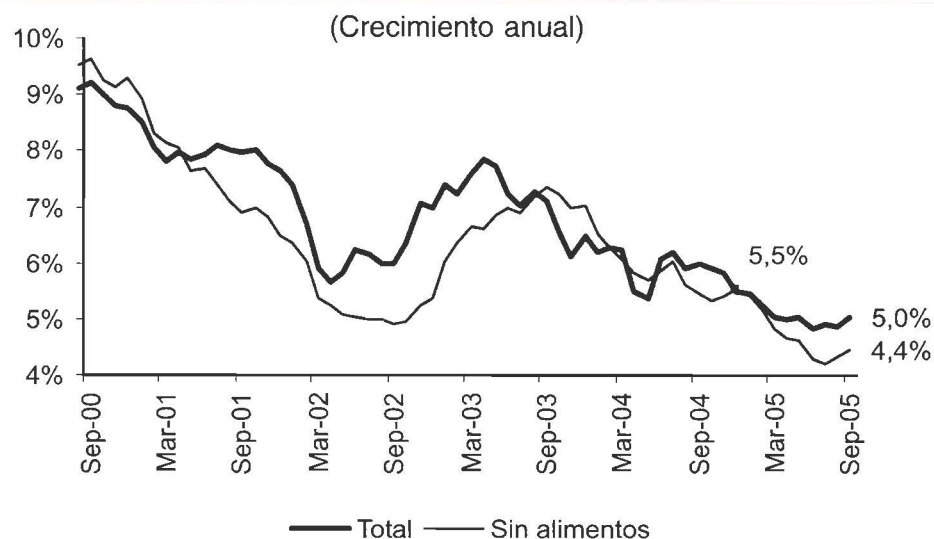
Todo lo anterior, ratifica el buen desempeño que ha presentado la economía colombiana durante el año 2004 y lo transcurrido del 2005 que, junto a una favorable situación externa, han permitido una recuperación económica importante.

I.1.3. Inflación

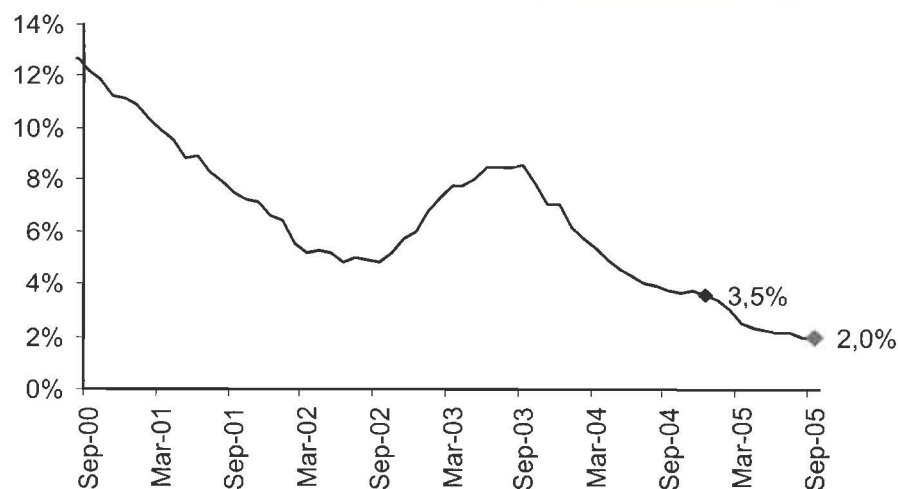
Dado que el crecimiento que ha tenido la economía colombiana durante el 2004 y el primer semestre del 2005 se explica en gran parte por el aumento de la demanda interna, podría pensarse que esta situación presionaría un alza en el nivel de precios afectando directamente la inflación, variable de gran relevancia para el balance macroeconómico. Sin embargo, al analizar las cifras que se presentarán a continuación, se puede inferir que este incremento de la demanda no ha afectado esta variable, ya que la inflación continúa manteniendo la tendencia decreciente de los últimos años.

En el 2004 la inflación fue de 5.5%, inferior en 0.99 puntos porcentuales al registrado en el año anterior, manteniéndose dentro del rango anunciado para ese año por el Banco de la República. Así mismo, se observó una disminución de los principales indicadores de inflación básica, entre ellos la inflación sin alimentos, que pasó de 7.01% en diciembre de 2003 a 5.53% en diciembre de 2004 (Gráfico I.15).

^{3 y 4} Fuente: DANE-DIAN.

Gráfico I.15 Índice de precios al consumidor

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

Gráfico I.16 Inflación anual básica del IPC de transables

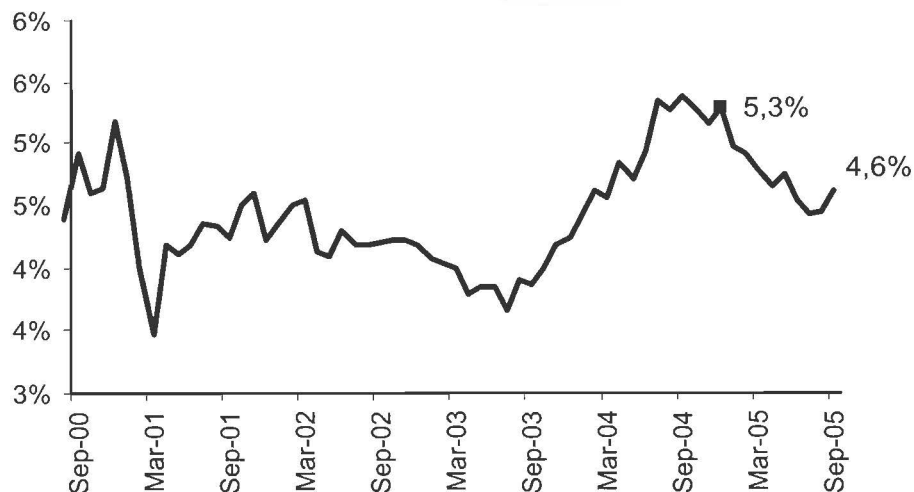
Fuente: DANE. Cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta disminución en la inflación se explica en gran medida por la menor inflación que mostraron los bienes transables, ya que en el 2004 la inflación de estos bienes (3.5%) se redujo a la mitad con respecto a diciembre de 2003 (7%) (Gráfico I.16). Aquí debe tenerse en cuenta que la apreciación del tipo de cambio (14% nominal) influyó de manera directa en este resultado.

Contrario al comportamiento de los bienes transables, la inflación de los bienes no transables aumentó, al pasar de 4.2% en diciembre de 2003 a 5.3% en diciembre de 2004 (Gráfico I.17). Este crecimiento obedeció, principalmente, al incremento en la inflación de arriendos, que pasó de 3.7% en diciembre del 2003 a 4.7% en diciembre del 2004, lo cual puede ser el reflejo del buen comportamiento de la demanda interna.

En el transcurso de 2005, la inflación sigue presentando una tendencia decreciente pues en septiembre de este año se ubica en 5.02%, cifra inferior en 0.96 puntos porcentuales respecto a la observada en el mismo período del año 2004 (5.98%) (Gráfico I.15). Analizando el comportamiento de esta variable por tipos de bienes, los no transables y los transables registraron una disminución de la inflación de 0.78 y 1.78 puntos porcentuales en este mes en relación con el mismo del año anterior, respectivamente (Gráficos I.16 y I.17), este último hecho como consecuencia de los efectos acumulados de la revaluación.

Gráfico I.17 Inflación anual básica del IPC de no transables



Estos resultados muestran que el comportamiento de la inflación continúa siendo consistente con la meta fijada por el Banco de la República, la cual se encuentra en un rango de 4.5 a 5.5% para este año. Este resultado también se confirma con la disminución en las expectativas de inflación, ya que de acuerdo con la encuesta de expectativas realizada por el Banco de la República⁵ un 89% de los encuestados mantiene su credibilidad en el cumplimiento de la meta de inflación.

1.1.4. Empleo

El dinamismo que vienen mostrando todos los sectores de la economía ha influido de forma positiva en los principales indicadores del mercado laboral logrando así reducciones importantes en la tasa de desempleo y subempleo e incremento en la productividad laboral.

Para el 2004 la tasa de desempleo pasó de 14.1% en el 2003 a 13.6% a nivel nacional, mientras que para las trece ciudades principales esta tasa disminuyó de 15.8% en el 2003 a 15.1% en el 2004. Este hecho se explica principalmente por la reducción de la tasa global de participación, que pasó de 62.1% en 2003 a 60.8% a nivel nacional y de 63% durante 2003 a 61.7% en 2004 en las principales trece ciudades (Cuadro 1.5).

Cuadro 1.5 Comportamiento del mercado laboral en 2004

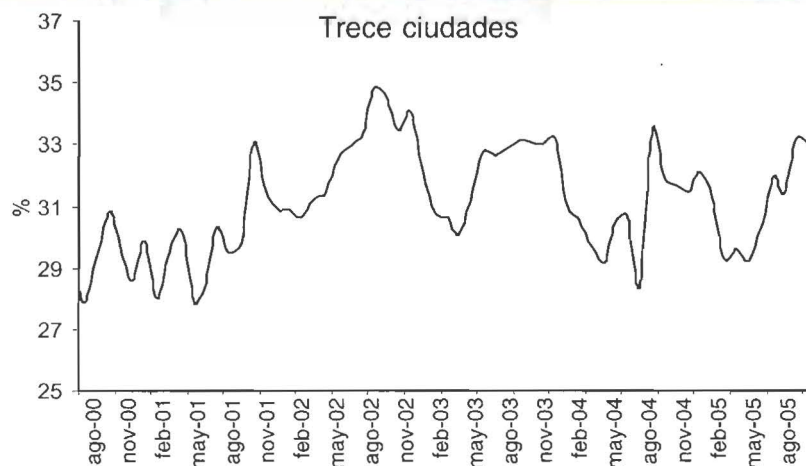
Encuesta Continua de Hogares

	Total Nacional		Urbano		Rural	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Tasa de desempleo (%)	13,6	14,1	15,1	15,8	9,1	9,3
Tasa de ocupación (%)	52,5	53,3	52,4	53,1	52,9	54,1
Tasa de subempleo (%)	31,6	31,9	30,5	31,4	34,6	33,4
Insuficiencia de horas (%)	12,8	12,7	12,6	12,8	13,3	12,6
Tasa Global de Participación (%)	60,8	62,1	61,7	63,0	58,2	59,6

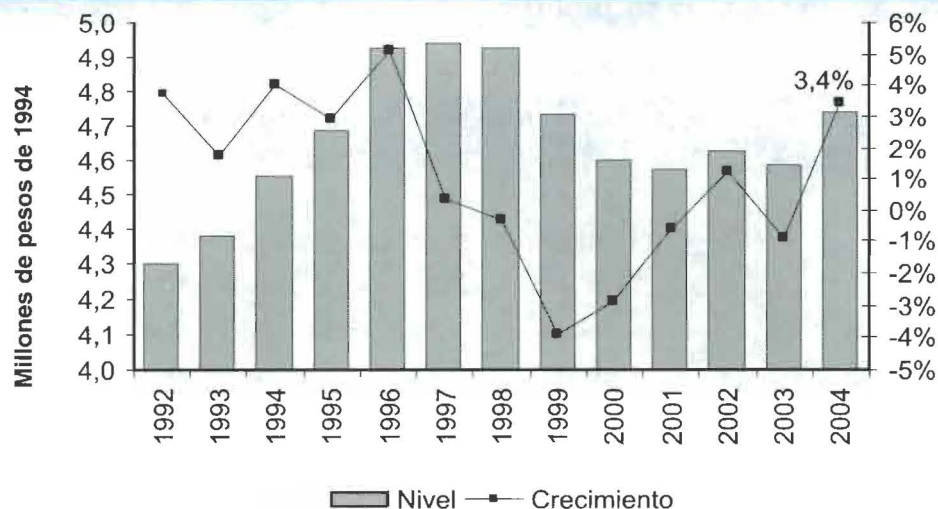
Fuente: DANE

En lo concerniente a la formalización, se lograron mejoras importantes que se reflejaron en una disminución de la tasa de subempleo, que pasó en promedio de 32% en 2003 a 30.9% en 2004 en las trece ciudades principales (Gráfico 1.18), y en la generación de mayor empleo de calidad. Así mismo, la productividad laboral también presentó un incremento significativo al registrar un crecimiento de 3.4% en 2004, el mayor observado desde el año 1996 (Gráfico 1.19).

⁵ Encuesta de Expectativas de julio de 2005. Reportes del Emisor, Banco de la República, agosto de 2005.

Gráfico I.18 Tasa de subempleo

Fuente: DANE.

Gráfico I.19 Productividad laboral

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 Productividad media laboral = PIB / Ocupados a nivel nacional.

Así, como se muestra en el Cuadro I.6, el mercado laboral en el 2005 sigue presentando un buen comportamiento tanto a nivel nacional como en las principales trece ciudades.

Cuadro 1.6 Comportamiento del mercado laboral

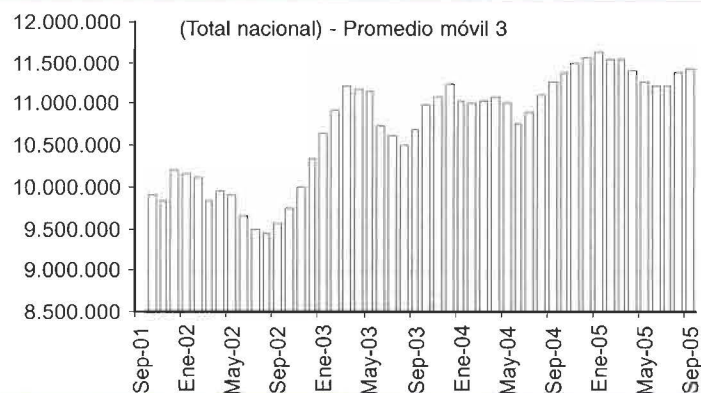
Ene - Sep 2005 / Ene - Sep 2004 (% promedio)
Encuesta Continua de Hogares

	Total Nacional		Trece ciudades	
	Ene-Sep 05	Ene-Sep 04	Ene-Sep 05	Ene-Sep 04
Tasa de desempleo	12,3	14,1	14,6	16,0
Tasa de ocupación	52,3	52,2	53,4	52,8
Tasa de subempleo	31,6	31,6	31,2	30,7
Tasa Global de Participación	59,6	60,8	62,5	62,8

Fuente: DANE.

A nivel nacional, durante los primeros nueve meses de este año, la tasa de desempleo disminuyó al pasar de 14.1 a 12.3% en promedio. La tasa global de participación presentó una reducción de 1.2 puntos porcentuales, ya que en el período enero-septiembre de 2004 fue de 60.8%, mientras que en el mismo periodo de 2005 fue de 59.6%. Por su parte, la tasa de subempleo se mantuvo en el mismo nivel que se registró en el año anterior (31.6%).

En las principales trece ciudades la tasa de desempleo disminuyó en 1.4 puntos porcentuales durante enero-septiembre de 2005, fenómeno que se explica por una mejora en la tasa de ocupación y un descenso en la tasa global de participación. (Gráfico 1.20). De este modo, los resultados favorables en el mercado laboral durante el 2004 y lo corrido del 2005 siguen dando muestra del buen desempeño de la economía colombiana, confirmando las excelentes perspectivas que se prevén para los próximos años.

Gráfico 1.20 Totalmente ocupados

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

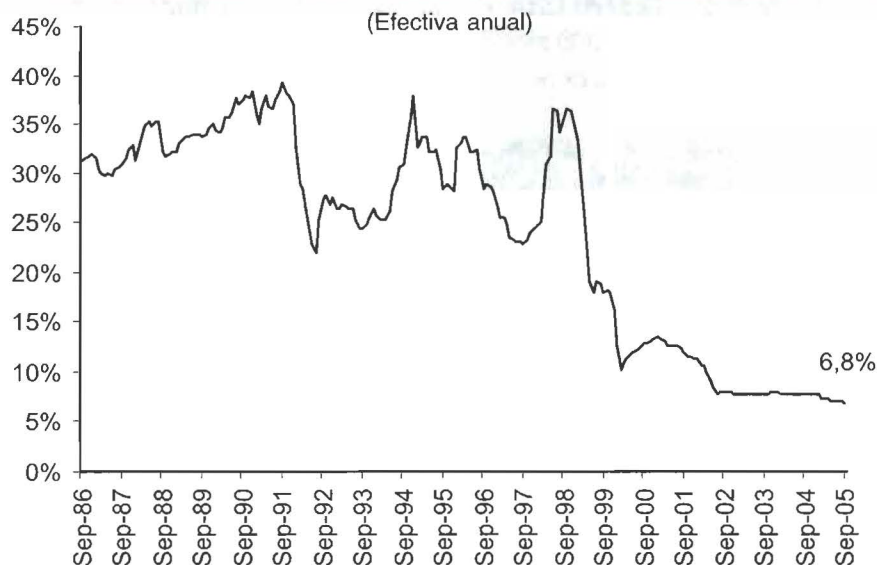
I.1.5. Situación de los Mercados Financieros

El comportamiento del sector financiero ha continuado fortaleciéndose, manteniendo la tendencia favorable de los últimos años y siendo consistente con el desempeño de la economía colombiana durante este periodo, gracias tanto al contexto externo propicio presentado como al constante esfuerzo del Gobierno para lograr la reactivación de este sector.

A partir del año 2002, el sector financiero ha mostrado signos de una recuperación significativa tras la difícil crisis que tuvo que enfrentar a finales de la década de los 90. Esto permite afirmar que los riesgos inherentes al sistema financiero han disminuido y que el sector ha alcanzado niveles importantes de solidez y solvencia, dando la noción de un sistema que se encuentra en una situación de estabilidad y con posibilidades de crecimiento hacia el futuro.

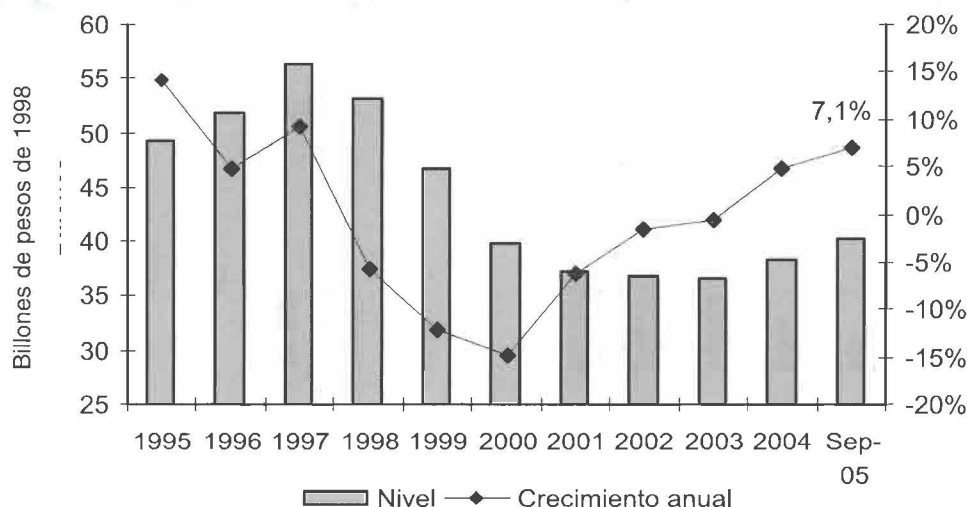
Este contexto favorable se ve reflejado en los bajos niveles de las tasas de interés de los últimos años, los cuales han permitido que los hogares y las empresas tengan mayor acceso a los recursos del sistema financiero. En particular, la tasa de interés para los certificados de depósitos en el sistema bancario (DTF) sigue registrando sus mínimos niveles históricos siendo a septiembre del 2005 del 6.84% efectivo anual (Gráfico I.21).

Gráfico I.21 Tasa de interés DTF



Los bajos niveles de tasas de interés han impulsado el crecimiento del crédito. La cartera neta total del sistema financiero en el año 2004 presentó un incremento real de 4.8%, siendo el primer crecimiento positivo desde el año 1997 pero aún debajo de los niveles presentados a mediados de la década de los noventa (Gráfico I.22). Sin embargo, durante 2005 se ha observado una recuperación importante de la cartera real, la cual a septiembre registró un crecimiento anual de 7.1%, tasa similar a la observada en 1997.

Gráfico I.22 Cartera neta total del sistema financiero



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

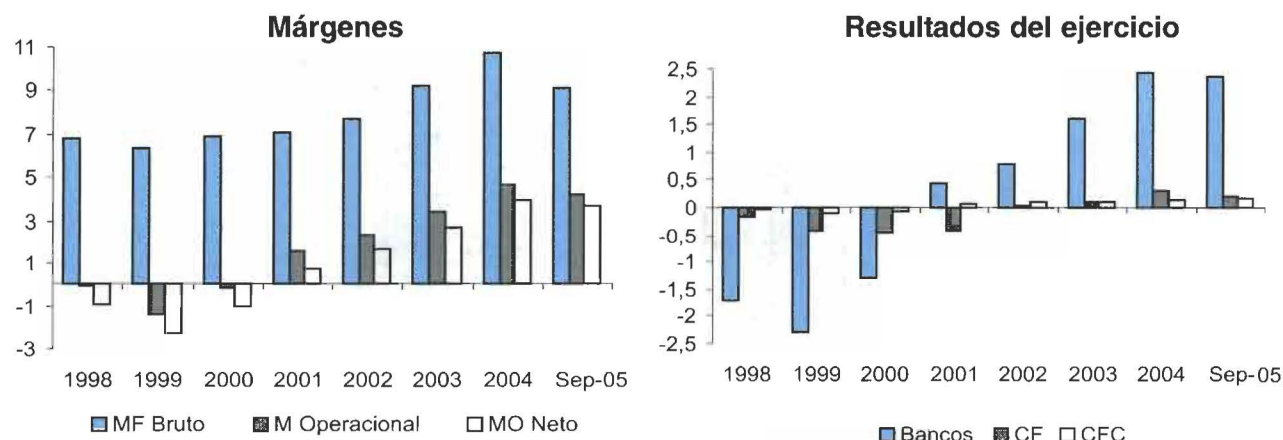
Esta situación favorable también se ve reflejada en los indicadores de los Establecimientos de Crédito, los cuales evidenciaron una mejora notoria en los últimos años. De esta forma, se han registrado un aumento de la rentabilidad de los activos, una reducción de la cartera vencida, un aumento en la cobertura y una mejor estructura financiera aunque una menor eficiencia operativa. En particular, la cartera vencida ha caído en promedio 38.4% durante 2005, mientras el indicador de calidad ha mejorado 1.2 pp (puntos porcentuales) y el de cubrimiento 16.1 pp entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005.

Lo anterior se evidencia en indicadores más concretos como los márgenes financieros, las utilidades generadas, los activos y los pasivos de los Establecimientos de Crédito, donde se observó que el margen financiero bruto alcanzó a diciembre de 2004 la suma de \$10.7 billones, esto es, un 16%

superior a la suma alcanzada en el 2003, y con respecto a septiembre de 2004 arroja un crecimiento anual de 17.7%. Así mismo, el margen operacional (después de depreciaciones y amortizaciones) de los establecimientos de crédito fue de \$3.9 billones en el 2004, mientras en lo corrido hasta septiembre ya alcanza \$3.7 billones (Gráfico I.23). Por lo tanto, las utilidades registradas por el sector financiero en el 2004 ascendieron a \$2.8 billones, lo que significa un crecimiento del 61%, al alcanzado en el 2003. Para el mes de septiembre de 2005, las utilidades se encuentran en el orden de \$2.7 billones, representando un crecimiento con respecto a septiembre de 2004 del 31%.

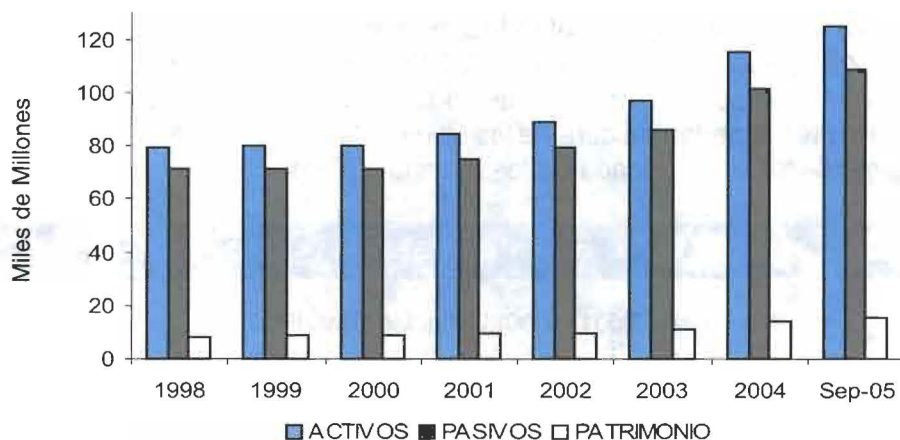
Gráfico I.23 Margen y utilidad de establecimientos de crédito 1998-Sept. 2005

(Miles de Millones)

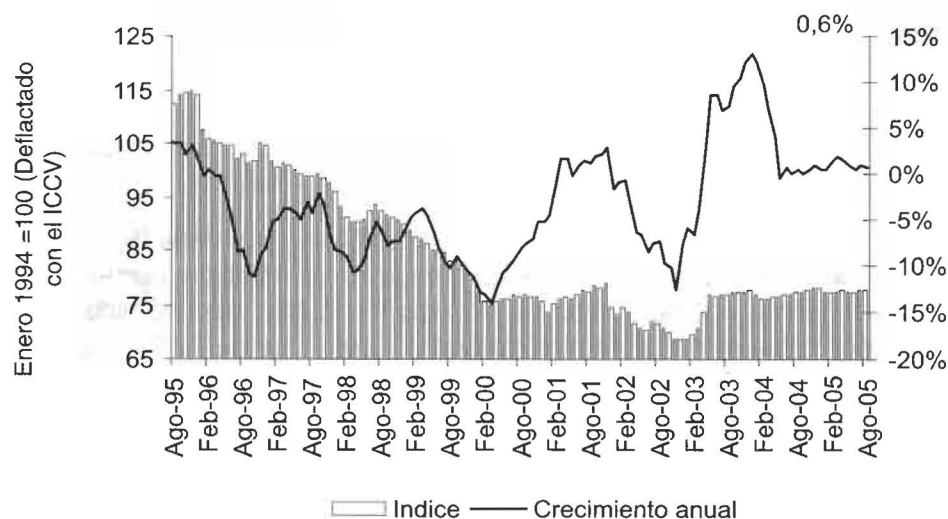


Fuente: Superintendencia Bancaria.

Respecto a los activos y los pasivos, las entidades financieras, sin incluir instituciones oficiales especiales, presentaron a diciembre de 2004 activos por valor de \$114.9 billones superando el saldo alcanzado el año anterior en 18.8%; con relación a septiembre de este año el valor de los activos es de \$124.6 billones registrando un crecimiento del 16.4% (Gráfico I.24). El 64% de los activos totales del sistema se concentró en los bancos comerciales, 24% en los BECH (Banca Especializada en Cartera Hipotecaria), 4% en las corporaciones financieras y 8% en las compañías de financiamiento comercial, incluidas las entidades especializadas en leasing.

Gráfico I.24 Establecimientos de crédito – Balance general 1998-Sept. 2005

Fuente: Superintendencia Bancaria.

Gráfico I.25 Índice de precios de vivienda nueva

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

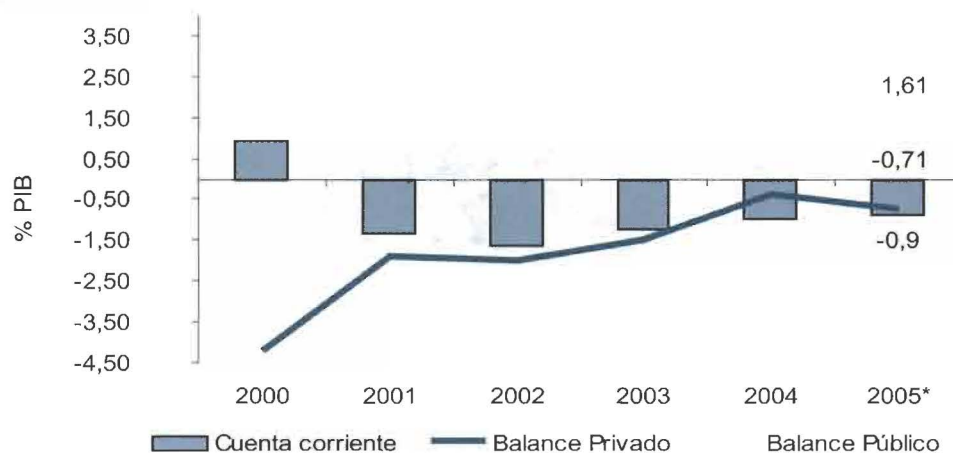
Por otra parte, la mejor situación financiera también se ve reflejada en el incremento en el precio de los activos, donde se resalta especialmente el precio de vivienda nueva y el índice de la bolsa de valores. El precio de vivienda presentó un crecimiento real de 2.8% en 2004, inferior al incremento registrado en 2003 (5.1%), mientras que en el período enero-agosto de 2005 presentó un crecimiento anual de 1.0% (Gráfico I.25). Por su parte, el índice de la bolsa de valores mostró una rentabilidad real de 77.9% en 2004, superior a la registrada en 2003 (37.8%), y en el transcurso de 2005, al mes de octubre, presenta una rentabilidad anual acumulada de 89%. El índice accionario, en términos reales, registró incrementos importantes durante los últimos dos años, alcanzando niveles superiores a los observados a mediados de la década de los noventas (Gráfico I.26).

Gráfico I.26 Índice general de la bolsa de valores



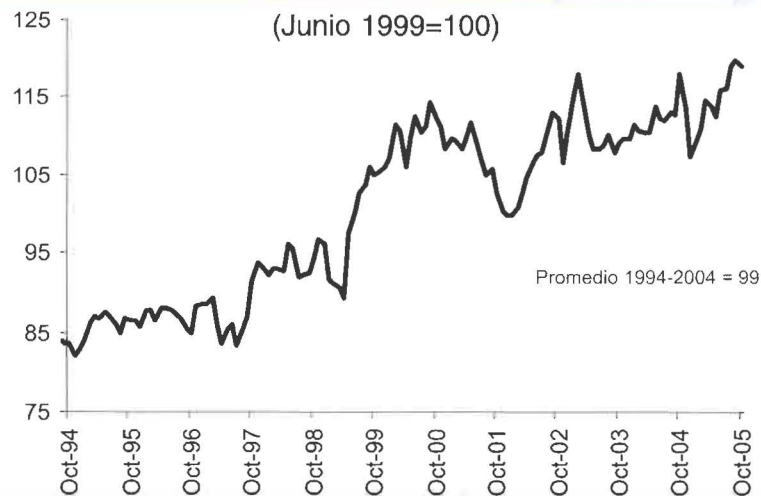
Fuente: Bolsa de Valores de Colombia. Cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por último, el incremento notable de la demanda interna total (5,4%) y privada (6,4%) en 2004 junto con el mantenimiento de las tendencias favorables observadas en la inflación, el mercado laboral y el sector financiero, no estuvieron acompañados de desequilibrios macroeconómicos. En efecto, el déficit de la cuenta corriente fue menor al registrado en 2004, al pasar de -1.2% del PIB en 2003 a -0.9% del PIB en 2004 (Gráfico I.27). Este resultado puede ser explicado en parte por el incremento en los términos de intercambio debido al aumento en los precios internacionales de los bienes básicos de exportación (Gráfico I.28), al crecimiento en las transferencias externas y al mejor comportamiento del balance del Gobierno que será presentado en el siguiente capítulo. Para 2005 se espera que se mantenga la misma tendencia positiva de las transferencias y la inversión extranjera directa, así como el buen desempeño del sector público consolidado, cuyo déficit esperado es 1.6% PIB.

Gráfico I.27 Balance macroeconómico

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

* Provisional

Gráfico I.28 Términos de intercambio

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

Acorde con las metas que el Gobierno se había fijado para los años 2004 y 2005, los logros en materia macroeconómica se han cumplido satisfactoriamente. El incremento de la demanda privada y el buen comportamiento de la economía mundial llevaron a que se observara un crecimiento equilibrado en todos los sectores de la economía. Estas buenas condiciones económicas se hicieron sentir en variables fundamentales como el mejoramiento del mercado laboral, la buena rentabilidad del sector empresarial (tanto de los bienes y servicios transables como no transables) y la reducción continua de la inflación.

Además, debe mencionarse que este proceso ocurrió en un contexto de sano equilibrio macroeconómico logrado por el compromiso del gobierno no solo con las metas ya mencionadas sino también con la necesidad de realizar un ajuste de las finanzas públicas que permitan la sostenibilidad y mejoramiento de estos resultados en el futuro.

Este capítulo presenta los aspectos más importantes concernientes al ajuste fiscal del gobierno en el año 2004 y lo corrido del 2005, en tres apartados. El primero de ellos hace referencia a la situación fiscal del Gobierno Nacional, el segundo trata sobre el balance fiscal de las entidades territoriales, las cuales tuvieron un papel fundamental en los resultados fiscales de este periodo. Finalmente, la tercera sección hace referencia a la agenda legislativa, pues esta es parte fundamental del paquete de medidas económicas tomadas por el Gobierno para alcanzar la sostenibilidad económica del país.

II.1 GOBIERNO NACIONAL

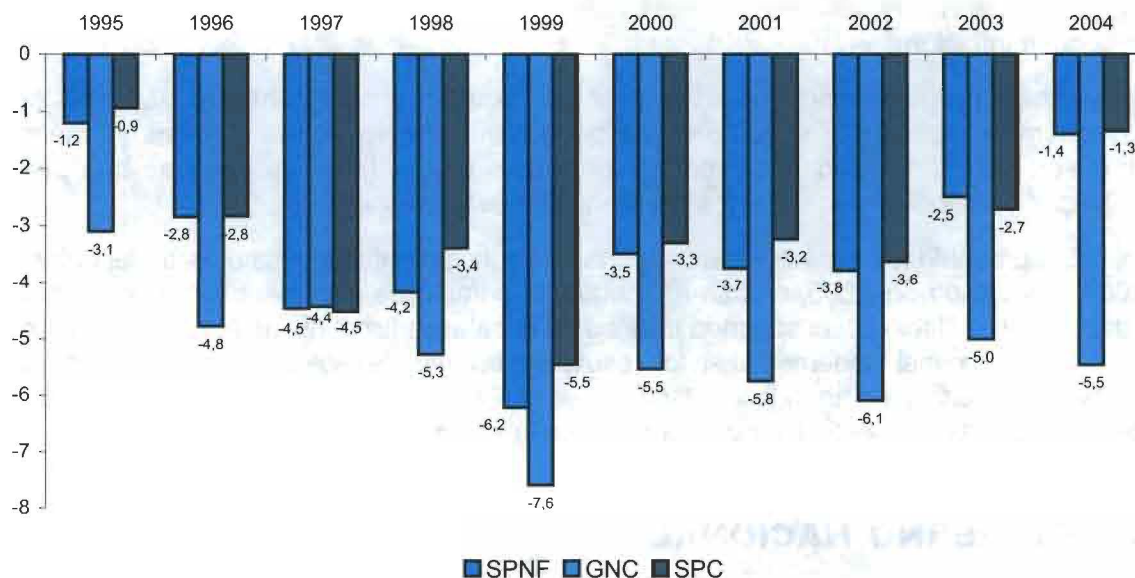
II.1.1 Balance Fiscal

El continuo deterioro de la sostenibilidad de las finanzas públicas, que se venía presentando desde 1995, motivó al Gobierno a tomar una serie de medidas para cambiar esta tendencia y asegurar de este modo la sostenibilidad fiscal. Estas medidas han implicado un esfuerzo de todos los entes del sector público, en especial del Gobierno Nacional, como lo muestran los resultados fiscales del año 2004, donde se destaca la importante labor realizada para incrementar sus ingresos y, especialmente, para reducir los gastos sobre los que tiene un mayor grado de discrecionalidad.

De este modo, el resultado de estos esfuerzos al cierre de la vigencia de 2004 fue positivo, con una reducción sustancial del déficit fiscal, siendo incluso inferior a la meta establecida para el año en el

marco del acuerdo stand-by firmado con el Fondo Monetario Internacional y aún menor a la meta ajustada por el ingreso extraordinario originado en el mayor precio internacional del petróleo frente al esperado inicialmente. En efecto, en 2004 el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) ascendió a \$3.447 mm, 1.3% del PIB, siendo el resultado fiscal más bajo en más de una década (Gráfico II.1), incluso inferior en 0.8% del PIB a la meta fiscal del año (2.1% del PIB), luego de ser ajustada por los mayores ingresos del petróleo (Cuadro II.1).

Gráfico II.1 Evolución balance fiscal



Fuente: Confis - Fondo Monetario Internacional.

Este comportamiento favorable del déficit fiscal fue producto de un esfuerzo del Gobierno Central que fue complementado por el comportamiento del resto del sector público. Esto se observa en el desempeño de las entidades territoriales (gobiernos del nivel departamental y municipal), donde el superávit de este nivel del Sector Público No Financiero (SPNF) ascendió a 1.1% del PIB, superando en 0.6 puntos porcentuales al esperado inicialmente. Vale la pena resaltar que el resultado del Gobierno General, descontando las transferencias del GNC a la Seguridad Social, reflejó un ajuste entre 2003 y 2004 de 0.4% del PIB, a pesar del aumento en el pago de pensiones (Cuadro II.2).

Cuadro II. 1. Balance fiscal del sector público consolidado

Balances por Período	\$ Miles de millones		% PIB	
	2003	2004	2003	2004
1 Sector Público No Financiero	-5.750	-3.586	-2,5	-1,4
<i>Gobierno Nacional Central</i>	-11.528	-13.983	-5,0	-5,5
Seguridad Social	1.703	4.009	0,7	1,6
Empresas del nivel nacional	2.740	2.207	1,2	0,9
<i>Empresas del nivel local</i>	562	1.349	0,2	0,5
<i>Gobiernos Regionales y Locales*</i>	773	2.832	0,3	1,1
2 Balance cuasifiscal del Banrep.	1.437	1.225	0,6	0,5
3 Balance de Fogafín	582	720	0,3	0,3
4 Costo de la Reestructuración Financiera	-941	-920	-0,4	-0,4
5 Discrepancia Estadística	-1.573	-886	-0,7	-0,3
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-6.246	-3.447	-2,7	-1,3

*Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Fuente: CONFIS

Cuadro II.2. Balance fiscal del sector público no financiero

Sectores	\$ Miles de millones		% PIB	
	2003	2004	2003	2004
Seguridad Social	1.703	4.009	0,7	1,6
Empresas del nivel nacional	2.740	2.207	1,2	0,9
Ecopetrol	1.247	296	0,5	0,1
FAEP	-139	167	-0,1	0,1
Eléctrico	755	499	0,3	0,2
Telecom	-127	257	-0,1	0,1
Fondo Nacional del Café	311	37	0,1	0,0
Resto Nacional	694	952	0,3	0,4
Empresas del nivel local	562	1.349	0,2	0,5
EPM	-11	502	-0,0	0,2
EMCALI	379	271	0,2	0,1
Resto Local	195	575	0,1	0,2
Gobiernos Regionales y Locales*	773	2.832	0,3	1,1
Sector Descentralizado	5.778	10.396	2,5	4,1
Gobierno Nacional Central	-11.528	-13.983	-5,0	-5,5
TOTAL	-5.750	-3.586	-2,5	-1,4
Gobierno General (GNC + Seg. Social)	-9.826	-9.974	-4,3	-3,9

*Incluye Fondo Nacional de Regalías

Fuente: CONFIS

En 2005 el resultado fiscal ha sido satisfactorio por cuanto al cierre del primer semestre se observó un superávit del Sector Público Consolidado (SPC) de \$2.244 mm (0.8% del PIB), superior en \$2.182 mm al resultado del mismo período de 2004 (-0.02% del PIB) (Cuadro II.3). Lo anterior es explicado por lo observado en el Sector Público No Financiero (SPNF) que, en total, mejoró en un punto del PIB frente al primer semestre de 2004. El mejor resultado obedece principalmente al incremento en el balance de la Seguridad Social, equivalente a 1,2% del PIB y a la caída en el déficit de Gobierno Nacional Central (GNC) en 0,2% del PIB, que contrarrestaron la caída de 0,3% del PIB en el balance de los Gobiernos Territoriales (Cuadro II.4). El superávit en la Seguridad Social fue producto del aumento en los aportes del Gobierno Central debido al agotamiento de las reservas del ISS en el segundo semestre de 2004. De igual manera, se presentó una mejora importante en los resultados del FOSYGA, que obedeció principalmente al incremento de sus ingresos extraordinarios, producto de los saldos no compensados de las EPS. De otra parte, el mejor resultado del GNC se explica por un aumento significativo en los ingresos tributarios y una estabilización gradual del ritmo de gasto por parte del Gobierno en el segundo trimestre del año.

Cuadro II.3 Balance fiscal del sector público consolidado

Balances por Período	\$ Miles de millones		% PIB	
	Ene-Jun. 2004	Ene-Jun. 2005	Ene-Jun. 2004	Ene-Jun. 2005
1 Sector Público No Financiero	-72	2.719	-0,03	0,97
<i>Gobierno Nacional Central</i>	-6.202	-6.514	-2,49	-2,32
<i>Sector Descentralizado</i>	6.130	9.233	2,46	3,29
<i>Seguridad Social</i>	829	4.336	0,33	1,55
<i>Empresas del nivel nacional</i>	2.846	2.387	1,10	0,80
<i>Empresas del nivel local</i>	628	774	0,30	0,30
<i>Regional y Local</i>	2.127	1.743	0,85	0,62
2 Balance cuasifiscal del Banrep.	619	103	0,25	0,04
3 Balance de Fogafín	285	235	0,11	0,08
4 Costo de la Reestructuración Financiera	-535	-652	-0,21	-0,23
5 Discrepancia Estadística	-358	-162	-0,14	-0,06
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-62	2.244	-0,02	0,80

Fuente: Confis.

Cuadro II.4 Balance fiscal del sector público no financiero

Sectores	\$ Miles de millones		% PIB	
	Ene-Jun. 2004	Ene-Jun. 2005	Ene-Jun. 2004	Ene-Jun. 2005
<i>Seguridad Social</i>	829	4.336	0,33	1,55
<i>Empresas del nivel nacional</i>	2.846	2.387	1,10	0,80
Ecopetrol	1.532	1.689	0,61	0,60
FAEP	-15	91	-0,01	0,03
Eléctrico	359	225	0,14	0,08
Telecom	158	-68	0,06	-0,02
Fondo Nacional del Café	74	39	0,03	0,01
Resto Nacional	738	412	0,30	0,10
<i>Empresas del nivel local</i>	628	774	0,30	0,30
EPM	45	74	0,02	0,03
EMCALI	144	172	0,06	0,06
Resto Local	438	529	0,20	0,20
<i>Gobiernos Regionales y Locales*</i>	2.127	1.743	0,85	0,62
<i>Sector Descentralizado</i>	6.130	9.233	2,46	3,29
Gobierno Nacional Central	-6.202	-6.514	-2,49	-2,32
TOTAL	-72	2.719	0,0	1,0

Fuente: Confis

Como parte de la consolidación de la estabilidad macroeconómica, necesaria para asegurar un crecimiento económico sostenido, el Gobierno fijó la meta fiscal de 2005 en 1.6% del PIB. Esta meta es consistente con una reducción de la relación Deuda/PIB del Sector Público No Financiero (SPNF) que garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, de acuerdo con lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2004 y 2005.

II.1.2 La Reforma Administrativa y Presupuesto 2002-2005

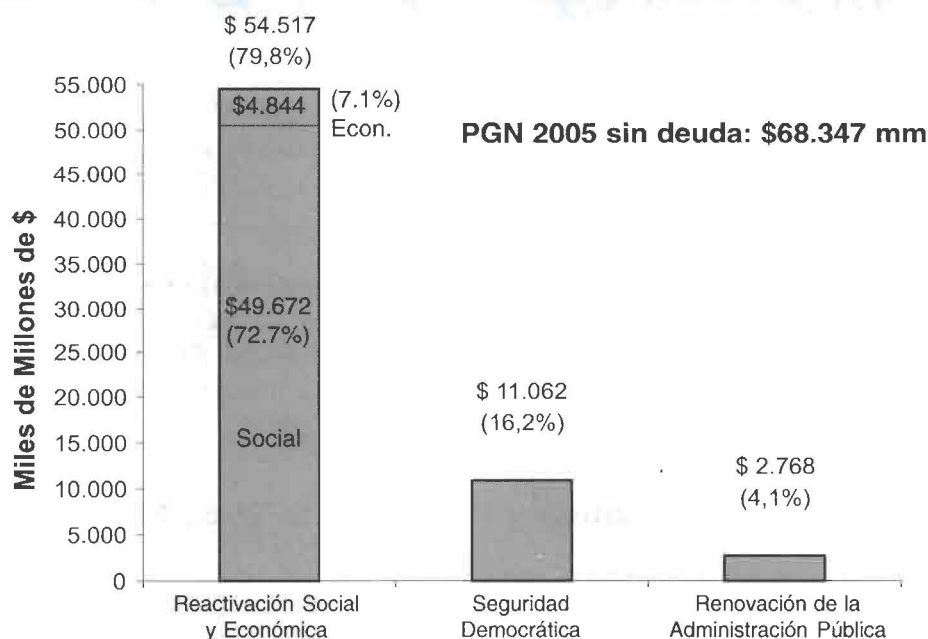
Con el fin de continuar con el proceso de ajuste fiscal emprendido por el Gobierno Nacional desde su inicio, este ha implementado una serie de políticas que buscan darle especial importancia al gasto y a la inversión social, así como también proveer los recursos necesarios para continuar con la política de seguridad democrática y establecer un control más estricto del gasto de funcionamiento, especialmente en aquellos rubros sobre los cuales hay margen de discrecionalidad.

Para la consecución de estas políticas, el Gobierno Nacional se ha valido de varias herramientas. Una de ellas es la presentación ante el Congreso de la República de presupuestos ciertos, es decir,

aquellos en los cuales se han apropiado las necesidades reales de las entidades del sector público, procurando minimizar el tamaño de las adiciones presupuestales y al mismo tiempo garantizando la responsabilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica. Todo esto, con el objetivo de generar confianza en las instituciones y en el país.

En términos del impacto social del presupuesto, es importante presentar el presupuesto para 2005, teniendo en cuenta los tres objetivos de política del Gobierno: i) Reactivación Social y Económica; ii) Seguridad Democráticas y iii) Renovación de la Administración Pública. En cifras, el presupuesto general de la Nación (PGN) para el año 2005 asciende a \$93 billones. Así, de los \$68.3 billones que conforman el presupuesto para 2005, excluyendo el servicio de la deuda, \$54.5 billones, o el 80%, corresponde al objetivo de Reactivación Social y Económica; \$11 billones, o el 16%, al de Seguridad Democrática; y \$2.8 billones, el 4%, a la Renovación de la Administración Pública. (Gráfico II.2).

Gráfico II.2 PGN y objetivos del Gobierno



Fuente: DGPN-MHCP.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha implementado una reforma administrativa que busca que el Estado se caracterice por su responsabilidad fiscal, la cual presupone una gestión transparente, íntegra y austera en el manejo de los recursos públicos al servicio del ciudadano.

Con la puesta en marcha del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) se ha racionalizado, modernizado y readecuado la estructura institucional del país, contribuyendo a mejorar la eficiencia del Estado. Este ambicioso programa ha incluido la reforma de entidades públicas, reduciendo su tamaño, disminuyendo sus costos laborales y pensionales, realizando avances en políticas tarifarias y mejoras en los esquemas regulatorios, entre otros.

Los resultados son contundentes: en agosto de 2002, había 302 entidades públicas del Gobierno Nacional. Bajo esta reforma, 158 de ellas se han reestructurado, incluyendo 35 liquidaciones, 9 creaciones, 3 escisiones y 5 fusiones. Hasta junio de 2005, 26.890 cargos públicos habían sido eliminados, con ahorros a 2006 de \$857 mil millones. En un lapso de 6 años, este esfuerzo implicará ahorros, en valor presente neto, de \$2.3 billones, 0.8% del PIB, que permitirán una mayor inversión social.

Al comparar la evolución de los gastos de personal y gastos generales del Presupuesto Nacional entre diciembre de 2002 y diciembre de 2004, los resultados son aún más contundentes ya que se da una variación real de 8.7%. Al excluir defensa y entidades autónomas, se da una considerable reducción de 8.5% real, destacándose los gastos generales que se reducen en 11.6% real. Al comparar la evolución de los gastos de personal y gastos generales del PGN entre septiembre de 2002 y septiembre de 2005, se registra una variación real del 13.3%. Al excluir defensa y entidades autónomas, se presenta una reducción real de 12.2%.

Cuadro II.5 Presupuesto General de la Nación

Compromisos Gasto de Personal y Gastos Generales Acumulado a septiembre 2002 y 2005 Millones de pesos de 2002

Concepto	2002 (1)	2005 (2)	Variación Porcentual 05/02 (3) = (2/1) - 1
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - PGN	6.157.637	6.976.352	13,30%
Gastos de personal	4.861.926	5.353.558	10,11%
Gastos Generales	1.295.711	1.622.794	25,24%
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - PGN	1.633.410	1.433.833	-12,22%
EXCLUYENDO DEFENSA Y ENTIDADES AUTÓNOMAS			
Gastos de personal	1.222.774	1.090.855	-10,79%
Gastos Generales	410.636	342.978	-16,48%

Fuente: Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las reformas también han buscado disminuir los costos laborales, mayor eficiencia de las empresas nacionales y territoriales y mejoras en los esquemas regulatorios y tarifarios reduciendo pérdidas y rescates por parte del Gobierno Nacional. Se destaca la liquidación de Telecom y las Teleasociadas y la creación de Colombia Telecomunicaciones; la escisión de las clínicas del Instituto de Seguros Sociales, la creación de 7 ESES y la intervención sobre empresas eléctricas como Emcali, Enertolima, etc. Estas reformas implican ahorros en valor presente neto de \$9.5 billones o 3.7% del PIB a 6 años.

En general, al adicionar los menores costos por efecto de menos puestos de trabajo y las reformas descritas, se tiene un ahorro a 6 años, en VPN, de \$12 billones o 4.23% del PIB.

II.1.3 Impuestos y Control del Contrabando

Lograr aumentos significativos en el gasto militar, la inversión social y la inversión pública, a la vez que se reduce el déficit fiscal, no es una tarea fácil. Para lograrlo, la herramienta utilizada por el Gobierno Nacional ha sido la realización de esfuerzos tributarios con el apoyo del Congreso que han permitido la ampliación de contribuyentes y el cobro de mayores tasas, así como una mayor gestión y eficiencia por parte de la DIAN.

En este sentido, durante 2004 el recaudo total de ingresos tributarios ascendió a \$36.735 mm, mostrando un crecimiento de 17,1% frente a lo observado en el año inmediatamente anterior. Es importante resaltar la mayor gestión hecha por la DIAN durante 2004, que se reflejó principalmente en mayores controles sobre las declaraciones de renta y en mayores y mejores sistemas de información para aumentar el número de declarantes, lo que explica gran parte del saludable crecimiento mostrado por los recaudos tributarios. Esto complementa a su vez el efecto que sobre el recaudo tuvieron el mayor nivel de actividad económica registrada en 2003 y 2004 y las dos últimas Reformas Tributarias (Leyes 788 de 2002 y 863 de 2003). De esta forma, los recaudos de los impuestos de renta e IVA interno crecieron 29.4 y 13,3%, respectivamente, así como el recaudo de impuestos externos observado en 2004 ascendió a \$7.115 mm, 2.8% del PIB, 12.2% mayor al registrado en 2003.

Adicionalmente, durante 2004 ingresaron \$452 mm por concepto de impuesto al patrimonio⁶, mientras que el recaudo por el gravamen a los movimientos financieros ascendió a \$2.238 mm, mostrando un crecimiento de 38% con respecto al total del año 2003. Lo anterior obedece, principalmente, al aumento en la tarifa de 3 a 4 por mil⁷. Por otra parte, el recaudo del impuesto a la gasolina y otros, presentó un incremento de 3.7% con respecto a lo registrado en el año 2003.

⁶ De los \$452 mm de recaudo por Impuesto al Patrimonio, \$37 mm corresponden a pagos rezagados del Impuesto de Seguridad Democrática de 2002 y 2003.

⁷ Este aumento fue reglamentado por la Ley 863 de 2003, en el Artículo 18. En este se establece que entre 2004 y 2007 la tarifa del Impuesto a las Transacciones aumente de 3 a 4 por mil.

Para el 2005, se espera que los ingresos tributarios asciendan a \$41.811 mm, 14.9% del PIB, 0.5% del PIB más que lo observado al cierre de 2004. Este aumento se debe a que se espera que en este año el recaudo por concepto de IVA interno ascienda a \$11.540 mm, 0.2% del PIB más que lo observado en 2004. Esto es resultado de que a partir del 1° de enero de 2005 entró en vigencia el aumento de la tarifa del 7% al 10% para algunos productos y la ampliación de la base del IVA pasó de 42% en 2002 a 54% en 2005. Adicionalmente, se prevé que por concepto de renta se recauden \$17.090 mm, por Timbre \$611 mm, por Gravamen a las Transacciones Financieras \$2.423 mm, por Impuesto al Patrimonio \$442 mm, por Impuesto a la Gasolina \$1.268 mm y por otros ingresos tributarios, dentro de los que se cuenta el impuesto a las salidas al exterior y los correspondientes al oro y platino, \$52 mm.

Todo este esfuerzo ha sido complementado con la ampliación de la base de declarantes del impuesto de renta a través de reformas al régimen tributario realizadas en años anteriores que han disminuido los valores de ingresos y patrimonio a partir de los cuales un contribuyente está obligado a declarar. Particularmente, a julio de 2005, se logró ampliar la base de contribuyentes a 958.228, lo que representa un aumento de más de 563.228 nuevos contribuyentes con respecto a agosto de 2002. Concretamente, para el periodo entre agosto de 2004 y julio de 2005 se han generado 290.228 nuevos declarantes y se espera tener 1.500.000 declarantes al finalizar 2005 (Cuadro II.6).

Cuadro II.6 Nuevos declarantes al sistema tributario

Período: 2002-2005

A AGO. 2002	AGO. 2002-JUL. 2005	ACUMULADO A JUL./2005	AGO. 2004-JUL. 2005
395.000	563.228	958.228	290.228

Fuente: DIAN.

De otra parte, por concepto de la implementación del mecanismo de devolución de 2 puntos del IVA para los ciudadanos que realicen transacciones por medios electrónico, durante agosto 2004-julio 2005, la DIAN ha devuelto más de 89 mil millones de pesos por un total de 136.5 millones de transacciones (Cuadro II.7). Como se observa en el Gráfico II.3, este estímulo ha permitido que el valor de las compras con tarjetas muestre un comportamiento creciente durante los años 2003, 2004 y 2005.

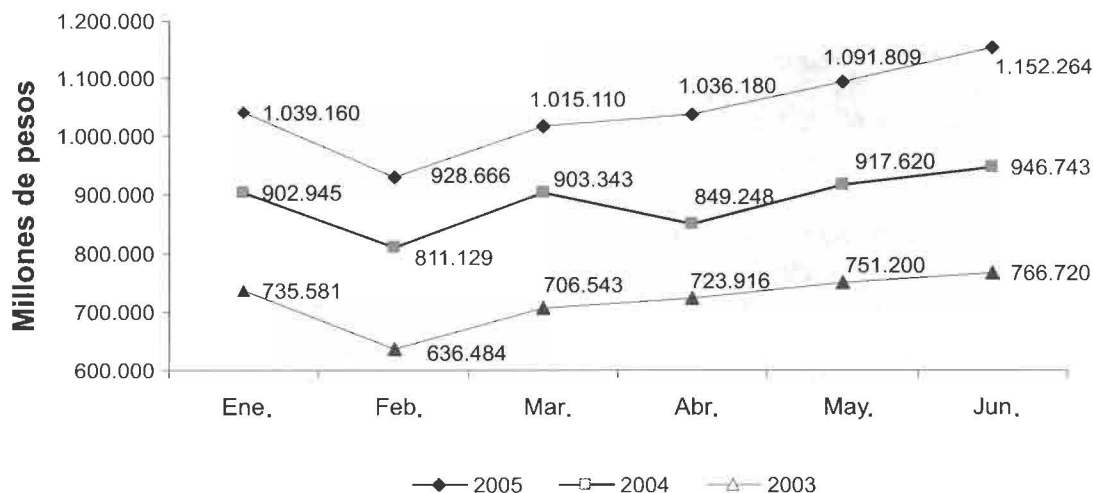
Cuadro II.7 Comportamiento devolución de 2 puntos del IVA

Período Agosto 2004-Julio 2005

Período	Vr. Devolución (millones de \$)	Transacciones Efectivas	Total Transacciones*
Ago.-04	7.139,6	4.815.750	9.710.235
Sep.-04	7.311,4	4.914.147	11.055.992
Oct.-04	5.460,9	3.986.462	8.025.639
Nov.-04	5.638,5	3.878.039	7.631.984
Dic.-04	9.226,9	6.079.017	13.348.839
Ene.-05	8.899,8	5.971.948	10.934.928
Feb.-05	7.788,0	5.804.114	10.307.778
Mar.-05	6.696,8	4.827.542	10.141.482
Abr.-05	6.322,5	4.831.348	10.747.857
May.-05	7.607,8	5.982.377	12.662.741
Jun.-05	9.107,7	5.999.565	13.773.146
Jul.-05	8.246,8	5.536.936	18.117.417
Total Período	89.446,7	62.627.245,0	136.458.038,0

Fuente: DIAN.

* Incluye transacciones efectivas, no efectivas, por reproceso, sin beneficio y anuladas por los bancos.

Gráfico II.3 Valor de las compras con tarjetas (Enero-Julio)

Fuente: DIAN.

Por último, en materia de acciones de control aduanero con el fin de contrarrestar las operaciones de contrabando abierto, la DIAN ha pasado de un resultado promedio de 8.5 millones de pesos por acción a 10.6 millones de pesos. Esto se explicó en gran medida por la concentración de sus acciones en algunos de los sectores más sensibles al contrabando, lo cual implica un incremento del 24.7% en la efectividad de las acciones, que derivan en un aumento del valor de las aprehensiones de mercancías para el período agosto 2004-julio 2005 del 23.90% con respecto al mismo período anterior. (Cuadro II.8).

Cuadro II.8 Aprehensión de mercancías

Periodo agosto-julio

PERÍODO	No. Apreh.	Apreh. (millones \$)
AGOSTO 2003 A JULIO DE 2004	18.326	156.477
AGOSTO 2004 A JULIO DE 2005	18.360	193.947
VARIACIÓN %	0,20%	23,90%

Fuente: DIAN.

II.1.4 Financiamiento Público

Buscando alcanzar niveles adecuados y manejables de riesgo así como una buena sostenibilidad de su situación fiscal, el Gobierno durante los últimos años ha desarrollado una estrategia de financiamiento cuyo objetivo es reducir los costos de fondeo en el largo plazo.

Esta estrategia se ha enfocado en la diversificación de las fuentes de financiamiento, la reducción de los riesgos de refinanciamiento y la disminución de los riesgos cambiarios de la deuda pública. En particular, durante el último año las necesidades de financiamiento se han soportado principalmente en fuentes provenientes del mercado local. En los mercados de capitales internacionales se ha optado por la emisión de bonos denominados en pesos y la ejecución de varias operaciones de manejo de deuda, todo esto con el objetivo de reducir de forma importante el componente de deuda denominada en moneda extranjera, logrando mitigar los riesgos de tipo de cambio de la deuda colombiana. Estas operaciones le han permitido a la Nación reducir su riesgo cambiario en cerca de USD3.200 millones durante el último año.

De esta forma, las necesidades de financiamiento al cierre del año 2004 sumaron \$14.902 mm, equivalentes a 5.8% del PIB, las cuales, además de cubrir el déficit del GNC por \$13.983 mm, financiaron los costos asociados a la reestructuración del sistema financiero por \$920 mm, 0.4% del PIB.

Para el 2005, se espera que el financiamiento del Gobierno ascienda a \$16.763 mm (Cuadro II.9). Este financiamiento se obtendrá a través de recursos netos en moneda local por \$17.930 mm, del traslado de las utilidades del Banco de la República por \$454 mm y la utilización de portafolios de propiedad de la Tesorería General de la Nación y de los administrados por \$4.365 mm. Adicionalmente,

Cuadro II.9 Financiamiento del gobierno nacional central

(\$ miles de millones)

CONCEPTO	\$mm		% PIB		Crec. %
	2004	2005	2004	2005	2005/2004
FINANCIAMIENTO	14.902	16.763	5,8	6,0	12
Crédito Neto en Moneda Extranjera	3.446	-773	1,3	-0,3	-122
Desembolsos	6.978	7.420	2,7	2,6	6
Multilateral	3.449	4.788	1,3	1,7	39
Bonos	3.529	2.633	1,4	0,9	-25
Amortizaciones	3.532	8.194	1,4	2,9	132
Crédito Neto en Moneda Local	7.122	17.930	2,8	6,4	152
Desembolsos	16.429	27.652	6,4	9,9	68
TES	16.219	28.528	6,3	10,2	76
Convenidas	4.836	8.718	1,9	3,1	80
Subastas	8.465	14.952	3,3	5,3	77
Forzosas	2.919	4.858	1,1	1,7	66
TRD y cuentas inactivas	571	658	0,2	0,2	15
Prima de colocación	-1.209	-2.370	-0,5	-0,8	96
Bonos de Seguridad y Paz	15	5	0,0	0,0	-70
TES Corto Plazo	832	832	0,3	0,3	0
Amortizaciones	9.307	9.722	3,6	3,5	4
Utilidades Banco de la República	803	454	0,3	0,2	-43
Deuda Flotante	2.198	-2.352	0,9	-0,8	-207
Ajustes por causación	745	727	0,3	0,3	-2
Ingresos	-125	-123	0,0	0,0	-2
Gastos	615	611	0,2	0,2	-1
Indexaciones	255	238	0,1	0,1	-7
Privatizaciones (Incl. Concesiones)	33	32	0,0	0,0	-3
Bonos Prefinanciamiento	-2.300	-1.170	-0,9	-0,4	-49
Reservas internacionales	0	-2.449	0,0	-0,9	-
Utilización de Portafolio y Otros Recursos	2.855	4.365	1,1	1,6	53

Fuente: DGCPTN.-Cálculos Confis.

se prevé que los ajustes por causación diferentes a deuda flotante (que incluyen las indexaciones por TES, UVR y otras asociadas a los costos de reestructuración del sistema financiero) generen un financiamiento por \$727 mm. Lo anterior se contrarresta con un endeudamiento externo neto negativo por \$773 mm y una reducción del rezago presupuestal por \$2.352 mm.

II.1.4.1 Financiamiento Interno

La estrategia de financiamiento interno se soporta en los avances y desarrollos del mercado de deuda pública local, el cual ha demostrado un proceso continuo de consolidación, con niveles crecientes de liquidez y profundidad. Las principales fortalezas de este mercado son su adecuado marco institucional y su desarrollo en la parte larga de la curva de rendimientos, soportado en el esquema de creadores de mercado y en sistemas robustos de negociación y cumplimiento.

Durante el 2004 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público colocó TES en el mercado de capitales interno por \$16,3 billones, de los cuales \$8,5 billones (52%) correspondieron a subastas y los restantes \$7,8 billones (48%) a recursos provenientes de las entidades públicas a través de operaciones convenidas (30%) y forzosas (18%). (Cuadro II.10).

Cuadro II.10 Colocaciones de TES-2004

	Ejec.	%
Subastas	8.465	52,06%
Convenidas	4.880	30,01%
Forzosas	2.915	17,93%
Total	16.260	

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La liquidez del mercado colombiano es una de las más altas de la región. Los volúmenes diarios transados oscilan entre USD1.7 y USD2.2 billones, similar a la de México y muy superior a la de Brasil (cuadro II.11). Sin embargo, debido a que la profundidad del mercado de corto plazo es limitada, se implementó durante el último año una estrategia de desarrollo de la parte corta de la curva de rendimientos a través de un esquema de colocación de TES de 90 y 180 días en emisiones fungibles de \$360.000 y \$240.000 millones, respectivamente. Con esta estrategia se ha generado un incremento significativo de la liquidez en el mercado secundario alcanzando un promedio mensual de \$700.000 millones durante 2005.

Por su parte, el desarrollo del mercado local ha permitido diversificar la base de inversionistas de la deuda pública, incrementando la participación del sector de inversionistas institucionales del 21% en diciembre 2002 al 29% en septiembre de 2005, aumentando la posición del sector bancario en el

mercado de TES del 27 al 31% y reduciendo la participación de las entidades públicas del 50 al 37%, durante el mismo período.

Continuando con el manejo proactivo del perfil de su deuda, la Nación ha realizado durante el último año operaciones de manejo buscando mejorar el perfil de vencimientos y reducir el riesgo de refinanciamiento en el corto plazo. Es así como en 2004 se realizaron operaciones de manejo de deuda interna por cerca de \$2,1 billones de pesos. En lo corrido de 2005 se han realizado operaciones de manejo de deuda interna por \$5,1 billones, incluyendo operaciones con las entidades públicas y con el sector privado.

Cuadro II.11 Liquidez del Mercado Deuda Pública – USD Millones

	Turnover (USD Billones)		Turnover como % del Saldo	
	T-Bill	Bonos	T-Bill	Bonos
Brasil	2,7	0,0008	4 - 6	0,1
Colombia	0,0028	1,7 - 2,2	0,6	8 - 10
España	24	153	51	46
Portugal	0,1	1,3	0,75	20 - 25
México	1,8	2,7	8,0	8,0

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Debe destacarse que en abril de 2005 se llevó a cabo el prepago del crédito de emergencia del BID por USD1.250 millones, permitiendo una reducción del riesgo cambiario y de las amortizaciones de deuda externa en USD313 millones en 2006, USD625 millones en 2007 y USD313 millones en 2008. Los recursos necesarios para realizar este prepago provinieron de la operación de compra de reservas internacionales al Banco de la República en marzo de 2005, mediante la emisión de \$2,9 billones de TES. Por su parte, en octubre de este año se realizó otra operación de compra de reservas internacionales por USD 1.000 millones mediante la emisión de \$2,4 billones de TES adicionales.

Los indicadores del perfil de deuda interna (Portafolio de TES) han presentado mejoras significativas como se muestra en el Cuadro II.12.

Cuadro II.12 Indicadores del Perfil Portafolio de TES

	Dic.-04	Sep.-05
Saldo TES (billones)	58,2	72,2
Cupón Promedio	13,01	12,5
Duración	2,47	2,68

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

II.1.4.2 Financiamiento Externo

La estrategia de financiamiento del Gobierno entre otros objetivos se ha centrado en buscar y consolidar el apoyo de la comunidad internacional a través de los mercados de capitales externos e internos, la banca multilateral y la comercial.

Banca Multilateral y Otros

Durante el período comprendido entre junio de 2004 y junio de 2005, el Gobierno Nacional suscribió 23 contratos de empréstito externos que ascendieron a USD 1.729 millones, de los cuales USD 1.647 millones (95%) se contrataron con la banca multilateral y USD 82 millones con la banca comercial y proveedores, destinados al Sector Defensa.

De los créditos contratados con la banca multilateral, USD 1.190 millones (72%) fueron préstamos programáticos o sectoriales de libre destinación y USD 457 millones de destinación específica a proyectos de inversión.

Los préstamos programáticos o sectoriales contratados para financiar apropiaciones presupuestales prioritarias de las vigencias 2004 y 2005 fueron los siguientes: Banco Mundial: USD 400 millones; Banco Interamericano de Desarrollo BID: USD 600 millones; Corporación Andina de Fomento, CAF: USD 190 millones.

Los préstamos del Gobierno Nacional de destinación a proyectos de inversión específica fueron los siguientes: Banco Mundial: USD 352 millones; Proyecto Paz y Desarrollo por USD 30 millones; Proyecto de Asistencia Técnica para Apoyar el Fortalecimiento Institucional del Sector Social y la Evaluación de Políticas Públicas por USD 2 millones; Apoyo al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico por USD 70 millones; Sistemas Integrados de Transporte Masivo por USD 250 millones; Banco Interamericano de Desarrollo BID: USD 65 millones; Programa de Vivienda de Interés Social Rural por USD 30 millones; Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental, SINA II, por USD 20 millones; Programa de Renovación de la Administración Pública, PRAP, por USD 10 millones; Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura Segunda, PPCI-2, por USD 5 millones; Corporación Andina de Fomento, CAF: USD 40 millones; Programa de Desarrollo Urbano y Ampliación del Sistema Transmilenio por USD 10 millones; Proyecto de Construcción del Túnel Piloto - Fase I del Túnel de La Línea, Carretera Ibagué- Armenia por USD 30 millones.

En relación con la participación del financiamiento por parte de fuentes multilaterales comerciales y proveedores en los diversos sectores se presentó lo siguiente: Medio Ambiente 1,2%; Agricultura 1,7%; Defensa 4,7%; Transporte 16,8%; Gasto e inversión en desarrollo 75,6%.

Mercado de Capitales Externo

La meta de financiamiento en bonos para 2004 se estableció en USD 500 millones, la cual se ejecutó en enero de 2004 mediante la emisión de un bono con vencimiento en el 2024 por USD 500 millones. Este bono fue el primero en tener cláusulas de acción colectiva (Collective Action Clauses-CACs), por medio de las cuales, con una mayoría del 75% de los inversionistas, se pueden realizar modificaciones a ciertas condiciones del bono.

La meta de financiamiento en bonos para el año 2005 se estableció en USD 1.500 millones. Los niveles históricamente bajos de la tasa de la Reserva Federal de los Estados Unidos, la alta liquidez de los inversionistas institucionales, una mejora generalizada en la calidad crediticia de los mercados emergentes, niveles positivos de reservas internacionales de los Bancos Centrales de la región y regímenes de tasa de cambio flotante, mejoraron la oferta y los costos de los recursos disponibles a nivel externo durante 2004, resultando en una compresión de los *spreads* de los países de mercados emergentes.

Considerando este escenario favorable en 2004 y la incertidumbre del 2005, se decidió iniciar el prefinanciamiento de las necesidades presupuestales de 2005. Para tal fin, la Nación realizó en el mes de septiembre de 2004 la emisión de un bono denominado en dólares con vencimiento en 2014 por un monto de USD 500 millones. Dada la alta demanda del mercado por títulos denominados en moneda local y siguiendo los lineamientos de la estrategia de financiación en materia de reducción del riesgo cambiario, en noviembre se realizó la primera emisión de bonos denominados en pesos colombianos y pagaderos en dólares, llamados TES Globales. El monto de la emisión fue de USD 375 millones, equivalentes a \$954.244 millones, con un plazo de 5 años, la cual ha sido considerada como la emisión más innovadora en los mercados internacionales de capitales mereciendo un destacado comentario de la revista *International Finance Review* y el premio a “Best sovereign deal of the year” en la revista *Euromoney*. La emisión permitió obtener recursos a menor costo luego de colocarse 50 puntos básicos por debajo del TES local con vencimiento en febrero de 2010.

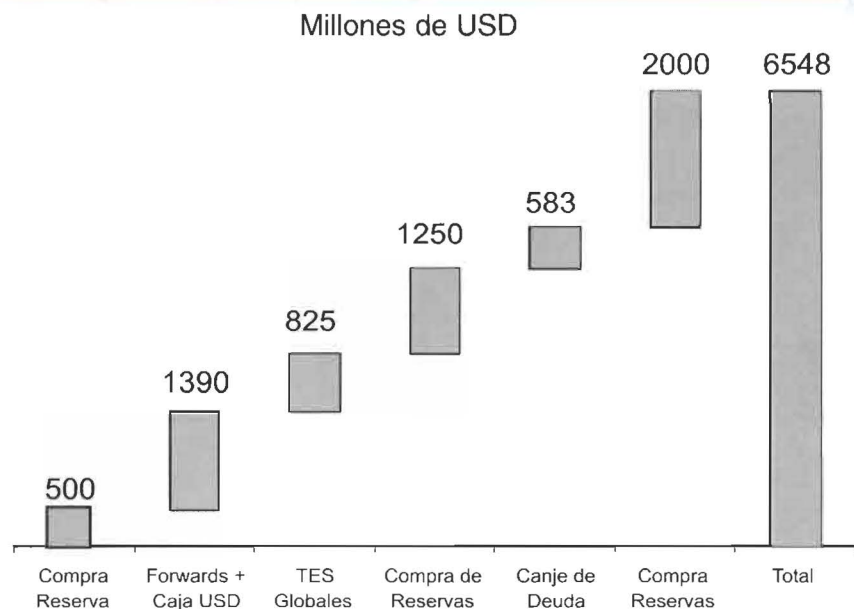
Con el fin de completar el financiamiento del 2005, se realizó la operación de reapertura del bono TES global 2010 por un monto de USD 125 millones, equivalentes a \$293.747 millones con un *spread* de 31 puntos básicos por debajo de la curva de TES locales. Adicionalmente, la Nación llevó a cabo la emisión de un nuevo bono TES Global con vencimiento en 2015, por un monto de USD 325 millones, equivalentes a \$757.430 millones y se realizó una operación de manejo de deuda en los mercados de capitales internacionales, con el objetivo de recomprar la totalidad del bono FRN con vencimiento el 11 de junio de 2009 (USD 160 millones) por un nuevo bono a tasa flotante (FRN) con vencimiento en 2013. La operación permitió la consecución de nuevos recursos por un total de USD 175 millones, mediante la emisión de un monto adicional del nuevo FRN 2013 extendiendo la vida media de 4,05 años. Estas operaciones se llevaron a cabo con el objetivo de darle mayor liquidez a la emisión existente y de aprovechar el elevado interés que mostraron los inversionistas por este tipo de títulos durante la primera emisión.

Durante 2005 se han realizado operaciones de manejo por valor de USD 2.646 millones (Cuadro II.13).

Cuadro II.13

Operación	2005	2006	2007	2008	2009
No ejercicio de la opción put del Bono 2009 put 05	USD - 233 mn				
Recompra FRN 2009 y emisión FRN 2013		USD - 64 mn	USD - 64mn		USD - 32 mn
Prepago Crédito de emergencia del BID		USD - 313 mn	USD - 625 mn	USD - 313 mn	
Canje Deuda externa por interna	USD - 216 mn	USD - 120 mn	USD - 160 mn	USD - 88 mn	
Operación de recompra y prepago de bonos			USD - 112 mn	USD - 306 mn	
TOTAL POR AÑO	USD - 449 mn	USD - 497 mn	USD - 961 mn	USD - 707 mn	USD - 32 mn

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico II.4 Reducción de la exposición cambiaria de la deuda

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

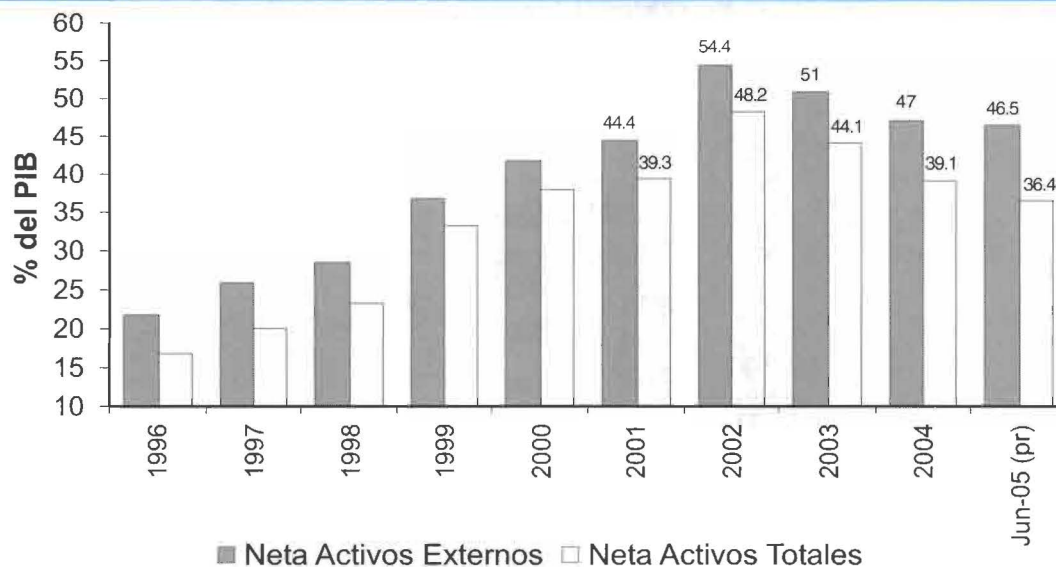
A octubre de 2005 la meta de financiamiento total del Gobierno Nacional Central establecida en \$34.6 billones tiene una ejecución del 82%. La estrategia de financiamiento encaminada a reducir el riesgo de tipo cambio se ha materializado a través de las operaciones de compra de reservas internacionales al Banco de la República para el prepago de deuda externa, las exitosas transacciones de financiamiento en el mercado internacional con los TES Globales, el mecanismo de compras de dólares a futuro y las operaciones de canje de deuda. Estas operaciones le han permitido a la Nación reducir su riesgo cambiario en cerca de USD6.548 millones (Gráfico II.4).

En materia de composición de la deuda, la estrategia de endeudamiento ha permitido incrementar la participación de la deuda denominada en pesos de un 51% en diciembre de 2002 a un 68% en septiembre de 2005.

II.1.5 Deuda Pública

La dinámica de ingresos y gastos del Estado y el buen comportamiento que ha presentado la actividad económica en un marco de responsabilidad fiscal, ha llevado a que se produzca un cambio favorable en los indicadores de solvencia del sector público.

Gráfico II.5 Deuda neta del SPNF



(pr) Preliminar.

Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En especial, el resultado fiscal del 2004, que representa el menor déficit desde 1995, consolida la tendencia en la reducción del nivel de endeudamiento. Mientras en el período de 1996 al 2002 el *stock* de deuda del sector público se duplicó al pasar de 21.7% del PIB a 54.4% del PIB, a diciembre de 2004 esta cifra cayó a 47% del PIB, reflejando el compromiso del Gobierno en la reducción de la misma hasta alcanzar niveles cercanos al 38% del PIB. Dicho comportamiento es consistente con el Presupuesto General de la Nación para el 2005 que se enmarcó en una perspectiva de sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo, como ya se había mencionado (Gráfico II.5).

Finalmente, debe resaltarse que parte de la reducción que ha tenido la deuda se explica por el efecto de la apreciación de la tasa de cambio sobre la deuda externa del sector público. De esta manera, el efecto de la revaluación de 2004 sobre el saldo de la deuda fue de aproximadamente 3.2% del PIB, lo que explica cerca del 60% de la reducción de la misma, mientras que el 40% restante es explicado por la política fiscal a través del incremento en el Superávit primario.

II.2 BALANCE FISCAL ENTIDADES TERRITORIALES

Durante el periodo comprendido entre julio de 2004 y junio de 2005, el Gobierno ha buscado la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial, a través del fomento de una cultura de responsabilidad fiscal y fortalecimiento institucional. Para lograr esto, las principales acciones de política se concentraron en: brindar apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales en la suscripción de programas de saneamiento fiscal y reestructuración de pasivos en el marco de las leyes 358/97, 550/99 y 617/00, con el fin de que estas puedan recuperar su solvencia fiscal; continuar ejecutando el saldo de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), autorizados por la ley para prepagar pasivos de los gobiernos subnacionales; propiciar el fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las administraciones centrales departamentales y municipales, mediante labores de apoyo técnico para mejorar la gestión tributaria y modificaciones legales en materia de bases gravables, tarifas y procedimientos de gestión; extender el marco de acción de los programas de fortalecimiento institucional, poniendo en marcha un programa de alcance nacional para tal fin; monitorear el desempeño fiscal de las entidades territoriales, trabajando de manera coordinada con otras entidades públicas en el mejoramiento de los sistemas de información fiscal territorial, entre otras.

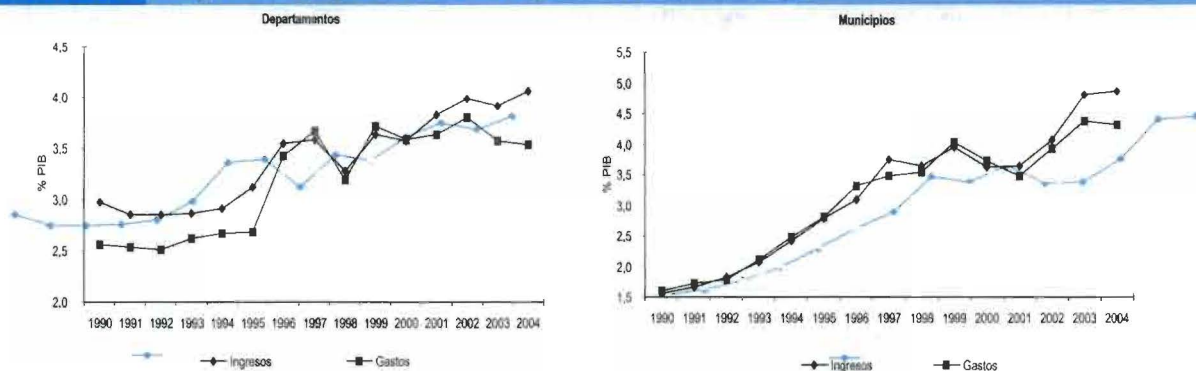
II.2.1. Balance Fiscal Subnacional

Acorde con el compromiso del gobierno en una política de saneamiento fiscal, la situación de finanzas regionales y locales continuó mejorando. Entre las variables institucionales que han contribuido a este saneamiento se destacan: la aplicación de la ley 715 que le viene dando un crecimiento estable y predecible a las transferencias intergubernamentales que financian la inversión social en educación

y salud, hecho que benefició especialmente a las entidades de menor tamaño relativo, donde estos recursos son la principal fuente de ingreso; la aplicación de la ley 788 de 2002 que favoreció un mayor dinamismo de los ingresos tributarios correspondientes a sobretasa y los impuestos al consumo de licores; la ley 550 de 1999, cuya aplicación ha permitido superar situaciones de bancarrota realizando acuerdos extrajudiciales para reestructurar pasivos corrientes en 66 entidades que a la fecha se han acogido a ella, y cuya vigencia fue prorrogada por la ley 922 de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2006; la ley 617 de 2000, que permitió ajustar el crecimiento de los gastos de funcionamiento a la disponibilidad real de ingresos; el seguimiento a la puesta en marcha de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional en 167 gobiernos subnacionales con el acompañamiento y apoyo técnico de la Nación.

Adicionalmente, la ley 819 de 2003 viene haciendo posible que las decisiones de ingreso, gasto y deuda presente se adopten sobre la base de un debate institucional sobre sus efectos de mediano y largo plazo, hecho que está contribuyendo a darle más responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas al proceso presupuestal.

Gráfico II.6 Ingreso y gasto de los gobiernos locales



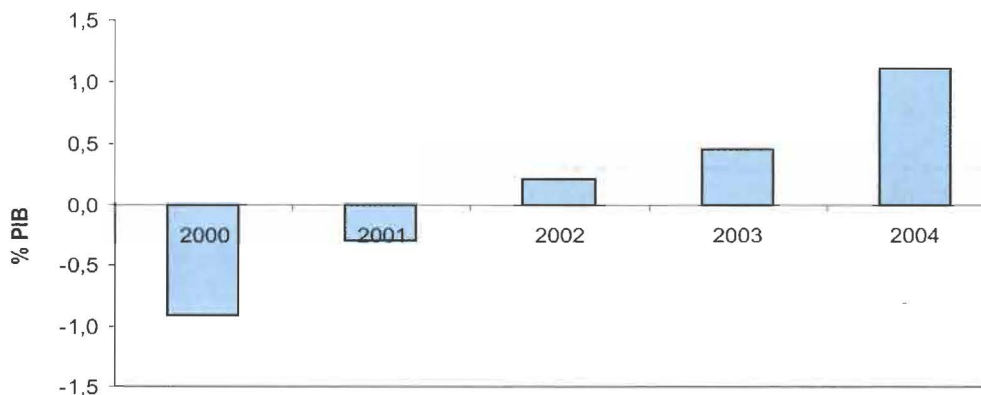
Fuente: Banco de la República

En este sentido, el consolidado fiscal subnacional cerró con un superávit de \$2.8 billones de pesos (1.1 % del PIB) en 2004, resultado que incluye tanto las administraciones centrales departamentales y municipales como sus entidades descentralizadas, donde se destacan las Empresas de Servicios Públicos, las Empresas Sociales del Estado y los establecimientos públicos. Este superávit se debió no solo a la tendencia creciente que el recaudo tributario ha mostrado tanto para departamentos como para municipios reflejada en un aumento de 1.6% del PIB en 2001 a 2% del PIB en 2004 (registrando una tasa de crecimiento de 15.6% para el recaudo tributario en 2003 y de 10.1% en

2004) sino también a la reducción del gasto de inversión que se considera de carácter transitorio por haber sido el 2004 el primer año de gobierno de los alcaldes y gobernadores (Gráfico II.6).

Así, los resultados de 2004 confirman la tendencia de recuperación que se viene evidenciando desde 2002 (Gráfico II.7). Igualmente, las estadísticas más recientes indican que durante 2005 esta tendencia se mantendrá. De acuerdo con la medición semestral del balance fiscal subnacional que hacen el Banco de la República y el Confis, durante el primer semestre de 2005 el sector regional y local registró un superávit de \$1.743 mil millones de pesos, 0.6% del PIB.

Gráfico II.7 Balance fiscal regional y local consolidado



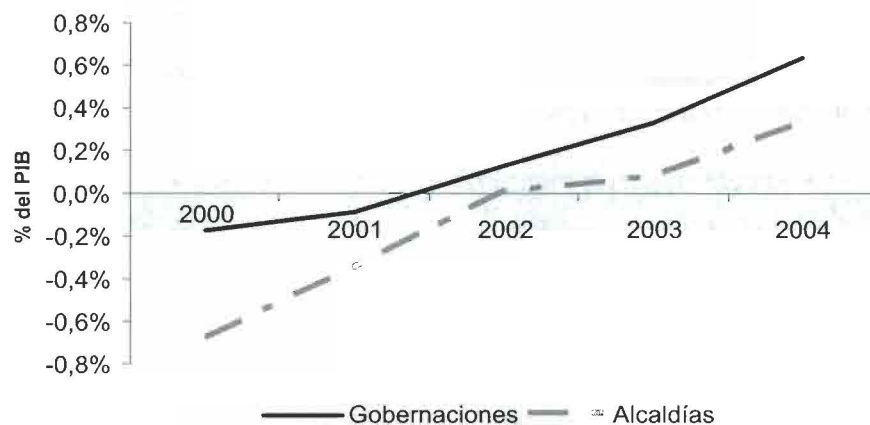
Fuente: Confis y Banco de la República.

Al analizar en forma desagregada el resultado fiscal consolidado se observa que la recuperación fiscal regional y local viene siendo liderada por el Gobierno Central. Las gobernaciones, y alcaldías pasaron de un déficit de -0.91% del PIB en 2000 a un superávit de 1% del PIB en 2004.

Por niveles de administración sobresalen los resultados fiscales de las gobernaciones las cuales registraron una tendencia creciente hacia el superávit fiscal pasando de un déficit de \$310 mil millones de pesos (-0.15% del PIB) en 2000 a un superávit de \$1.6 billones (0.66% del PIB) en diciembre de 2004. En segunda instancia se destacan las alcaldías, quienes superaron una situación de déficit del orden de 0.68% del PIB en 2000 y cerraron 2004 con un superávit equivalente a 0.34% del PIB (Gráfico II.8).

Gráfico II.8 Balance fiscal

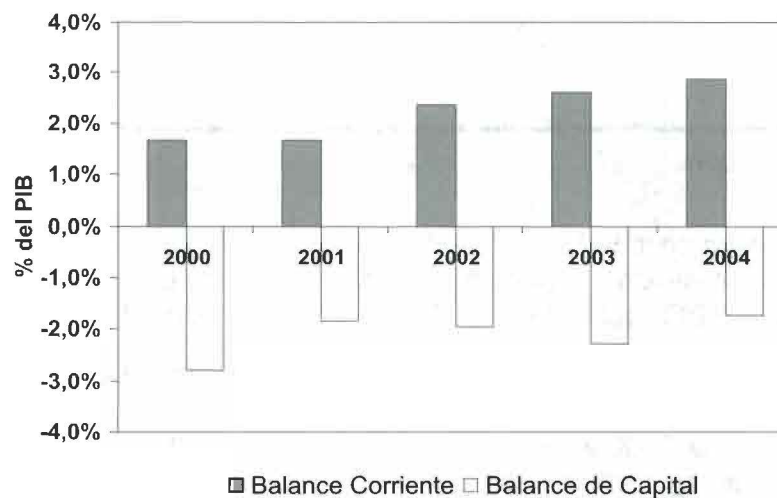
Administraciones Centrales Departamentales y Municipales



Fuente: DAF y Banco de la República

Gráfico II.9 Balance corriente y de capital

Consolidado Subnacional



Fuente: DAF y Banco de la República

Es de destacar que los mejores resultados fiscales subnacionales se alcanzaron sin recortar los gastos de inversión, ya que la recuperación fiscal se sustentó en el aumento del ahorro corriente y la disminución del déficit de capital. De acuerdo con datos del Banco de la República, el balance corriente del consolidado subnacional (gobiernos centrales y sector descentralizado) aumentó de 1.6% del PIB en 2000 a 2.9% del PIB en 2004, mientras que el déficit de capital disminuyó de -2.8% del PIB en 2000 a -1.7% del PIB en 2004 (Gráfico II.9).

En este sentido, uno de los principales logros del ajuste fiscal territorial fue inducir un cambio en la estructura del gasto a favor de una mayor inversión y menores pagos por servicio de la deuda y funcionamiento, sin desestimular el crecimiento de los ingresos de recaudo propio. Así, se conjuró la crisis fiscal territorial sin trasladar su costo al nivel nacional, preservando los mandamientos constitucionales que ordenan la profundización de la descentralización.

II.2.2. Tendencia de la Deuda Territorial

Además de la tendencia creciente hacia el superávit fiscal, otra evidencia de la recuperación estructural de las finanzas subnacionales es la disminución del saldo de la deuda territorial. Es preciso señalar que los factores que han contribuido con esta disminución son: la negativa del Gobierno Nacional de asumir esta deuda durante la coyuntura de crisis financiera vivida entre 1999-2001; la creciente utilización de recursos propios, provenientes de mayores ingresos y menores gastos corrientes, para financiar la expansión de la inversión pública; los prepagos de deuda con recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, autorizados por las leyes 633 de 2000, 715 de 2001 y 781 de 2002; los controles a la oferta por la vía del régimen de calificaciones y provisiones de cartera al sistema financiero; la ley 819 de 2003 que ha contribuido a darle más responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas al proceso presupuestal; las reglas numéricas de solvencia y sostenibilidad (semáforos) definidas en la ley 358 de 1997 y aplicadas a través de un sistema descentralizado de control, donde la mayor responsabilidad de autorizar las operaciones de crédito público recae en los administradores territoriales y en los agentes privados de mercado.

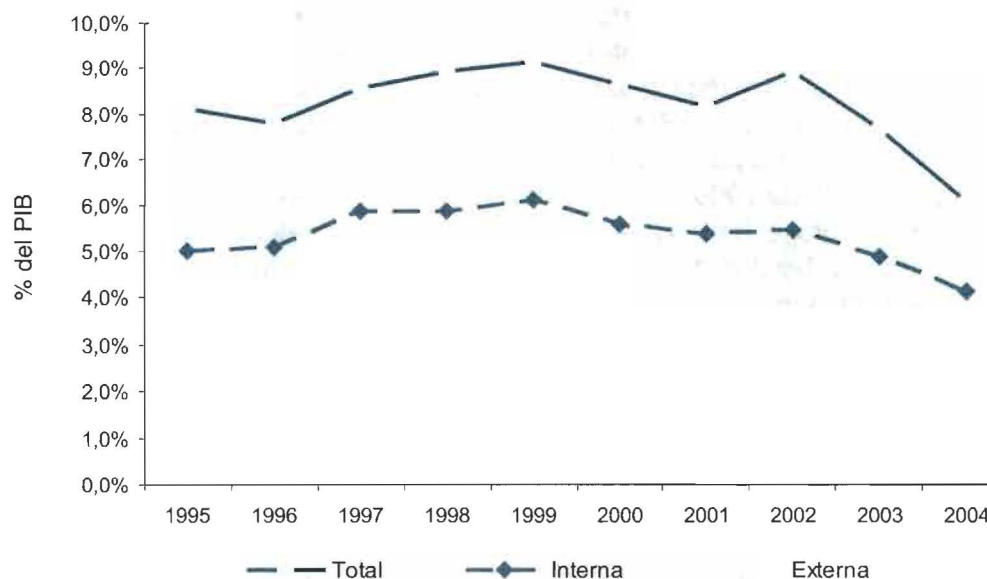
Esto último, en contraste con un sistema centralizado de control, donde el Gobierno Nacional tiene un gran poder de decisión, el cual generalmente es aprovechado por los gobiernos subnacionales con mayor capacidad de presión política para contratar deuda por encima de su capacidad real de pago, gracias al visto bueno del Gobierno Nacional, en especial en años electorales.

Adicional a lo anterior, está el impulso de una política de reestructuración de deuda pública basada en programas de saneamiento fiscal que ha permitido generar el ahorro primario requerido para alcanzar la sostenibilidad de esta deuda.

En este contexto, la estabilización del saldo de la deuda en las administraciones centrales subnacionales, registrada después de la expedición de las leyes 715 y 819, constituye una evidencia a favor de una medición plurianual de la capacidad de pago, donde se minimicen las autorizaciones del gobierno central y se pondere más la generación de ahorro que la administración de ingresos corrientes. Al respecto, la ley 715 ha permitido evitar que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de las bolsas de educación y salud, que por mandato constitucional se destinan al pago de nóminas de docentes y personal médico, sirvan de apalancamiento financiero para contratar nueva deuda. La ley 60 de 1993 no previó este tema y ello contribuyó a fomentar el sobreendeudamiento territorial entre 1994 y 1998.

Como proporción del PIB, la deuda pública territorial (gobiernos centrales y entidades descentralizadas) acentuó la tendencia descendente evidenciada desde 1999, llegando a 6.08% del PIB al cierre de 2004, el nivel más bajo desde 1991, año en el cual se inició la aceleración de la descentralización fiscal ordenada por la Constitución Nacional, después de haber alcanzado su nivel más alto en 1999 cuando llegó a 9.15% del PIB. (Gráfico II.10)

Gráfico II.10 Nivel y tendencia de la deuda pública territorial



Como se aprecia en el Gráfico II.10, el total de deuda interna territorial registró una tendencia creciente entre 1995 y 1999 pasando como proporción del PIB de 5% en 1995 a 6.1% en 1999, año a partir del cual inició una trayectoria decreciente que la ubicó en 4.16% del PIB a diciembre 2004, el nivel más bajo registrado desde 1994 cuando se ubicó en 4.09 %.

Al cierre de 2004, el saldo de la deuda pública territorial (interna y externa) ascendió 6% del PIB. Del total, 12% corresponde a Departamentos, 24% a municipios y lo restante a otras entidades descentralizadas, entre las cuales sobresalen empresas prestadoras de servicios públicos, universidades, hospitales y loterías del orden regional y local. (Cuadro II.14).

Las cifras antes citadas, indican que las medidas de regulación crediticia y responsabilidad fiscal han demostrado ser eficaces para estabilizar el crecimiento de la deuda territorial, aun en condiciones de apreciación del peso, bajas tasas de interés y abundante liquidez interna y externa, como las registradas en 2004, que en términos económicos son favorables para financiar el aumento del gasto con deuda.

Cuadro II.14 Saldo de la deuda pública territorial

Millones de pesos

Entidad	Tipo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Departamentos (Adm Central)	Interna	662.690	1.038.005	1.568.073	1.804.321	2.194.713	2.239.853	2.313.343	2.346.919	2.172.006	1.715.842
	Externa	306	312	401	478	4.460	16.184	32.856	84.798	119.602	122.188
Capitales (admon. Central)	Interna	830.168	1.083.284	1.340.100	1.459.592	1.669.149	1.978.842	2.280.376	2.327.523	2.315.962	2.319.470
	Externa	130.162	113.351	364.259	560.418	688.442	729.142	1.006.424	1.144.455	1.081.585	893.886
Municipios no capitales	Interna	268.910	454.735	648.758	723.122	733.977	716.731	670.798	622.984	625.270	580.391
	Externa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Entidad Desce.Territoriales	Interna	2.451.130	2.570.291	3.554.884	4.243.332	4.668.511	4.818.848	4.870.092	5.864.123	6.113.527	6.020.633
	Externa	2.624.087	2.593.691	2.965.273	3.756.549	4.663.003	5.413.118	5.076.651	5.874.481	5.246.761	3.902.892
Saldo total Territorial	Interna	4.212.898	5.146.315	7.111.815	8.230.367	9.266.350	9.754.274	10.134.609	11.161.549	11.226.764	10.636.336
	Externa	2.754.556	2.707.354	3.329.934	4.317.445	5.355.905	6.158.444	6.115.930	7.103.734	6.447.948	4.918.966
Saldo Deuda Territorial	Total	6.967.454	7.853.669	10.441.749	12.547.812	14.622.255	15.912.718	16.250.540	18.265.283	17.674.712	15.555.301

Fuente: Cálculos DAF con CGR y Banco de la República

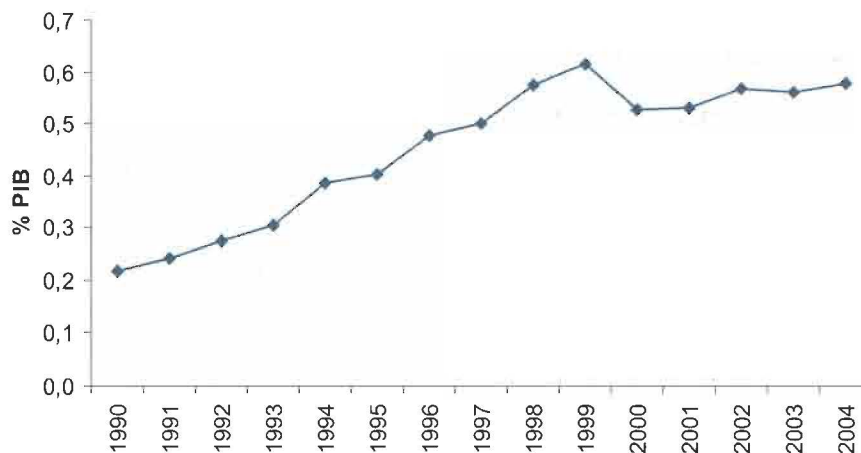
II.2.3. Sostenibilidad de los resultados

Al estar sustentado en reformas institucionales, los buenos resultados fiscales territoriales de 2004 tienen un carácter más estructural que coyuntural. Para evaluar la sostenibilidad de los resultados fiscales observados del nivel local, es importante tener dos factores en consideración. Por un lado, aunque parte de estos se debe a una baja ejecución del gasto del nivel local y, posiblemente, a las ganancias inesperadas por el aumento en las regalías, debe tenerse en cuenta que estos resultados favorables también tienen un componente permanente dada la importancia de las recientes reformas

institucionales. Por otro lado, la sostenibilidad de dicho superávit puede ser garantizada por el hecho de que aún hay un amplio espacio para incrementar el recaudo local a través del cobro del impuesto predial, mientras que el gasto local está restringido por regulaciones como la Ley 617/2000. Por lo tanto, es posible reducir aún más la deuda de los gobiernos locales, que todavía se encuentra en 2% del PIB.

El recaudo tributario local aumentó de 2% del PIB en 1990 a 3.24% en 2004. En particular, el impuesto predial creció de 0.2% del PIB en 1990 a 0.7% del PIB en 2004 (Gráfico II.11). No obstante, aún hay espacio para incrementar el recaudo tributario local, por medio de la actualización de los avalúos catastrales, dado que más del 30% de las propiedades carecen de escrituras de propiedad y posiblemente muchas de las existentes se encuentren subvaloradas. Los gobiernos locales también podrían aumentar las tasas del impuesto predial ya que la mayoría se encuentran substancialmente por debajo de la tasa máxima (1.6%). Vale la pena anotar que el impuesto predial representa el 32% del recaudo tributario total al nivel local.

Gráfico II.11 Recaudo del Impuesto Predial



Fuente: Banco de la República

Por otro lado, es preciso mencionar que el saneamiento fiscal de los gobiernos centrales, departamentales y municipales aún enfrenta el reto de cancelar completamente los pasivos reestructurados, entre ellos deuda bancaria con garantía de la Nación, en desarrollo de programas

de saneamiento fiscal puestos en marcha con el acompañamiento y apoyo del Gobierno Nacional, por un monto equivalente a 1.2 % del PIB de 2004.

Con todo, hay razones para afirmar que la recuperación fiscal subnacional es sostenible, aunque a futuro probablemente se presenten resultados de un orden de magnitud menor al evidenciado en 2004. Pero, siempre y cuando se preserven los pilares de esta política: el marco institucional de responsabilidad fiscal y las acciones públicas dirigidas a extender la aplicación y cumplimiento de estas normas.

II.3. AGENDA LEGISLATIVA

En busca de la recuperación y el crecimiento económico del país, el Gobierno Nacional continúa desarrollando políticas en el marco de reformas estructurales ancladas en la disciplina fiscal. En este sentido, se presentaron al Congreso dos reformas muy importantes: la Ley del Mercado de Valores y el Acto Legislativo.

II.3.1. La Ley 964 (Ley del Mercado de Valores)

La Ley 964 de 2005 surge ante los retos que propone una mayor globalización de los mercados, siendo necesaria una regulación de los mismos que se ajuste a las prácticas y tendencias internacionales. Igualmente, la competencia y las nuevas tecnologías en informática y comunicaciones han permitido un vertiginoso desarrollo de los mercados de valores alrededor del mundo, lo cual ha determinado la necesidad de ajustar el esquema regulatorio a las nuevas formas de negocios y a los nuevos riesgos involucrados.

Bajo esta premisa, se creó la Ley del Mercado de Valores, que busca que el sector real cuente con un fácil acceso a recursos para financiar su crecimiento, esté en capacidad de jalonar el desarrollo del país y pueda enfrentar el entorno internacional.

De esta forma se busca un sector real que pueda utilizar canales de financiación alternativos como acciones, bonos de largo plazo, instrumentos estructurados e instrumentos de cobertura, entre otros. El apoyo al desarrollo del mercado de estos instrumentos, a través de la generación de los incentivos correctos, es justamente lo que hace la nueva ley.

La ley permitirá el funcionamiento de un mercado libre de distorsiones y, de igual manera, creará los espacios para cerrar desequilibrios entre oferta y demanda, estableciendo bases sólidas sobre las cuales se cimiente el mercado, así como la vigilancia y supervisión del mismo.

Adicionalmente, se dotará al mercado de valores de un marco claro de actuación para todos sus participantes, con la suficiente seguridad jurídica para atraer inversionistas nacionales y extranjeros.

La ley actualizará y modernizará la regulación, brindará profundidad y liquidez al mercado, mejorará su transparencia, creará mecanismos para garantizar la protección de los derechos de los inversionistas y, en general, preservará la confianza del público en el mercado de valores.

Finalmente es de destacar que la mayor parte del ahorro financiero en Colombia está en cabeza de inversionistas institucionales y, particularmente, de las sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), los cuales manejan portafolios superiores a los \$27 billones (alrededor de 10% del PIB). Un mercado de capitales profundo y fortalecido, como el que permitirá la ley, le abrirá posibilidades de inversiones a estos fondos de tal manera que obtengan una mayor rentabilidad y un menor riesgo, en la medida en que se tendrá una mayor variedad de instrumentos financieros para invertir los recursos.

De esta manera, la ley contiene dos partes claramente diferenciadas. En la primera, se establecen los objetivos y criterios conforme a los cuales el Gobierno Nacional intervendrá las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores. Adicionalmente, en esta parte del proyecto de ley se determina el alcance del concepto de valor, se definen las actividades del mercado de valores y los instrumentos de la intervención en el mismo.

La segunda parte del proyecto contiene disposiciones de naturaleza ordinaria y consta de seis títulos, distribuidos así: supervisión, sistema integral de información del mercado de valores y contribuciones (título segundo); sistema de compensación y liquidación de operaciones y depósito de valores (título tercero); normas sobre el funcionamiento ordenado del mercado (título cuarto); régimen de protección a los inversionistas (título quinto); infracciones y sanciones administrativas (título sexto) y disposiciones finales (título séptimo).

II.3.2. Acto Legislativo

El Acto Legislativo constituye un complemento muy importante a las reformas realizadas por este Gobierno en materia del Sistema General de Pensiones, que además de disminuir la carga fiscal establece una serie de principios constitucionales en pos de la equidad y la confianza en el sistema en la medida en que introduce la sostenibilidad como principio con todas las implicaciones que esta materia tiene en las finanzas del Estado y en la distribución de los recursos que administra para cumplir con sus obligaciones ante los colombianos.

En este sentido, el Acto Legislativo establece que las nuevas leyes que se expidan en materia pensional deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas, aspecto que no es novedoso dentro de una constitución pues replica disposiciones contenidas en constituciones como las de Francia y Brasil.

En lo que a la equidad se refiere las nuevas disposiciones constitucionales promueven el interés general cuando señalan que los requisitos y beneficios pensionales deben ser los de un Régimen General y que debe acabarse la multiplicidad de regímenes diferentes que hay hoy, estableciendo para ello una transición. Las nuevas disposiciones también señalan que debe haber una correspondencia directa entre los aportes y los beneficios pensionales de todas las personas afiliadas al Sistema, eliminando diferencias arbitrarias entre pensionados, pero respetando los derechos adquiridos al hacerlo.

Al instaurar el principio de sostenibilidad financiera no solo se promueven la equidad y la confianza en el sistema, sino que se busca que las pensiones reconocidas puedan pagarse a futuro, garantizando los derechos de la población pensionada.

De esta forma, con la aprobación de este proyecto de acto legislativo, se logra un importante avance para garantizar el pago de las pensiones que se causarán en el mediano y largo plazo y se obtiene una racionalización de los recursos destinados a pensiones que permitirá una menor presión sobre las finanzas del Estado y eliminará desequilibrios insostenibles. El ahorro por efecto de este Acto Legislativo en el balance del sector público es de 19.1% del PIB en un horizonte hasta el año 2050. De acuerdo con los cálculos del DNP, el déficit pensional quedaría en 160% del PIB en ese mismo lapso. Vale la pena mencionar, que el ahorro es en realidad mayor si se toma en cuenta que esta cifra no incluye el efecto de la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados. Sin embargo, cabe anotar que hay costos contingentes no incluidos en estos cálculos que se refieren al efecto de los fallos judiciales sobre el valor de las pensiones, lo cual le está generando cuantiosas erogaciones al Estado cuyo impacto ya se está evaluando.

Financial Reporting and Analysis

This section details the various methods used to analyze financial data. It includes a discussion on the use of ratios and trends to identify potential areas of concern or opportunity. The document also outlines the process for preparing financial statements and the role of management in interpreting these results.

The second part of the document focuses on the company's operational performance. It provides a detailed overview of the production process, from raw material acquisition to final product distribution. This section aims to highlight the efficiency and quality of the company's operations.

Operational Efficiency and Quality Control

This section describes the measures taken to ensure operational efficiency and maintain high standards of quality control. It discusses the implementation of standardized procedures and the use of statistical process control to monitor and improve production quality. The document also mentions the importance of employee training and safety protocols.

III. AJUSTE ADMINISTRATIVO EN EL MINISTERIO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por su parte, también está comprometido con la política del Gobierno relacionada con el programa de reforma administrativa, con la política presupuestal austera, reducción de costos laborales y mejoras en los esquemas regulatorios, entre otros. En este sentido, se han realizado una serie de reformas que han arrojado resultados muy positivos.

En primera instancia, la Contraloría General de la República en el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral presentó un dictamen integral que menciona lo siguiente:

“Con base en el concepto sobre la gestión de las áreas, procesos y actividades auditadas y la opinión sobre los estados contables consolidados, la Contraloría General de la República, fenece la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2004, clasificándola en el cuadrante favorable con salvedades de la matriz de dictamen indicando con ello que significa un mejoramiento, con relación al año anterior, la cual correspondía al cuadrante con observaciones y con salvedades”.

Este resultado de la auditoría adelantada por parte de la Contraloría General de la República confirma que la gestión en las áreas, procesos y actividades auditadas, es favorable, como consecuencia del cumplimiento de los planes y programas, la gestión archivística, el examen al presupuesto, la contratación y algunos procesos jurídicos. De esta forma, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el año auditado, logró desarrollar su actividad de manera eficiente, vinculó y asignó los recursos que requería para estas actividades de manera económica y los objetivos y metas se lograron de manera eficaz.

De otra parte, el Plan Indicativo para el Sector Hacienda se ejecutó en un 100%, el Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial se cumplió en un 75% y el examen del Plan de Acción generó una calificación cualitativa de cumplido. El Sistema de Control Interno, de acuerdo con la metodología de la Contraloría, está en un nivel de riesgo bajo, 0.26796, lo que otorga confiabilidad a la organización, para el manejo de los recursos. Los Planes de Mejoramiento suscritos presentan un avance del 100% en las metas cuyo plazo ha vencido y del 59% de ejecución total a marzo de 2005.

En cuanto al tema de Recursos Humanos, en enero de 2004 se contaba con una planta de personal provista de 617 cargos y 93 vacantes para un total de 710 cargos. Al final del año en diciembre se contaba con una planta provista de 607 cargos y 50 vacantes, lo cual representó una disminución total de 53 cargos, con unos costos que pasaron de \$2.107'148.387 en enero a \$2.050'748.149 en diciembre.

Con corte al 31 de mayo de 2005 se cuenta con una planta de personal provista de 611 cargos y 45 vacantes para un total de 656 cargos. Con unos costos de \$2.103'046.160,66. Actualmente se cuenta con 134 personas que tienen nombramiento provisional y 95 con libre nombramiento y remoción.

IV. CONCLUSIONES

El periodo 2004-2005 está caracterizado por un proceso de consolidación del crecimiento económico, impulsado en gran medida por los sectores de construcción, comercio y servicios financieros, que contribuyeron a que la economía creciera un 4.6% entre el primer semestre de 2005 y el primer semestre de 2004. Así mismo, por el lado de la demanda, debe resaltarse el aumento en el consumo de los hogares, que con un crecimiento de 3.9% durante el 2004 y del 4.5% entre el primer semestre de 2005 y el primer semestre de 2004, constituyen las cifras más altas observadas desde 1995, reflejando las condiciones favorables de los hogares y sustentando gran parte de este crecimiento económico.

Este buen entorno macroeconómico ha permitido mejorar los indicadores sociales. En el mercado laboral, la tasa de desempleo entre los años 2003 y 2004 pasó de 14.1% a 13.6%, manteniéndose la tendencia decreciente en lo corrido del año, ya que entre enero – septiembre de 2004 y enero – septiembre de 2005 esta tasa disminuyó al pasar de 14.1% a 12.3%, confirmando la formalización del empleo que se ha venido presentando en Colombia desde hace algunos años.

Así mismo, este buen entorno macroeconómico se ha visto reflejado en la mejor situación financiera que están viviendo las empresas, lo cual se evidencia en la mejora de los indicadores financieros, donde la rentabilidad operacional del activo (ROA) en el 2004 registró un incremento promedio durante los últimos trimestres de 3.7%, al igual que los ingresos operacionales, los cuales mostraron una mejoría en términos de su nivel de inversión durante los últimos trimestres creciendo un total de 28.5% durante el 2004.

Todo lo anterior se ha dado en un contexto de sano equilibrio macroeconómico logrado por el compromiso del gobierno no sólo con las metas de crecimiento e inflación sino también con la necesidad de realizar un ajuste de las finanzas públicas que permitan la sostenibilidad y mejoramiento de estos resultados en el futuro. En efecto, en el 2004 el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) ascendió a \$3.447 mm, 1.3% del PIB, siendo el resultado fiscal más bajo en más de una década. Este comportamiento favorable del déficit fue producto de un esfuerzo del Gobierno Central que fue complementado por una ampliación del superávit de las entidades territoriales (gobiernos del nivel departamental y municipal), donde el superávit de este nivel del Sector Público No Financiero

(SPNF) ascendió a 1.1% del PIB, superando en 0.6 puntos porcentuales al esperado inicialmente para ese año.

Para el 2005, este resultado también ha sido satisfactorio por cuanto al cierre del primer semestre se observó un superávit del Sector Público Consolidado (SPC) de \$2.244 mm (0.8% del PIB), superior en \$2.182 mm al resultado del mismo período de 2004 (-0.02% del PIB). Lo anterior se debe en gran parte al Sector Público No Financiero (SPNF) que, en total, mejoró en un punto del PIB frente al primer semestre de 2004, lo cual ha estado acorde con la meta fiscal que el Gobierno fijó para el 2005 de 1.6% del PIB.

De este modo, el buen comportamiento de los ingresos y gastos del Estado junto a un ambiente favorable en la actividad económica, dentro de un marco de responsabilidad fiscal, han llevado a que se produzca un cambio favorable en los indicadores de solvencia del sector público. En especial, el resultado fiscal del 2004, con una deuda del sector público como porcentaje del PIB del 46.5%, consolida la tendencia en la reducción del nivel de endeudamiento.

Aunque los ajustes han representado un gran avance en términos de garantizar la solidez de las finanzas públicas y la confianza de los mercados, aún son muchos los desafíos que enfrenta la economía colombiana. Todavía se necesitan reformas que consoliden este proceso de crecimiento y sostenibilidad fiscal.

Por un lado, es vital para Colombia implementar reformas que sustituyan los impuestos temporales en la estructura tributaria actual, y volver permanente el carácter temporal de la regla de distribución de las transferencias territoriales. En este sentido, se debe hacer una reforma tributaria antes de finalizar el 2006. Por otro lado, se debe presentar una reforma a las transferencias territoriales antes del 2008 o de lo contrario tendremos serias dificultades fiscales a nivel del Gobierno Central, que se reflejarán a comienzos de 2009.



www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Diagonal 22 B No. 67-70
Bogotá, D. C., Colombia

