

2007

Memorias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
2006-2007

Oscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro

2007

Memorias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
2006-2007

Óscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro



República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
ISBN 978-958-9266-39-7

CONTENIDO

RESUMEN	4
1. SITUACIÓN ECONÓMICA 2006-2007	13
1.1. BALANCE MACROECONÓMICO	13
1.1.1. Crecimiento del PIB por actividad económica	13
1.1.2. Crecimiento del PIB por componentes de demanda	16
1.1.3. Rentabilidad del sector empresarial	19
1.1.4. Mercado laboral	20
1.1.5. Inflación	21
1.2. SECTOR FINANCIERO	25
2. AJUSTE FISCAL	29
2.1. GOBIERNO NACIONAL	29
2.1.1. Balance Fiscal	29
2.1.2. Presupuesto General de la Nación	34
2.1.2.1. El Presupuesto General de la Nación 2006-2007	34
2.1.2.2. Marco de Gasto de Mediano Plazo	36
2.1.3. Gestión y Recaudo Tributario	37
2.1.3. Gestión Tributaria	38
2.1.3.2. Devolución de 2 puntos del IVA	41
2.1.3.3. Gestión Aduanera	42
2.1.3.4. Seguimiento a la gestión y recaudo de Parafiscales	43

2.1.4.	Financiamiento Público	44
2.1.4.1.	Financiamiento Público Interno	46
2.1.4.2.	Financiamiento Público Externo	50
2.1.4.2.1.	Banca Multilateral y Otros	50
2.1.4.2.2.	Mercado de Capitales Externos	52
2.1.4.2.2.1.	Operaciones de manejo de deuda	56
2.1.4.2.2.2.	Operaciones de cobertura	57
2.1.4.2.2.3.	Calificadoras de riesgo	58
2.1.5.	Deuda Pública	59
2.2.	BALANCE FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES	60
2.2.1.	Balance Fiscal Subnacional	60
2.2.2.	Tendencia y sostenibilidad de la deuda a nivel subnacional	63
2.2.3.	Pasivo pensional	70
2.3.	AGENDA LEGISLATIVA	71
2.3.1.	Reforma Tributaria	71
2.3.2.	Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)	72
2.3.3.	Plan de Desarrollo	75
2.3.4.	Otros proyectos de ley	76
2.4.	OTROS TEMAS	77
2.4.1.	Programa de enajenación de activos	77

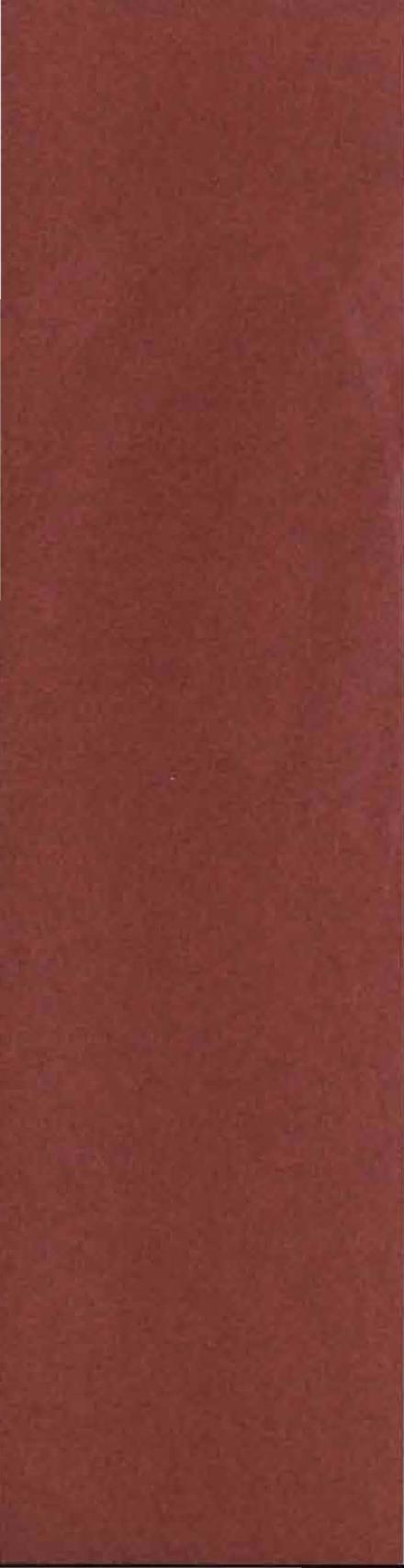
2007

Resumen

MEMORIAS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
2006-2007

Óscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro



RESUMEN

Este informe que es presentado al honorable Congreso de la República en cumplimiento de la Ley 5 de 1992 según el artículo 254, desarrolla en detalle los principales aspectos que han caracterizado la evolución de la economía colombiana en el período comprendido entre julio de 2006 y julio de 2007. Destaca en ese contexto las principales acciones de política y la agenda legislativa adelantada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el acompañamiento del Congreso.

Es pertinente precisar que en el período que este informe comprende actuaron como ministros de Hacienda y Crédito Público Alberto Carrasquilla Barrera hasta marzo 7 de 2007, y Óscar Iván Zuluaga Escobar desde marzo 8 de 2007 hasta la fecha.

A manera de resumen, vale la pena destacar que durante el período comprendido entre julio de 2006 y junio de 2007 Colombia registró una importante consolidación de sus indicadores macroeconómicos que ratifican la fase de expansión en la que se encuentra el país.

En el año 2006 el país registró un crecimiento de 6,8%, récord de los últimos 28 años, mientras que en el primer trimestre el crecimiento fue de 8%, el más alto para un trimestre desde 1974. La dinámica continúa para este año ya que los registros de producción y ventas de la industria muestran crecimientos promedio superiores al 10%.

El motor de este crecimiento ha sido la inversión, en particular la privada, la cual creció 30% en el último año. Las cifras del primer trimestre de este año muestran que la inversión privada representa el 24,2% del PIB, una de las cifras más altas en América Latina.

El crecimiento económico sólido ha estado acompañado de un mejoramiento de las cifras fiscales de la Nación, producto de una política fiscal seria y responsable.

En 2006 y por primera vez en 12 años el Gobierno Nacional Central obtuvo un superávit primario del 0,3% del PIB. Para este año se estima un superávit del 1%, lo cual no se lograba desde 1993.

Mientras que el déficit del Gobierno Central fue de 6% del PIB en 2002, el resultado para 2006 fue de 4,1% y se proyecta que para este año sea del 3,3% del PIB. Con respecto al Sector Público Consolidado el déficit proyectado para el 2007 es de 0,7%.

Producto del mayor crecimiento económico las finanzas de los municipios y departamentos han tenido un crecimiento sorprendente. Los ingresos de los departamentos en términos reales crecieron el 14% en el período 2003-2006 y los de los municipios el 32%.

Asimismo, el esfuerzo en materia de sostenibilidad de la deuda es significativo. La deuda neta del Sector Público No Financiero, SPNF, ha venido descendiendo como proporción del PIB a niveles del 28% en 2007, cuando en el año 2002 era del orden del 48%. Por ello, a finales de 2007 el monto total de la deuda del Gobierno Central expresada en pesos será el mismo que el de diciembre de 2006 (\$147 billones).

En el periodo 2006-2007, el Gobierno consolidó su estrategia de recomposición de su deuda y en la actualidad el 73% ya está representada en pesos mientras que solo el 27% está en dólares, cuando en 2002 esta proporción era del 51% en pesos y 49% en dólares.

Este manejo responsable de la deuda le permitió al país recuperar en junio de 2007 el grado de inversión de la deuda pública externa emitida por el Gobierno Central por parte de la firma internacional calificadora de riesgo Standard & Poor's.

El mejoramiento fiscal de la Nación y el menor nivel de deuda ha sido posible por el mejoramiento de la gestión pública en tres frentes:

- ✓ **Gestión Tributaria:** Gracias al aumento de los ingresos tributarios explicado por la entrada en vigencia de la reforma tributaria y por el fortalecimiento institucional de la DIAN, los ingresos por impuestos crecieron en términos reales en 2006 en 20,9% y en los siete primeros meses de 2007 crecieron un 18,2% frente al mismo periodo del año anterior. De igual forma, al cierre del primer semestre de 2007 hay un millón de nuevos contribuyentes.
- ✓ **Desde 2002 han sido reestructuradas 415 entidades del Estado con ahorros anuales de 1% del PIB.**
- ✓ **Venta de Activos:** El Gobierno Nacional ha fortalecido la estrategia de Aprovechamiento de Activos y Enajenación de las Participaciones de la Nación, con el fin de avanzar en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas reduciendo la magnitud del pasivo mediante la liquidación o venta de activos. En el último año se han desarrollado diversos procesos de enajenación, en los cuales la Nación ha aumentado sus ingresos en \$5,1 billones. Dentro de los procesos más destacados en el segundo semestre del año 2006 encontramos la venta de Ecogás y Bancafé.

2007

Contenido

MEMORIAS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
2006-2007

Óscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro



1. Situación económica 2006-2007

1.1. Balance macroeconómico

El crecimiento económico observado en 2006 y los resultados en el primer trimestre de 2007 ratifican la fase de expansión que la economía colombiana atraviesa. En efecto, en 2006 el crecimiento del PIB fue de 6,8%, mayor que el registrado en 2005 (4,7%) y el más alto que se registra desde el año 1978 (8,5%). Este comportamiento se explica por un aumento de la demanda interna, particularmente por inversión. Este crecimiento fue generalizado en el plano sectorial, en el que se destacaron actividades como industria, comercio, construcción y transporte.

Por su parte, las perspectivas de crecimiento para 2007 son positivas, teniendo en cuenta que los distintos indicadores de actividad económica continúan presentando resultados favorables. De hecho, en el primer trimestre del año el crecimiento económico fue de 8%, sustentado por incrementos de la inversión y del consumo privado de 31,8% y 7,3%, respectivamente, lo que sigue reflejándose en crecimientos de la demanda interna cercanos al 11%. Asimismo, sectores con alto dinamismo en 2006 como industria, comercio y construcción siguen manteniendo una tendencia positiva en el mismo periodo.

Este contexto favorable se ha reflejado en una mejora de la situación financiera de las empresas, de los indicadores del mercado laboral y en mayores niveles de crédito. No obstante, esta mayor dinámica de crecimiento ha generado presiones inflacionarias, ya que mientras en 2006 se cumplió la meta de inflación, en lo corrido de 2007 se ha observado un ligero cambio de tendencia.

1.1.1. Crecimiento del PIB por actividad económica

En 2006 se registró un crecimiento balanceado entre los sectores transables y no transables. De hecho, el PIB de las actividades asociadas con el sector transable y no transable presentó un aumento de 5,9% y 5,7%, respectivamente.

El buen desempeño de la actividad industrial en 2006, la cual registró un aumento de 10,8%, fue el principal aporte al desempeño del sector transable. Este comportamiento se explica por un incremento en la producción de bienes de capital, como maquinaria y equipo de transporte, y de algunas actividades relacionadas con el sector de la construcción, como productos metálicos y de vidrio. Por su parte, las actividades agropecuaria y minera presentaron aumentos inferiores al crecimiento de la economía, 2,3% y 0,6%, respectivamente (Cuadro 1.1.).

Adicionalmente, el buen comportamiento de la demanda interna continuó favoreciendo los sectores no transables, entre los que se destacaron el comercio, la construcción y el transporte, que registraron incrementos de 11,2, 14,6%, y 9,9%, respectivamente.

Cuadro 1.1.

Crecimiento del PIB - 2006/2005

Ramas de actividad	Crecimiento (%)	Participación (%)	Contribución (1)
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	2,3	13,02	0,3
Explotación de minas y canteras	0,6	4,64	0,0
Electricidad, gas, y agua	3,0	3,03	0,1
Industria manufacturera	10,8	14,79	1,6
Construcción	14,6	5,61	0,8
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	11,2	11,46	1,3
Transporte, almacenamiento y comunicación	9,9	8,16	0,8
Establecimientos financieros y serv. inmobiliarios	1,4	17,62	0,2
Serv. sociales, comunales y personales	2,2	18,77	0,4
<i>(Menos) Servicios financieros medidos indirectamente</i>	-6,7	4,47	-0,3
Subtotal valor agregado	6,4	92,62	5,9
<i>Impuestos menos subvencimientos sobre la producción e importaciones</i>	12,9	7,38	1,0
Producto Interno Bruto	6,8	100	6,8

Fuente: DANE.

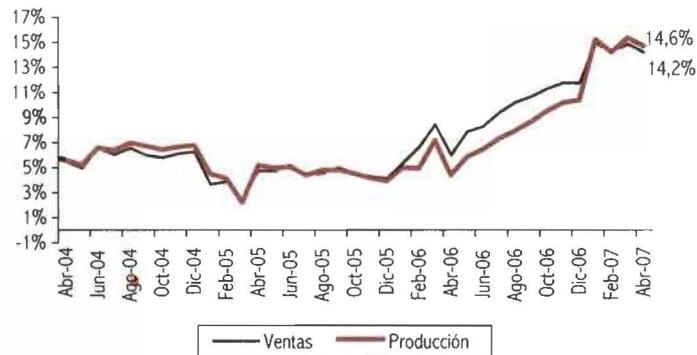
(1) Puntos porcentuales.

En el primer trimestre de 2007, tanto el PIB de los sectores transables y no transables presentó un crecimiento de 7,3%, comportamiento explicado por un mayor dinamismo de la industria, el comercio y la construcción.

Por su parte, otros indicadores de actividad económica muestran que este desempeño puede mantenerse en lo que resta del año. En el caso de la industria, la producción y las ventas mantienen un alto crecimiento (Gráfico 1.1.). Asimismo, las ventas del comercio minorista y las licencias de construcción siguen registrando una tendencia positiva (Gráficos 1.2. y 1.3.).

Gráfico 1.1.

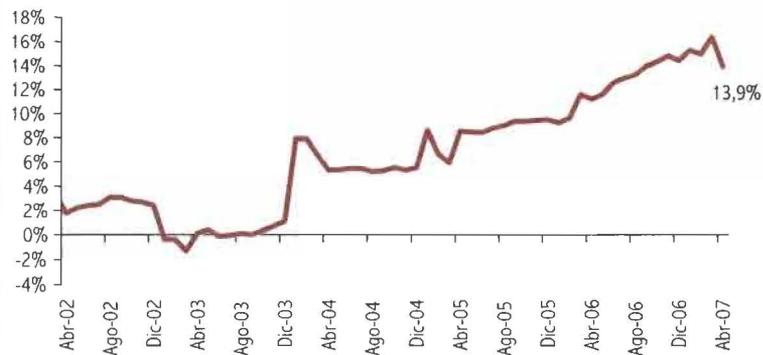
Producción y Ventas de la Industria sin Trilla
(Variación anual en el acumulado año corrido)



Fuente: DANE.

Gráfico 1.2.

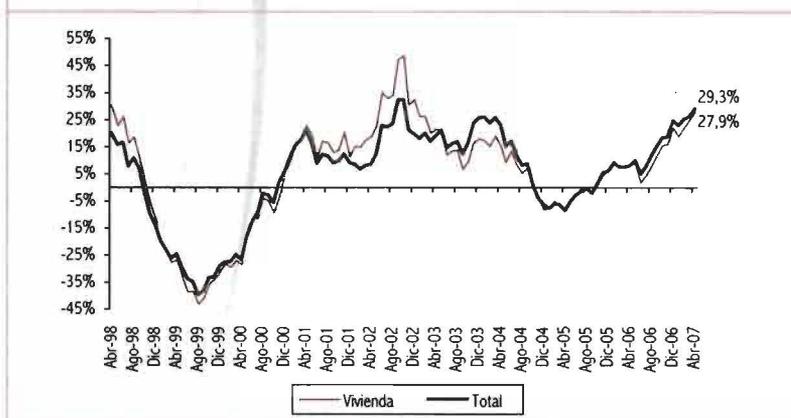
Ventas Reales del Comercio Minorista
(Crecimiento anual del acumulado año corrido)



Fuente: DANE.

Gráfico 1.3.

Licencias de construcción
(Crecimiento anual del acumulado 12 meses)



Fuente: DANE.

1.1.2. Crecimiento del PIB por Componentes de Demanda

El comportamiento de la demanda interna fue el principal motor del crecimiento económico en 2006, lo cual se explica por importantes incrementos tanto de la inversión como del consumo privado (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2.

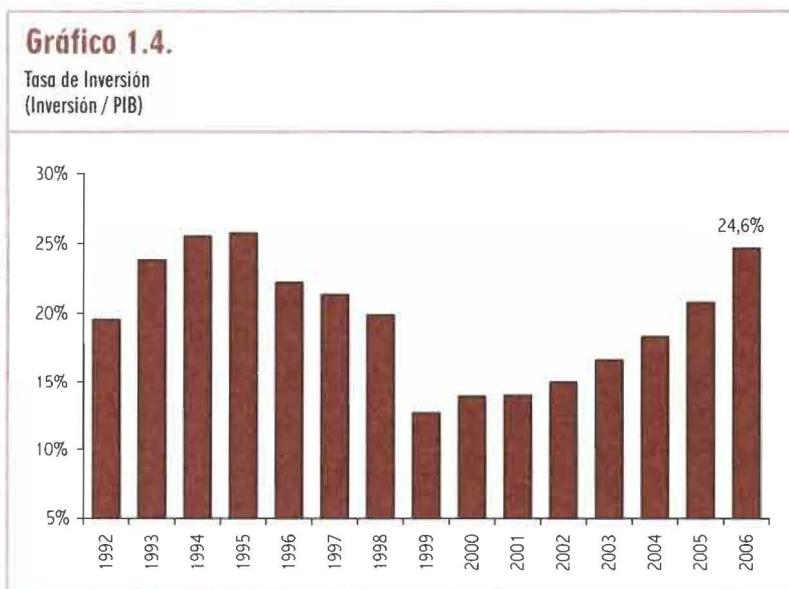
Crecimiento del PIB - 2006/2005

Concepto	Crecimiento (%)	Participación (%)	Contribución (1) (Puntos Porcentuales)
Consumo final	5,5	83,0	4,6
Hogares	6,6	63,3	4,2
Gobierno	2,1	19,7	0,4
Formación bruta de capital	26,9	20,7	5,6
Formación bruta de capital fijo	18,2	19,8	3,6
Variación de existencias	202,0	1,0	2,0
Demanda interna	9,8	103,8	10,2
Demanda interna (sin variación de existencias)	8,0	102,8	8,2
Exportaciones totales	7,8	19,7	1,5
(menos) importaciones totales	20,8	23,5	4,9
Producto Interno Bruto	6,8	100,0	6,8

Fuente: DANE.

El consumo final presentó un incremento de 5,5%, respecto al año 2005. De igual forma, el consumo privado registró un aumento anual de 6,6%, acorde con el crecimiento del PIB. Este resultado se explica por una mayor disponibilidad de crédito por parte de los hogares, la estabilidad en niveles bajos de la tasa de interés, la valorización en el precio de los activos y un aumento en la formalización del empleo, factores que se han reflejado en un aumento de la confianza de los hogares. Por su parte, el consumo del Gobierno presentó un incremento real de 2,1% frente a 2005.

Por otro lado, en 2006 la inversión presentó un crecimiento significativo de 26,9%, mayor que el registrado en 2005 (18,7%). Este resultado estuvo relacionado con un importante aumento de las importaciones de bienes de capital, dirigidas especialmente a la industria, y un desempeño favorable del sector de la construcción. Con lo anterior, la tasa de inversión en 2006 fue de 24,6% del PIB, y se ubica cerca de sus máximos niveles históricos (Gráfico 1.4.).



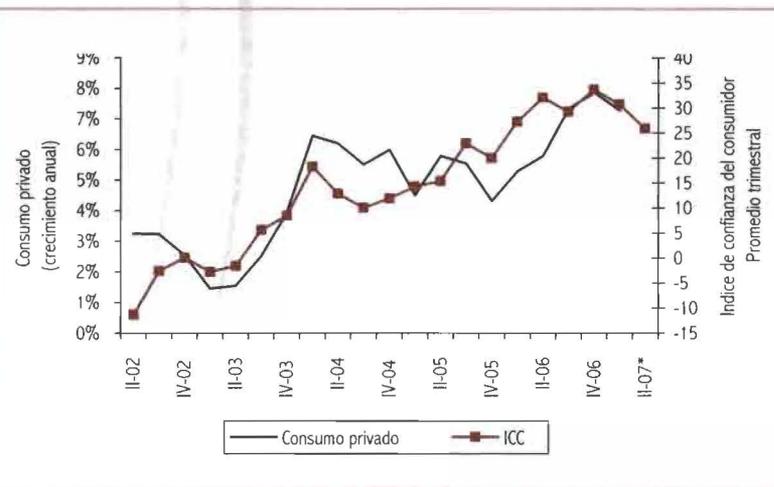
Fuente: DANE.

En lo corrido del año 2007, los indicadores relacionados con el consumo privado, las exportaciones y la inversión han mostrado tendencias favorables. De esta manera, el índice de confianza del consumidor en lo corrido del segundo trimestre permanece en niveles altos, lo que se refleja en el buen desempeño del consumo de los hogares (Gráfico 1.5.).

Asimismo, las exportaciones siguen exhibiendo un comportamiento favorable, ya que en el periodo enero-abril de 2007 aumentaron 17,3% (en dólares) frente al mismo periodo del año anterior, además las exportaciones no tradicionales presentaron un incremento de 20,2%, en igual periodo.

Gráfico 1.5.

Índice de confianza del consumidor y crecimiento del Consumo Privado

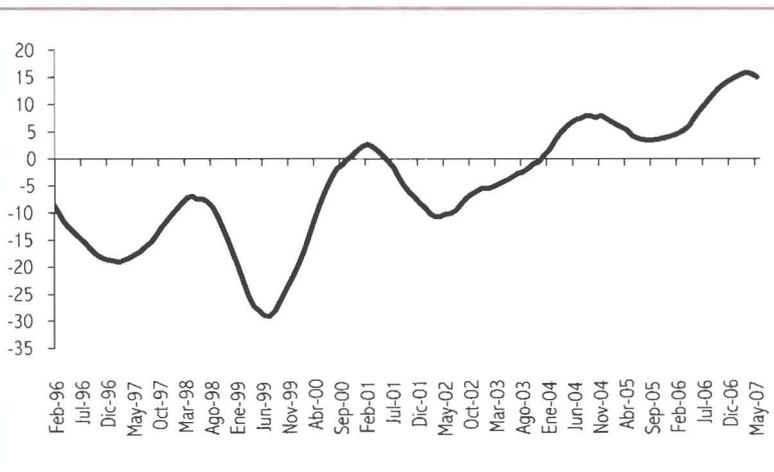


Fuente: DANE
Promedio abril-mayo

De igual forma, la inversión mantiene un buen dinamismo teniendo en cuenta las perspectivas favorables del sector de la construcción, el aumento en las importaciones de bienes de capital (que registraron un crecimiento anual de 34,3% (en dólares) durante el período enero-abril de 2007) y la mayor confianza de los industriales durante los últimos meses (Gráfico 1.6.).

Gráfico 1.6.

Indicador de confianza industrial
(Promedio móvil 12 meses)



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

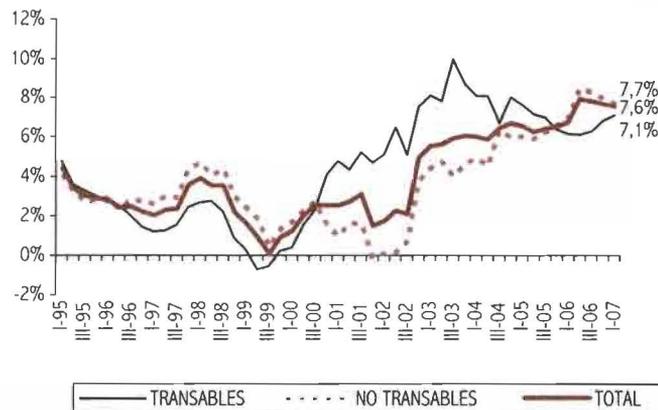
1.1.3. Rentabilidad del sector empresarial

El mayor crecimiento económico durante los últimos años se ha reflejado en una mejora de la situación financiera de las empresas. En efecto, en 2006 la Rentabilidad del Activo¹ del conjunto de empresas analizado² fue de 7,7%, superior al registrado en 2005 (6,5%). De igual manera, en el primer trimestre de 2007 la Rentabilidad del Activo se ubicó en 7,6%, superior a la observada en igual período de 2006 (6,8%).

Los resultados de la Rentabilidad del Activo fueron positivos en el caso de las empresas del sector transable y no transable. De hecho, la Rentabilidad del Activo en las empresas del sector transable pasó de 6,4% en 2005 a 6,8% en 2006, contrario a la tendencia decreciente observada desde el año 2004. Por otro lado, la rentabilidad de las empresas del sector no transable mantuvo la dinámica favorable que ha registrado durante los últimos años, ya que pasó de 6,6% en 2005 a 7,9% en 2006. Este mismo indicador en el primer trimestre de 2007 se ubicó en 7,1% para las empresas transables y 7,7% para las empresas no transables, en ambos casos mayor que el registrado en el mismo período de 2006 (Gráfico 1.7.).

Gráfico 1.7.

Rentabilidad del Activo
(Utilidad Operacional / Activo)



■ Fuente:
Superfinanciera
Cálculos: D6PM
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público.

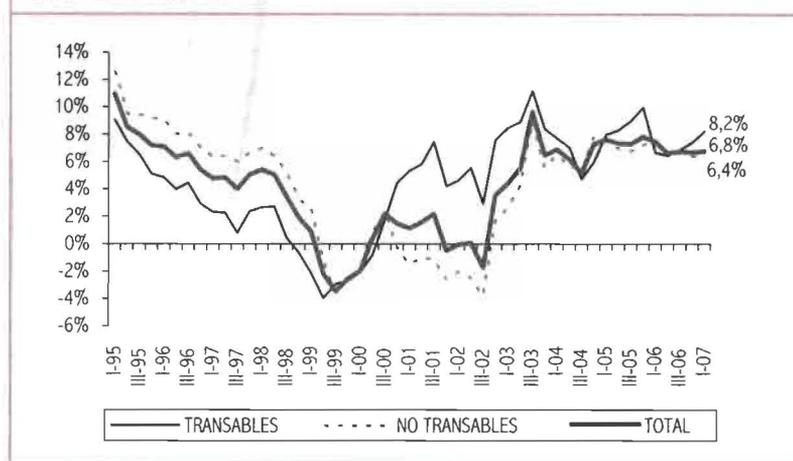
¹ La Rentabilidad del Activo corresponde a la relación entre la Utilidad Operacional y el Total de Activos.

² Con base en los estados financieros de las empresas del sector real publicados por la Superintendencia Financiera.

Por su parte, la Rentabilidad del Patrimonio³ en el transcurso de 2006 se mantuvo en niveles altos, aunque levemente menores que los registrados en 2005. No obstante, en el primer trimestre de 2007 la Rentabilidad del Patrimonio del sector transable presentó un aumento frente a lo observado en igual período de 2006 (Gráfico 1.8.).

Gráfico 1.8.

Rentabilidad del Patrimonio
Utilidad Neta / Patrimonio



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

1.1.4. Mercado laboral

El DANE incorporó algunas mejoras metodológicas en la medición del mercado laboral a partir del segundo semestre de 2006⁴. Estos cambios permiten una mayor cobertura y precisión, disminuyendo el error muestral en la medición de los indicadores, especialmente en la zona urbana. Además, estas modificaciones describen con mayor detalle el perfil de la población que ejerce una actividad laboral.

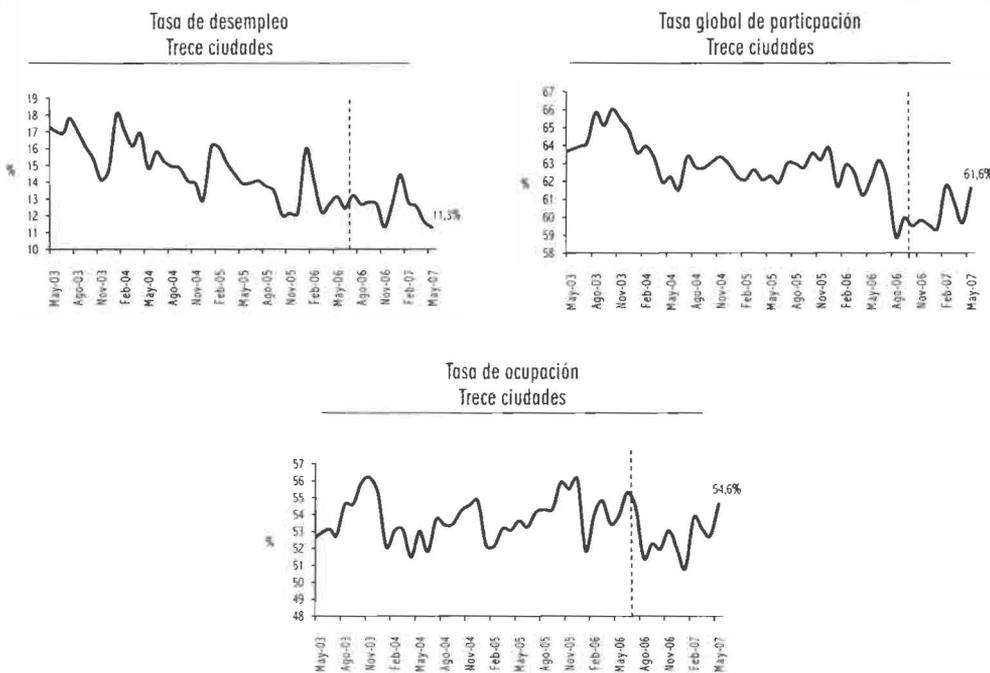
A pesar de las diferencias metodológicas que pueden presentarse en esta encuesta, los principales indicadores del mercado laboral han mantenido las tendencias que registran durante los últimos años, tanto a escala nacional como en las trece principales ciudades. En efecto, la tasa de desempleo ha registrado una reducción, al igual que la tasa global de participación. Por su parte, la tasa de ocupación presenta una tendencia positiva durante los últimos meses (Gráfico 1.9.).

³ La Rentabilidad del Patrimonio equivale a la relación entre la Utilidad Neta y el Patrimonio.

⁴ Mayores detalles sobre estos cambios metodológicos se pueden consultar en el Capítulo 1 del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2007.

Gráfico 1.9.

Principales indicadores del mercado laboral – Trece ciudades

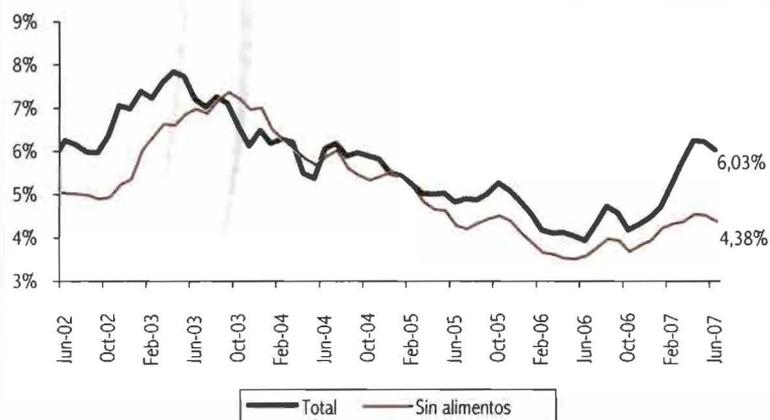
Fuente:
DANE - ECH.**1.1.5. Inflación**

En 2006, la inflación mantuvo la tendencia decreciente que ha registrado durante los últimos años, al ubicarse por debajo de la meta puntual establecida por el Banco de la República (4,5%). Sin embargo, en el transcurso de 2007 la inflación anual presentó un aumento al pasar de 4,48% en diciembre de 2006 a 6,03% en junio de 2007 (Gráfico 1.10.), explicado principalmente por un choque de oferta (alimentos y bienes y servicios regulados) y por señales de presiones inflacionarias de demanda.

De esta manera, los indicadores de inflación básica, como la inflación sin alimentos, presentaron un comportamiento estable en 2006, aunque en el transcurso de 2007 han registrado un leve incremento.

Gráfico 1.10.

Índice de Precios al Consumidor
(Crecimiento anual)

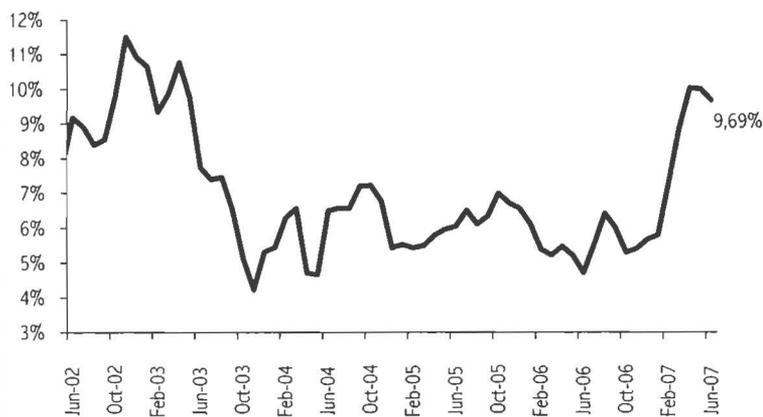


Fuente:
DANE.
Cálculos:
DGPM-Ministerio de
Hacienda y Crédito
Público.

El incremento en la inflación de alimentos, que pasó de 5,58% en diciembre de 2006 a 9,69% en junio de 2007 (Gráfico 1.11.), se explica principalmente por cambios climáticos (fenómeno de El Niño), el ciclo de retención ganadera, mayor demanda de Venezuela por productos cárnicos, alta demanda interna y un aumento en el precio de algunos alimentos utilizados como biocombustibles.

Gráfico 1.11.

Inflación anual de alimentos



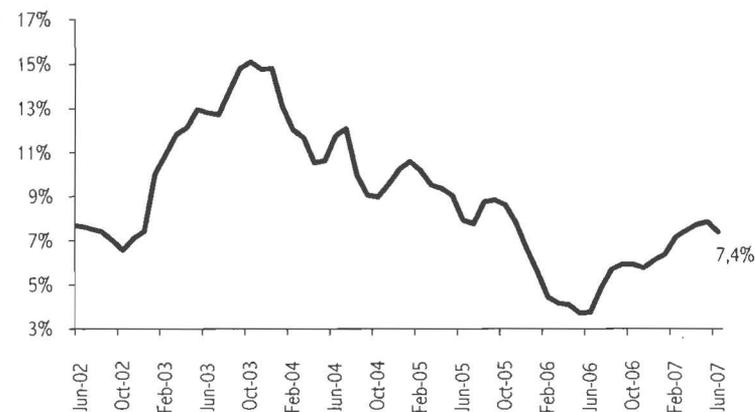
Fuente:
DANE.

No obstante, desde el mes de mayo la inflación de alimentos ha registrado moderaciones importantes. En junio, la variación mensual fue de -0,03%, notablemente inferior al promedio de los incrementos mensuales observados durante los primeros cinco meses de este año (1,65%), y a la registrada en junio de 2006 (0,25%).

De igual manera, el aumento en la inflación de los bienes y servicios regulados, que pasó de 6,12% en diciembre de 2006 a 7,40% en junio de 2007 (Gráfico 1.12.), se explica por ajustes realizados en las tarifas de los servicios públicos y transporte que se están registrando desde el segundo semestre de 2006.

Gráfico 1.12.

Inflación Anual Básica del IPC de regulados

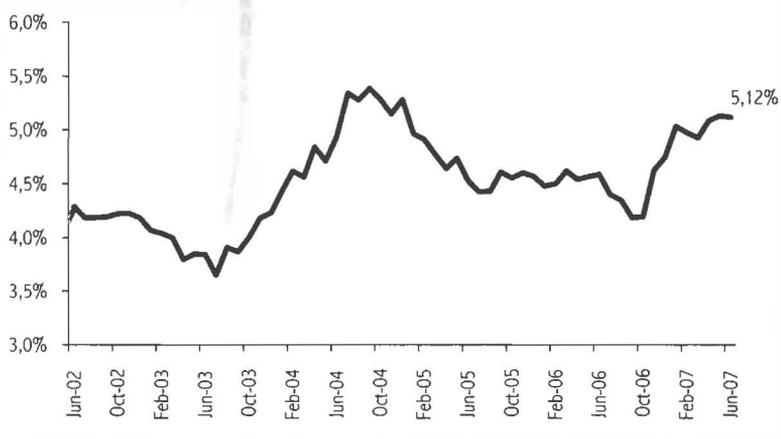


■ Fuente:
DANE.
Cálculos:
DGPM-Ministerio de
Hacienda y Crédito
Público.

Por otro lado, la inflación de los bienes no transables en 2006 se situó en 4,7% mientras que en junio de 2007 fue de 5,12% (Gráfico 1.13.), debido al mayor dinamismo del crecimiento económico, y en particular de la demanda interna, lo que ha generado presiones inflacionarias de demanda. Teniendo en cuenta esta situación, la Junta Directiva del Banco de la República ha incrementado la tasa de intervención en 300 puntos básicos durante el último año, en un proceso de normalización de la política monetaria.

Gráfico 1.13.

Inflación Anual Básica del IPC de No Transables



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

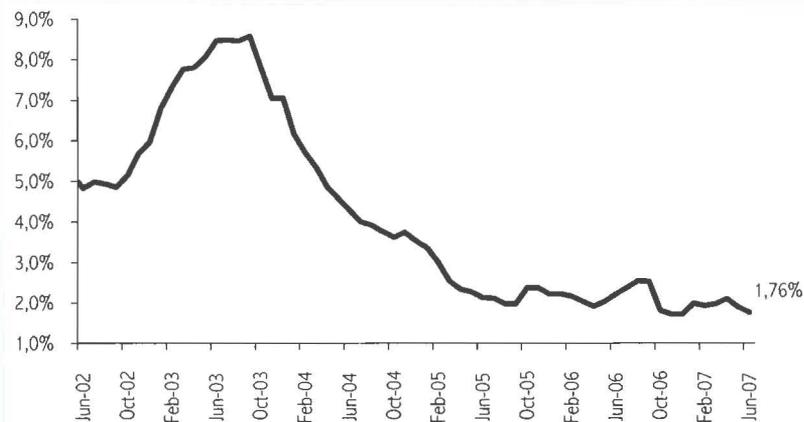
Adicionalmente, dado que el mayor nivel de intermediación financiera se ha reflejado en un aumento del crédito, favoreciendo el crecimiento de la demanda interna, se estableció un encaje marginal para los depósitos en cuentas corrientes, cuentas de ahorro y certificados de depósito a término⁵, con el objetivo de atenuar el crecimiento del crédito en la economía y evitar excesos de liquidez que puedan reflejarse en presiones inflacionarias.

Finalmente, la inflación de bienes transables ha registrado un comportamiento estable durante los últimos meses; a junio de 2007 la variación anual se ubica en 1,76% (Gráfico 1.14.).

⁵ El encaje marginal (no remunerado) se establece sobre el monto de los depósitos en moneda legal que excedan el nivel registrado al 7 de mayo. Los porcentajes de encaje por tipo de depósito son: 27%, 12,5% y 5% para las cuentas corrientes, depósitos de ahorro y certificados de depósito a término menores a 18 meses y exigibilidades similares, respectivamente.

Gráfico 1.14.

Inflación Anual Básica del IPC de transables



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

1.2. Sector financiero

El comportamiento del sistema financiero en 2006, en línea con el crecimiento de la economía, presentó resultados positivos aunque menos favorables a los registrados en 2005.

Comportamiento del crédito, tasas de interés y precios de los activos

Durante el segundo trimestre del año, como resultado de una percepción generalizada de incertidumbre ante una política monetaria más restrictiva en Estados Unidos, se presentó una alta volatilidad en los mercados financieros que afectó no solo a Colombia sino a varias economías emergentes.

Dicha situación tuvo un impacto importante en la valorización de los títulos de deuda pública (TES) y de las acciones, manifestándose en un incremento de la tasa de interés de los TES, que alcanzó niveles de 11%, y en una desvalorización de 31,5% del índice global de la bolsa de valores. Sin embargo, esta situación se revirtió en los meses siguientes, lo que permitió que al finalizar 2006 los TES cerraran con tasas cercanas al 8% y el índice general de la bolsa de valores alcanzara un crecimiento de 17,3%.

Otro resultado de la situación mencionada fue el inicio de un proceso de recomposición de los activos de las instituciones financieras. Este proceso, caracterizado por la reducción en la participación de los portafolios de inversión y el aumento de cartera, implicó la liquidación de alrededor de \$6.2 billones de posiciones en TES durante 2006 y el aumento en la colocación de créditos por parte de los establecimientos de crédito.

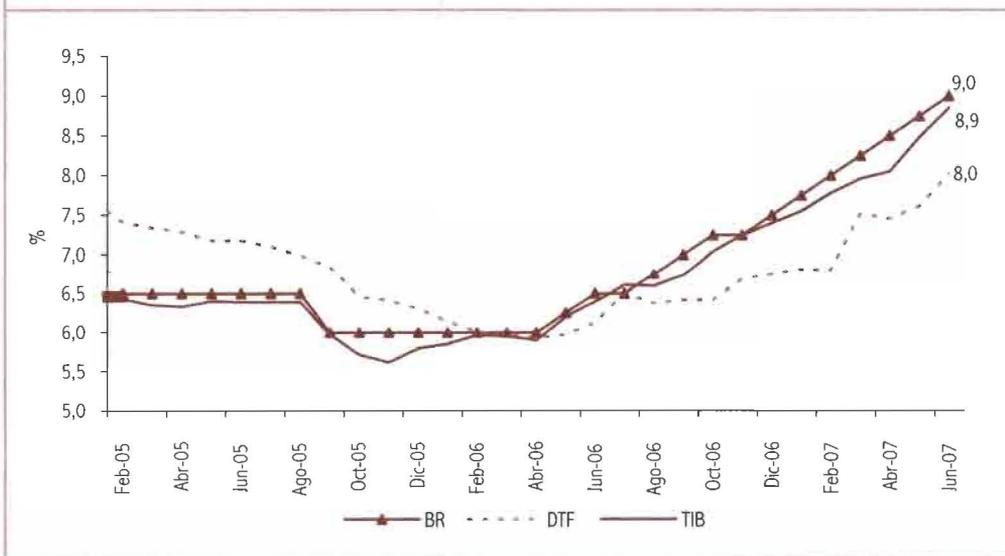
De acuerdo con lo anterior, durante 2006 se mantuvo el crecimiento sistemático de la cartera del sistema financiero que se venía presentando desde 2005, alcanzando un crecimiento anual de 32%, resultado que se

sustenta especialmente en las carteras comercial y de consumo, que registraron incrementos de 28,4 % y 49,4%, respectivamente. Por su parte, la cartera hipotecaria ha recuperado dinamismo al registrar un crecimiento de 10,8%, comparado con la disminución de 4,0% presentada el año anterior. Además, el microcrédito presentó un crecimiento de 33,7% frente a 49,0% en 2005.

En el transcurso de 2007, las tasas de interés han registrado una tendencia al alza como consecuencia de las decisiones de política monetaria. Así, la tasa de intervención se ubica en 9,0%, y la DTF y la TIB se ubican en 8,0% y 8,9%, respectivamente (Gráfico 1.15.).

Gráfico 1.15.

Tasas de interés de corto plazo



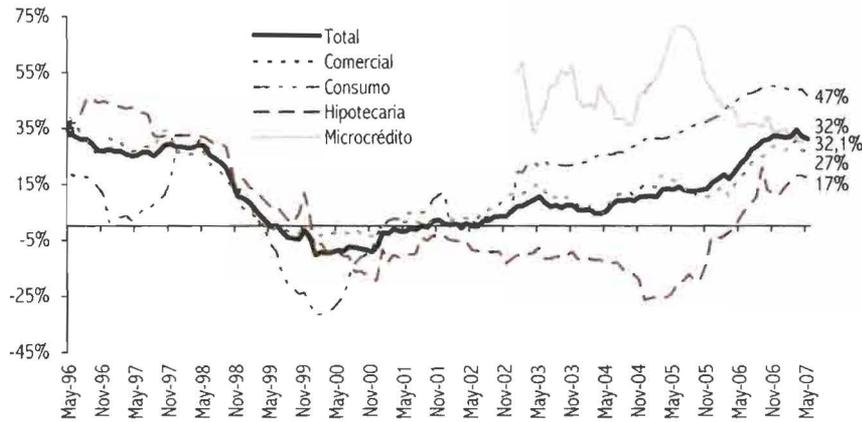
Fuente:
Banco de la República.

El comportamiento del crédito en el transcurso de 2007 se ha caracterizado por la consolidación del proceso de recomposición del activo iniciado el año anterior, lo que ha favorecido un incremento en las captaciones de las entidades financieras, que se ha traducido en un crecimiento acelerado del crédito y una reducción de sus inversiones.

Al mes de mayo de 2007, la cartera bruta total registra un crecimiento anual de 31,2% y, discriminando por cartera, se encuentran crecimientos de 46,6%, 26,6%, 31,6% y 17,2% para las carteras de consumo, comercial, microcrédito e hipotecaria, respectivamente (Gráfico 1.16.).

Gráfico 1.16.

Evolución de la cartera de créditos

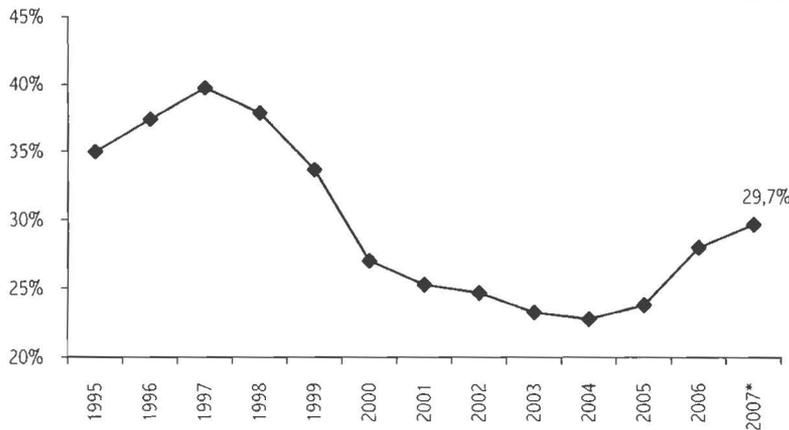


Fuente:
Superfinanciera.
Cálculos:
DGPM-Ministerio de
Hacienda y Crédito
Público.

A pesar de la aceleración del crecimiento del crédito durante los últimos años, es importante resaltar que la relación cartera/PIB aún no alcanza los niveles observados a finales de la década de los 90. (Gráfico 1.17.).

Gráfico 1.17.

Relación Cartera / PIB

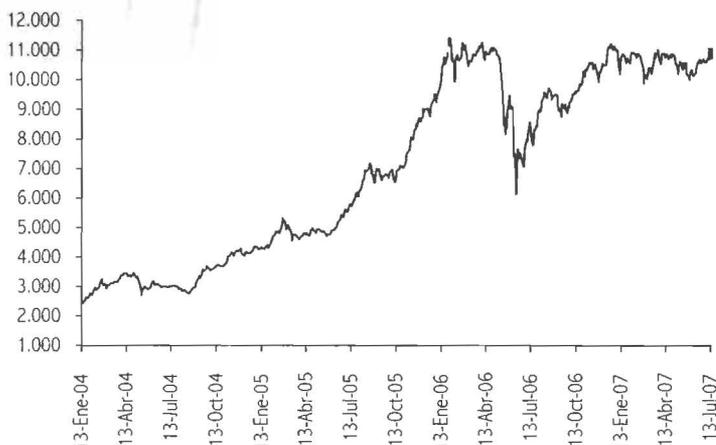


* I Trimestre de 2007
Fuente:
Superfinanciera.
Cálculos:
DGPM-Ministerio de
Hacienda y Crédito
Público.

Por último, es relevante mencionar que el comportamiento del precio de los activos en 2007 continúa en niveles altos. En efecto, el mercado accionario se mantiene en niveles históricamente altos, aunque ha presentado una menor rentabilidad durante los últimos meses (Gráfico 1.18.). Por su parte, en el mercado inmobiliario, el precio de la vivienda ha registrado importantes valorizaciones en los últimos años; aun así los indicadores de precio de la vivienda como proporción del ingreso privado se mantienen en niveles normales (Gráfico 1.19.).

Gráfico 1.18.

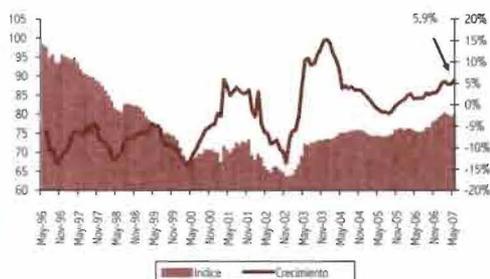
Índice General de la Bolsa de Valores de Colombia
(Julio 2001 = 1.000)



Fuente:
Bolsa de Valores
de Colombia.

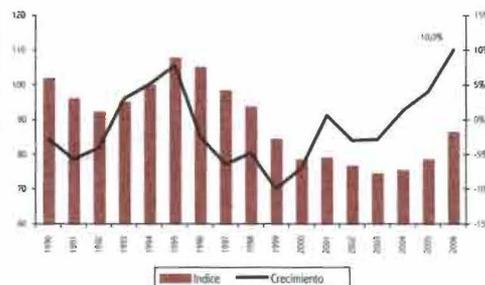
Gráfico 1.19.

Índice de Precio de la Vivienda Nueva en Bogotá
Enero 1994 = 100



Índice de Precios de Vivienda Nueva deflactada con el IPC Total

Índice de Precio de la Vivienda Usada
(Base 1994)



Índice de Precios de Vivienda Usada deflactada con el IPC Total

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

2. Ajuste fiscal

Como se mencionó en el primer capítulo, el crecimiento en 2006 fue estimulado principalmente por la demanda interna, que a su vez se caracterizó por una aceleración de la inversión. Adicionalmente, el consumo privado registró tasas de crecimiento acordes con las de la economía. Este proceso, que se viene presentando desde 2005 y se acentuó en 2006, no solo obedeció a factores puramente económicos; el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de la política de seguridad democrática sentaron las bases para los resultados registrados. De esta manera, las condiciones internas y los principales indicadores de coyuntura presentaron balances positivos, que se acompañaron de mejoras en los fundamentales económicos.

El incremento de la demanda privada, acompañado de un contexto externo muy favorable, hizo que el crecimiento económico fuera generalizado en todos los sectores. Los resultados positivos en materia económica se tradujeron ampliamente en mejoras en el mercado laboral y en un aumento de la rentabilidad en el sector empresarial.

Por último, es importante tener en cuenta que el proceso de crecimiento económico responde en parte al compromiso del Gobierno de mantener una política fiscal responsable, que a su vez se reflejará en la sostenibilidad y mejoramiento de los resultados en el futuro.

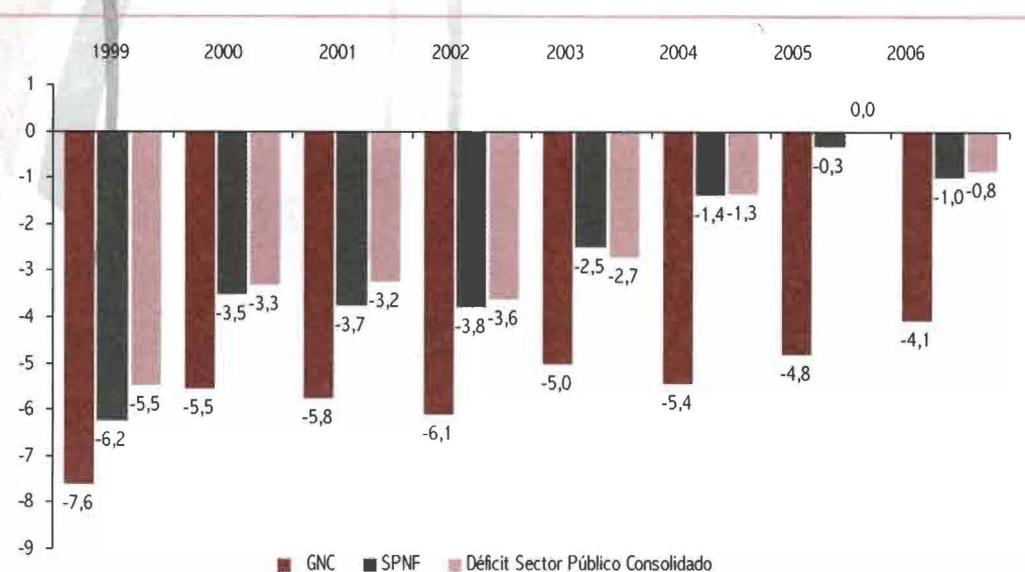
2.1. GOBIERNO NACIONAL

2.1.1. Balance fiscal

Tras el constante ajuste fiscal del Sector Público y el continuo seguimiento del mismo por parte del Gobierno, el resultado fiscal de 2006 mantuvo la tendencia positiva que se ha observado en los últimos años (Gráfico 2.1.). Ahora bien, el balance fiscal registrado durante el primer trimestre del año en curso frente a lo observado en el mismo periodo de 2006 es bastante favorable y consistente con lo esperado para el final de la vigencia.

Gráfico 2.1.

Evolución del balance fiscal



Fuente:
CONFIS
Fondo Monetario
Internacional - Banco
de la República.

De acuerdo con la medición del balance fiscal realizado por el Banco de la República y el CONFIS, en el año 2006 el balance del Sector Público Consolidado (SPC) arrojó un déficit de \$2.708 mm (equivalente a 0,8% del PIB) y un superávit primario de 3,8% del PIB⁶.

Lo anterior, unido al buen crecimiento económico se tradujo en una reducción más rápida del saldo de la deuda pública neta del Sector Público No Financiero (SPNF), la cual fue de 31% del PIB, frente al 33,6% observada en 2005.

Es importante tener en cuenta que este resultado es consistente con la programación fiscal de mediano plazo y fue inferior al inicialmente programado en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional⁷.

El balance del SPC en 2006 resultó de un déficit del SPNF de 1,0% del PIB, superávit del Banco de la República y de Fogafin por 0,4% y 0,2% del PIB respectivamente, y de costos de la reestructuración del sistema financiero por 0,3% del PIB (Cuadro 2.1.). Adicionalmente, las mediciones arrojaron una discrepancia estadística⁸ de -0,2% del PIB.

⁶ Corresponde al balance del Sector Público No Financiero (SPNF) sin tener en cuenta el pago de intereses.

⁷ Se esperaba un déficit para el SPC de 1,5% del PIB y un superávit primario de 3,1% del PIB.

⁸ Dicho concepto corresponde a la diferencia que existe entre la medición que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) efectúa, a través de la ejecución de ingresos y gastos de una muestra de entidades del SPNF (déficit medido "por encima de la línea") y la que realiza el Banco de la República a través del financiamiento, es decir, desembolsos de deuda, amortizaciones y variaciones de portafolio internos y externos, de la totalidad del sector (déficit medido "por debajo de la línea").

Cuadro 2.1.**Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2005-2006**

Balances por Periodo	\$ miles de millones		% PIB	
	2005	2006	2005	2006
1. Sector público No financiero	-955	-3.221	-0,3	-1,0
Gobierno Nacional Central	-13.730	-13.094	-4,8	-4,1
Sector descentralizado	12.775	9.873	4,5	3,1
Seguridad Social	5.844	3.742	2,0	1,2
Empresas del nivel nacional	3.734	4.251	1,3	1,3
Empresas del nivel local	1.044	580	0,4	0,2
Gobiernos Regionales y Locales*	2.153	1.300	0,8	0,4
2. Balance cuasifiscal del Banrep.	669	1.440	0,2	0,4
3. Balance de Fogafin	610	773	0,2	0,2
4. Costo de la reestructuración financiera	-1.233	-1.113	-0,4	-0,3
5. Discrepancia estadística	886	-587	0,3	0,2
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-24	-2.708	0,0	-0,8

Fuente: CONFIS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Incluye Fondo Nacional de Regalías.

El cuadro 2.2. presenta el detalle del SPNF entre 2005 y 2006. De acuerdo con el seguimiento realizado a la muestra que maneja el MHCP, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) ascendió a \$3221 mm (1% del PIB), resultado de un déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) por \$13.094 mm (4,1% del PIB) y un superávit del sector descentralizado por \$9.873 mm (3,1% del PIB).

Cuadro 2.2.**Balance del Sector Público No Financiero 2005-2006**

Sectores	\$ miles de millones		% PIB	
	2005	2006	2005	2006
Seguridad social	5.844	3.742	2,0	1,2
Empresas del nivel nacional	3.734	4.251	1,3	1,3
Ecopetrol	1.134	2.217	0,4	0,7
FAEP	637	1.221	0,2	0,4
Eléctrico	392	483	0,1	0,2
Resto nacional	1.571	330	0,6	0,1
Empresas del nivel local	1.044	580	0,4	0,2
EPM	193	150	0,1	0,0
EMCALI	161	-54	0,1	0,0
Resto local	690	484	0,2	0,2
Gobiernos regionales y locales*	2.153	1.300	0,8	0,4
Sector descentralizado	12.775	9.873	4,5	3,1
Gobierno Nacional Central	-13.730	-13.094	-4,8	-4,1
Sector Público No Financiero	-955	-3.221	-0,3	-1,0

Fuente: DGPM

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

* Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Frente al año 2005, el balance del Gobierno Nacional Central (GNC) mejoró significativamente (0,7% del PIB) en respuesta a la buena dinámica del recaudo tributario observado. Adicionalmente, vale la pena resaltar que por primera vez en doce años el Gobierno Central presentó un balance primario superavitario (0,3% del PIB)

Por su parte, el sector descentralizado redujo su superávit en 1,4% del PIB en respuesta a variaciones importantes en los sectores de Seguridad Social, Regionales y Locales y Empresas del Nivel Local -cuyos balances registraron reducciones del orden de 0,8%, 0,4% y 0,2% del PIB respectivamente-.

El menor balance en el sector de la seguridad social obedeció esencialmente a menores aportes a los patrimonios autónomos pensionales y al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET). Por su parte, los Gobiernos Regionales y Locales incrementaron los niveles de ejecución de la inversión frente a lo observado en 2005. Finalmente, el comportamiento de las empresas del nivel local se explica por los incrementos en los gastos efectuados por las empresas EPM y EMCALI asociados su manejo operativo, a mayores transferencias a los municipios e incrementos en la inversión.

Ahora bien, para el primer trimestre de 2007, el SPC registró un déficit de \$1.141 mm (0,3% del PIB). Lo anterior, como resultado de un déficit del SPNF de 0,3% del PIB, un superávit del Banco de la República por 0,2% del PIB, costos de la reestructuración del sistema financiero por 0,1% del PIB y una discrepancia estadística de -0,1% del PIB (Cuadro 2.3.).

Cuadro 2.3.

Balance del Sector Público Consolidado
Trim. I 2006 - Trim. I 2007

Balances por periodo	\$ miles de millones		% PIB	
	Trim I 2006	Trim I 2007*	Trim I 2006	Trim I 2007*
1. Sector público No financiero	-2.744	-1.132	0,9	-0,3
Gobierno Nacional Central	-6.471	-5.699	-2,0	-1,6
Sector descentralizado	3.728	4.567	1,2	1,3
Seguridad social	1.124	1.185	0,4	0,3
Empresas del nivel nacional	2.115	2.546	0,7	0,7
Empresa del nivel local	222	185	0,1	0,1
Gobiernos regionales y locales**	266	651	0,1	0,2
2. Balance cuasifiscal del Banrep.	141	562	0,0	0,2
3. Balance Fogafin	66	137	0,0	0,0
4. Costo de la reestructuración financiera	-427	-446	-0,1	-0,1
5. Discrepancia estadística	1.204	-262	0,4	-0,1

Fuente: CONFIS
Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
* Cifras Preliminares.
** Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Como se observa en el Cuadro 2.4. para el periodo enero-marzo de 2007, el déficit del SPNF ascendió a \$1.132 mm (0,3% del PIB), resultado de un déficit del GNC por \$5.699 mm (1,6% del PIB) y del superávit del Sector Descentralizado por \$4.567 mm (1,3% del PIB).

Frente a lo observado entre enero y marzo de 2006, el déficit del SPC se redujo en 0,2% del PIB durante el mismo periodo del año en curso. Este comportamiento se explicó por un menor déficit del SPNF debido principalmente al mejor resultado del GNC (-1,6% del PIB).

Cuadro 2.4.

Balance Fiscal del Sector Público No Financiero
Trim. I 2006 - Trim. I 2007

Sectores	S miles de millones		% PIB	
	Trim I 2006	Trim I 2007*	Trim I 2006	Trim I 2007*
Seguridad social	1.124	1.185	0,4	0,3
Empresas del nivel nacional	2.115	2.546	0,7	0,7
Ecopetrol	2.066	1.964	0,6	0,6
FAEP	75	101	0,0	0,0
Eléctrico	177	150	0,1	0,0
Resto nacional	-202	331	-0,1	0,1
Empresas del nivel local	222	185	0,1	0,1
EPM	9	-107	0,0	0,0
EMCALI	32	119	0,0	0,0
Resto local	181	173	0,1	0,0
Gobiernos regionales y locales**	266	651	0,08	0,18
Sector descentralizado	3.728	4.567	1,2	1,3
Gobierno Nacional Central	-6.471	-5.699	-0,2	-1,6
Sector público no financiero	-2.744	-1.132	-0,9	-0,3

Fuente: DGPM

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Cifras Preliminares.

** Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Considerando una política fiscal responsable y un entorno macroeconómico más favorable, la meta fiscal establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2007 para el año en curso es de -0,9% del PIB para el SPC y un superávit primario del SPNF de 3,4% del PIB. Estos resultados son consistentes con una tendencia decreciente de la deuda neta del SPNF, la cual terminará representando un 28,3% del PIB al finalizar la vigencia 2007 según las proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente cabe anotar el esfuerzo fiscal que representa mantener un déficit sostenible de la Nación por efecto de los gastos de Seguridad Social, considerando el nivel de los aportes que la Nación debe efectuar para el pago de pensiones corrientes y tomando en cuenta que actualmente se presentan nuevos retos de mediano y largo plazo, relacionados con la extensión de cobertura en salud y en los Beneficios Periódicos (BEP) de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005. Con los BEP se busca dar una alternativa a los grupos que no queden cobijados por el Sistema General de Pensiones para tener acceso a una renta periódica, en función, por ejemplo del nivel de esfuerzo y la fidelidad en el ahorro, condiciones que se están definiendo para la presentación de un proyecto de ley dentro de unos meses, siendo un mecanismo que debe integrarse de alguna manera con el Régimen Contributivo en pensiones y con los programas asistenciales que existen actualmente.

2.1.2. Presupuesto General de la Nación

2.1.2.1. El Presupuesto General de la Nación 2006-2007

El Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2006 y 2007 se enmarca en el contexto de los resultados de la política económica y fiscal alcanzados en los últimos años. En materia económica es importante resaltar la recuperación generalizada del crecimiento en todas las ramas de la actividad productiva en el país. La tasa de crecimiento anual fue de 4% en 2003, 6,8% en 2006 y 8,0% en el primer trimestre de 2007. En promedio, se puede hablar de un crecimiento de 6%, durante los últimos 5 años, lo que demuestra la recuperación de la economía.

En materia fiscal, desde la primera administración de este Gobierno se adoptó un conjunto de medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de la meta de déficit. Los resultados obtenidos prueban que dichas medidas han sido exitosas: el déficit fiscal del Sector Público Consolidado, SPC, bajó de 3,6% del PIB en el 2002 a 0,8% del PIB en 2006, y se proyecta para el cierre de 2007 un déficit del SPC de 0,7% del PIB. Asimismo, el déficit del Gobierno Nacional Central, GNC; pasó de 6,1% del PIB en 2002 a 4,1% del PIB en 2006 y se proyecta para el cierre de 2007 un déficit del GNC de 3,3% del PIB.

Con lo anterior se consolida la tendencia en la reducción del nivel de endeudamiento. La deuda neta de activos financieros totales pasó de 47,9 % del PIB en 2002 a 31,2% del PIB en 2006. Para 2007 se espera alcanzar el 28% del PIB. Estos logros se encuentran en línea con el propósito de llevar este indicador a niveles cercanos a 30% del PIB en el mediano plazo⁹.

Bajo este escenario, la gestión de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, DGPPN, se ha concentrado en establecer mecanismos y criterios para que las entidades manejen eficientemente los recursos públicos en el marco de una política de austeridad que permita satisfacer las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, PND. Los presupuestos de las vigencias fiscales 2006 y 2007 se programaron de acuerdo con las metas de déficit fiscal, consultando las posibilidades reales de financiamiento y la capacidad real de ejecución, y atendiendo las prioridades del plan de gobierno. De esta manera, la programación presupuestal ha permitido eliminar las adiciones presupuestales, práctica recurrente de años anteriores.

De otra parte, el año 2006 marcó el inicio de un proceso de programación presupuestal anual enfocado en el mediano plazo y organizado bajo un esquema sectorial. Este cambio, generado con la introducción del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)¹⁰, permite construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que enfrentan los sectores.

Teniendo en cuenta lo anterior, la programación de 2006 y 2007 se ha venido realizando de acuerdo con metodología del MGMP, lo que ha permitido una mayor interacción entre las entidades ejecutoras que conforman el Presupuesto General de la Nación, PGN, y la Dirección Nacional de Presupuesto, permitiendo un ciclo presupuestal más ajustado a las necesidades y capacidades reales de gasto.

Adicionalmente y con el fin de conseguir mejores niveles de ejecución durante la vigencia y menores niveles de reserva presupuestal, la DGPPN expidió el Decreto 1957 de 2007, "por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia". Este decreto busca que la preparación y elaboración

⁹ Meta prevista en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2006.

¹⁰ Decreto 4730 de 2005, artículo 4º.

del PGN se realice de tal forma que las apropiaciones presupuestales puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia correspondiente¹¹. En cuanto al manejo de las reservas presupuestales es importante mencionar que su valor se atenderá con cargo al presupuesto en que se adquieran los compromisos que las originan; sin embargo, el valor de las reservas que exceda el 2% de la apropiación de funcionamiento o el 15% de la de inversión implicará un recorte equivalente en el presupuesto de la vigencia siguiente.

El siguiente cuadro presenta el Presupuesto de las Vigencias Fiscales 2006 y 2007. Es importante mencionar que el Presupuesto de 2007 incluye el Decreto de Reducción de Apropiaciones por \$1.15 billones, realizado tras acoger la recomendación de la Comisión Independiente de Gasto Público conformada en el pasado mes de mayo. Entre los criterios para realizar dicha reducción se analizaron el nivel y la capacidad real de ejecución de las distintas entidades, sin afectar el desarrollo de los proyectos en curso ni los recursos orientados a la atención de la población desplazada.

Cuadro 2.5.

Presupuesto de las Vigencias Fiscales 2006 y 2007

Miles de millones de pesos

Concepto	2006	2007*	Variación porcentual	% del PGN		% PIB	
	(1)	(2)	07/06 (3) = (2/1)	06 (4)	07 (5)	06 (6)	07 (7)
Presupuesto total	105.923	116.807	10,3	100,0	100,0	33,0	33,3
Funcionamiento	52.011	56.774	9,2	49,1	48,6	16,2	16,2
Gasto de personal	10.395	11.372	9,4	9,8	9,7	3,2	3,2
Gastos generales	3.490	3.643	4,4	3,3	3,1	1,1	1,0
Transferencias	37.182	40.936	10,1	35,1	35,0	11,6	11,7
Operación comercial	944	824	(12,89)	0,9	0,7	0,3	0,2
Servicio de la deuda	38.930	39.320	1,0	36,6	33,7	12,1	11,2
Amortización	22.544	23.550	4,5	21,3	22,2	7,0	6,7
Intereses	16.386	15.770	(3,8)	15,5	14,9	5,1	4,5
Inversión	14.982	20.713	38,3	14,1	19,6	4,7	5,9
Subsidio a los combustibles	-	2.930	-	-	2,5	-	0,8
Resto de inversión	14.982	17.783	18,7			4,7	5,1
Subtotal sin amortizaciones	83.379	93.257	11,8	78,7	88,0	26,0	26,6

Fuente:

Dirección General del
Presupuesto Público Nacional.

* Incluye Decreto de Reducción.

¹¹ Tal como lo establece la Ley 810 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal), art. 8°.

Como se observa, los gastos de personal y generales pasan de 4,6% del PIB en 2003 a 4,3% del PIB en 2006 y 2007, con una variación de -0,3% del PIB, lo que demuestra un esfuerzo de ajuste notable de la administración pública, sin la cual no habría sido posible financiar el incremento del pie de fuerza y sus costos de operación para garantizar el programa de seguridad democrática.

En 2006 las transferencias territoriales del Sistema General de Participaciones, SGP, ascendieron a \$16.3 billones mientras que en 2007 ascienden a \$17.5 billones, lo que representa una variación porcentual de 7,8. Por otro lado, es importante destacar el pago de obligaciones pensionales: en 2006 ascendieron a \$14.1 billones y en 2007 ascienden a \$15.5 billones, es decir, una variación porcentual de 10,5. Estos dos últimos rubros, junto con el servicio de la deuda, representan el 65,4% del presupuesto (\$69.3 billones) en 2006 y el 62% del presupuesto (\$72.4 billones) en 2007.

2.1.2.2. Marco de Gasto de Mediano Plazo

La introducción del **Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)**, permite construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que a futuro enfrentan las diferentes iniciativas de gasto. De esta forma, el MGMP incentiva el desarrollo de ejercicios sectoriales de reasignación de recursos que posibiliten la implementación de nuevas prioridades de política, minimizando su impacto fiscal.

Los resultados de la primera experiencia en Colombia de programación presupuestal bajo un MGMP quedaron consignados en el documento Marco de Gasto de Mediano Plazo 2007-2010, que fue aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 2006. En este documento se definieron los techos de gasto sectoriales para el periodo 2007-2010, donde el techo correspondiente al primer año era consistente con el Proyecto de Ley de PGN para dicha vigencia (tal y como lo exige el Decreto 1957 de 2007), mientras los techos establecidos para los años siguientes, debido a su carácter indicativo (carácter que el mismo decreto establece), serían la línea de base para futuros ejercicios de programación.

En 2007 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación han liderado la actualización del MGMP, con la participación activa de todos los sectores que hacen parte del PGN. Esta actualización implicó un ajuste en las proyecciones de gasto sectorial para los años 2008 a 2010, así como la inclusión de un nuevo año (vigencia 2011) en dichas proyecciones.

En su mayor parte, los ajustes para el periodo 2008-2010 son consecuencia de decisiones de política que no habían sido previstas en el MGMP 2007-2010, y que han sido incluidas en el Plan Nacional Desarrollo 2006-2010, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2007, el Acto Legislativo de reforma al Sistema General de Participaciones y la ejecución de la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación 2007, entre otros.

Este proceso de actualización se inició en el mes de febrero, cuando las autoridades presupuestales de la Nación comunicaron a los distintos sectores los lineamientos para la elaboración de sus Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) 2008-2011. En las PMP, los sectores ajustaron sus proyecciones de gastos, rentas, recursos de capital y resultados esperados para los próximos cuatro años, teniendo en cuenta las restricciones existentes.

Posteriormente, entre los meses de mayo y junio, se desarrolló un proceso iterativo de discusión en torno a las PMP que involucró a la totalidad del Gobierno Nacional (incluido el nivel directivo), por medio de los Comités Sectoriales y de los grupos de apoyo técnico a dichos comités. En ambos espacios los distintos sectores del PGN, por separado, tuvieron la oportunidad de justificar su propuesta ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

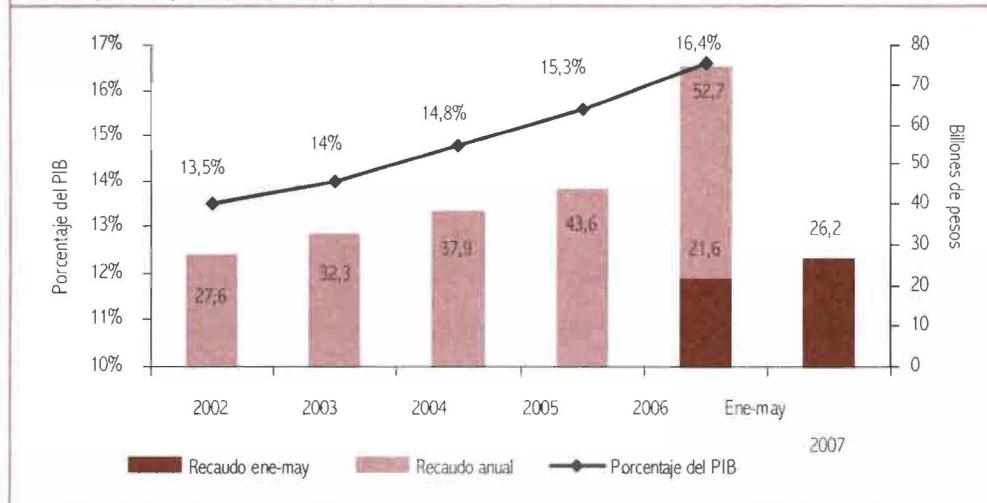
A partir de las conclusiones del proceso de discusión el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación elaboraron una propuesta de MGMP 2008-2011 y la sometieron a aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2.1.3. Gestión y recaudo tributario

En lo relacionado con el recaudo bruto de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, entre junio de 2006 y mayo de 2007 se recaudaron \$57.3 billones, lo que equivale a un crecimiento de 21,8% frente al mismo período del año anterior. En 2006 los ingresos derivados del recaudo tributario (16,4% del PIB) fueron 1,1% del PIB superiores a los inicialmente proyectados, producto de una actividad económica interna y externa más dinámica —reflejada en los mayores niveles de producción y ventas dentro del país y en el crecimiento de las importaciones— y una mayor gestión administrativa por parte de la DIAN. En el periodo junio 2006-mayo de 2007, la modernización de la gestión tributaria incluyó la continua incorporación de nuevos contribuyentes, las modificaciones introducidas en el IVA producto de la reforma tributaria de 2006 y el incremento en el recaudo proveniente de los tributos externos.

Gráfico 2.2

Recaudo Tributario Total Bruto
(Porcentaje del PIB y valor en billones de pesos)



Fuente:
DIAN.

2.1.3.1. Gestión tributaria

Una de las estrategias más importantes para la DIAN en lo referente a la eficiencia en la gestión tributaria es la implementación del Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado, MUISCA, cuyos elementos y principales logros y/o resultados son:

- **Inscritos en el nuevo RUT**

Único mecanismo para identificar, ubicar y clasificar a los sujetos de obligaciones administradas por la DIAN, implantado a partir de septiembre de 2004.

Representa una simplificación en los trámites que los ciudadanos debían cumplir frente a otros registros y entidades, como:

- ✓ Registro tributario.
- ✓ Registro nacional de exportadores de bienes y servicios.
- ✓ Registro nacional de vendedores.
- ✓ Registro de los usuarios aduaneros autorizados.

Cuadro 2.6.

Inscritos en el nuevo RUT

Año	Jurídicas	Naturales	Total
2004	84.591	174.650	259.241
2005	273.566	1.570.493	1.844.059
2006	82.431	1.130.223	1.212.654
2007	530.676	37.844	568.520
Total inscritos RUT	971.264	2.913.210	3.884.474

Fuente: MUISCA.
Corte: Julio 2 de 2007.

- **Diligenciamiento y presentación virtual de documentos**

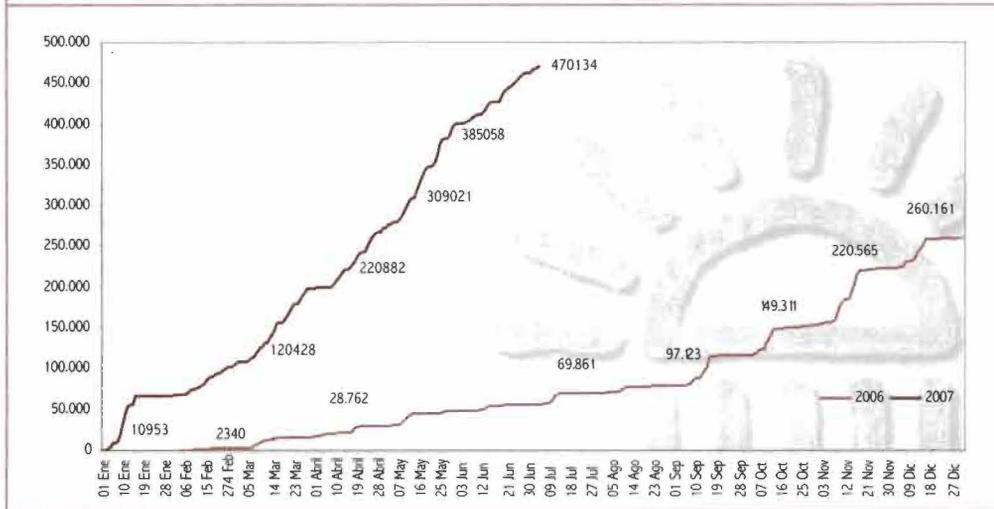
Servicio **gratuito** de presentación o diligenciamiento virtual de declaraciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y recibos oficiales de pago, que permiten:

- ✓ Diligenciamiento virtual para todo tipo de usuario. Presentación virtual con firma digital.
- ✓ Validación de información, para garantizar su calidad y completitud, evitando errores y sanciones.

- ✓ Garantizar seguridad en la información presentada.
- ✓ Disposición en el portal de la DIAN de la herramienta Programa de Ayuda para asistir a personas naturales y asimiladas no obligadas a llevar contabilidad, en el diligenciamiento de la Declaración de Renta.
- ✓ Asistencia al cliente a través de cartillas, videos, call centers y puntos de contacto (centros de atención presencial).

Gráfico 2.3.

Declaraciones presentadas virtualmente
Comparativo acumulado diario 2006-2007



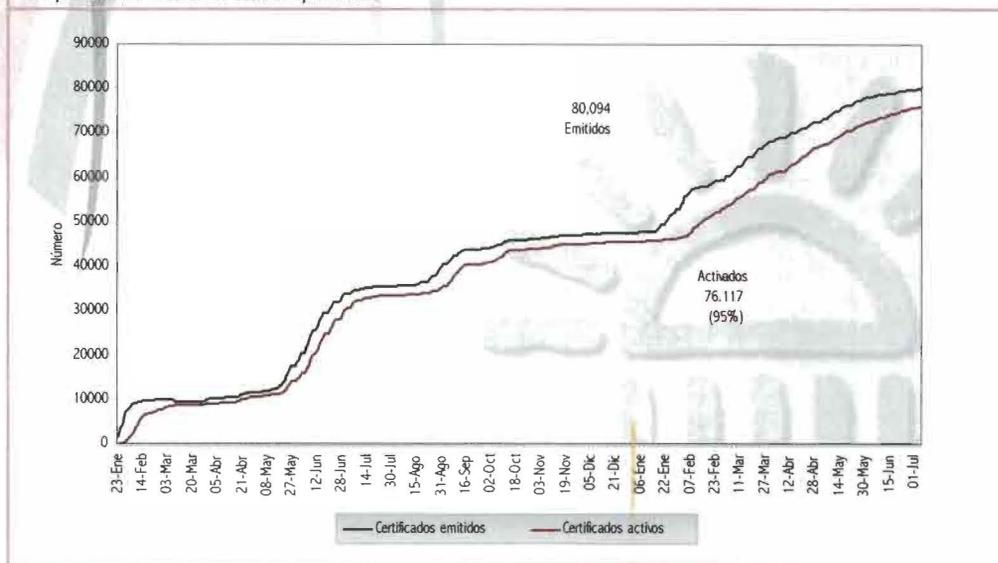
Fuente:
DIAN

- Mecanismo de firma digital

Proceso que permite la emisión, renovación y revocación del mecanismo de firma digital en forma gratuita, necesario para la presentación virtual de declaraciones e información ante la DIAN, para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, el cual sustituye para todos los efectos la firma autógrafa de los obligados, lo que permite seguridad de la información.

Gráfico 2.4.

Mecanismo de firma con certificado digital
comportamiento acumulado emitidos y activados



Fuente:
DIAN.

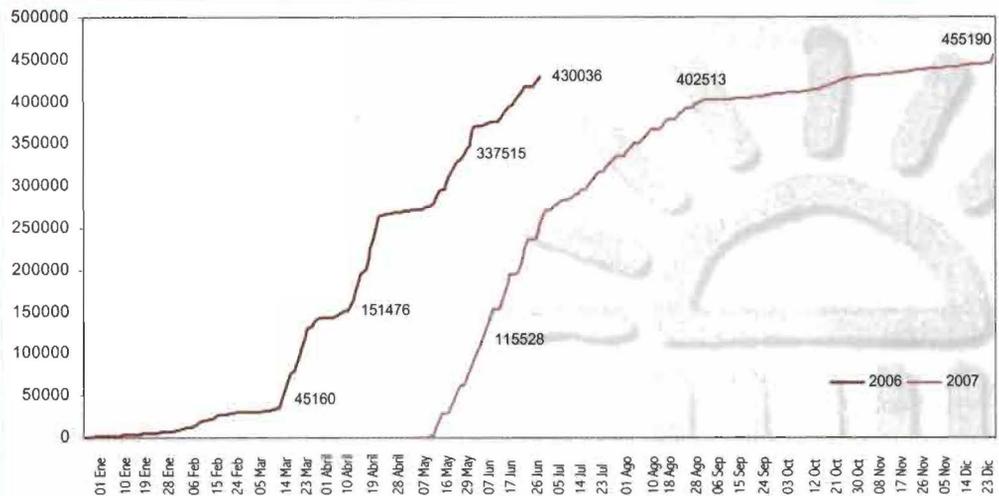
- Presentación de información por envío de archivos

Servicio que permite el cumplimiento de la obligación de presentar información tributaria, aduanera y cambiaria de manera ágil, oportuna y segura a través de los servicios informáticos electrónicos dispuestos por la DIAN, cuyas características esenciales son:

- ✓ Gratuita para el usuario y de uso uniforme para la presentación de la información tributaria, aduanera y cambiaria.
- ✓ Con herramientas de ayuda (prevalidadores) para preparar la información con los requerimientos técnicos exigidos por la DIAN y protocolos para transmisión de archivos (FTP) de manera segura (VPN) para empresas con volúmenes grandes de información.
- ✓ Consulta de resultados de la validación de la información a través de los servicios informáticos electrónicos.
- ✓ Asistencia al cliente a través de cartillas, videos, call centers y puntos de contacto.

Gráfico 2.5.

Solicitud Presentación de información masiva por envío de archivos



- Proceso de corrección de inconsistencias a las declaraciones y recibos de pago

Proceso que permite la detección y corrección de errores formales y aritméticos de las declaraciones y recibos de pago, presentados en forma litográfica por los contribuyentes y usuarios, garantizando la calidad y completitud de la información, de tal forma que las inconsistencias se detectan oportunamente y son informadas a los responsables a través de los servicios informáticos. Se complementa con servicios de asistencia al cliente a través de cartillas, videos, call centers y puntos de contacto.

2.1.3.2. Devolución de 2 puntos del IVA

La DIAN promovió en la reforma de 2003 la implementación del mecanismo de devolución de 2 puntos del IVA para los ciudadanos no responsables del régimen común que realizaran compras con tarjetas débito y crédito de aquellos bienes y servicios gravados a las tarifas del 16% y del 10%.

Durante el período junio 2006-mayo 2007 la DIAN ha devuelto más de 136 mil millones de pesos por un total de 84 millones de transacciones, beneficiando a 6 millones de personas.

Cuadro 2.7.**Devolución de 2 puntos del IVA**

Periodo	Valor devolución millones de \$	Transacciones efectivas	Tarjetas beneficiadas	Personas beneficiadas
Junio 06 - Mayo 07	136.794,70	84.475.946	25.798.329	6.139.205

Fuente: DIAN
Subdirección de Recaudación.

2.1.3.3. Gestión aduanera

Como resultado de la gestión del área de Comercio Exterior y de las acciones de control realizadas por el área de Fiscalización, durante el periodo julio de 2006 a junio de 2007 se han efectuado 24.197 aprehensiones por valor de \$265.198 millones, con una variación respecto del mismo período del año anterior del 8,7% y -12,2% respectivamente.

Por sectores de actividad económica, en primer lugar se ubica el sector de materias textiles y sus manufacturas con \$64.369 millones y participación del 24,3%, seguido de vehículos y sus partes, con aprehensiones por valor de \$49.180 millones, que representa el 18,5% del total aprehendido, calzado con \$22.824 millones con una participación del 8,6%, máquinas y aparatos mecánicos con \$21.940 millones y participación del 8,3%, y máquinas, aparatos y material eléctrico con \$18.323 millones y participación del 6,9%.

Cuadro 2.8**Aprehensiones**

Periodo	No. aprehensiones	Valor aprehensiones (\$)
Julio 2005 a junio 2006	22.267	302.045.216.227
Julio 2006 a junio 2007	24.197	265.198.455.993
Variación %	8,7 %	-12,2%

Fuente: DIAN
Subdirección de Fiscalización Aduanera.

La retención de dólares, por su parte, presenta una variación de 4,8% respecto al periodo 2005-2006 reflejando una mayor efectividad en las acciones de control al ingreso y salida de divisas en los lugares de arribo, así como una eficaz divulgación de la normatividad respectiva a través de campañas dirigidas a los viajeros, apoyados en las aerolíneas y agencias de viajes.

Cuadro 2.9.

Retención de divisas - periodo julio - junio

Años	Dólares	Euros (en USD)
2005-2006	9.242.645	6.554.891
2006-2007	9.683.887	3.456.056
% variación	4,8 %	-47,3%

Fuente: DIAN

Subdirección de Control Cambiario.

2.1.3.4. Seguimiento a la gestión y recaudo de Parafiscales

La evasión y elusión de aportes en el Sistema General de Seguridad Social Integral afectan de manera crítica su estabilidad financiera y su capacidad para ampliar las coberturas. Tales fenómenos tienen repercusiones fiscales importantes como, por ejemplo, el incremento de las obligaciones de la Nación por concepto de subsidios de garantía de pensión mínima. Por lo tanto uno de los factores que garantiza el éxito del Sistema de Seguridad Social Integral es el control que se le da a la multifiliación, evasión y elusión de aportes.

Para enfrentar la evasión y elusión de dichos aportes se han introducido dos mecanismos importantes. El primero es el Registro Único de Aportantes – RUA, aplicativo manejado por el Ministerio que permite cruzar la información de los afiliados de los Sistemas de Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales y detectar los casos irregulares que son entregados a las Administradoras y a los entes de control, con el fin de que verifiquen la información y recuperen los recursos dejados de percibir. A través del RUA también se realizaron cruces en el Régimen Subsidiado de Salud con información enviada por las entidades territoriales, que permitió conformar una base de datos de 18 millones de afiliados. Los resultados de dichos cruces permitieron detectar afiliados al régimen subsidiado que cotizan a Pensiones y/o Riesgos Profesionales o que se encuentran dentro de la base de declarantes de renta de la DIAN.

El segundo mecanismo es la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), coordinado por el Ministerio de la Protección Social y operado por las Administradoras del Sistema que busca integrar los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales, a través de mecanismos electrónicos en forma obligatoria para todos los riesgos.

Sin embargo aunque se cuenta con estos mecanismos que permiten detectar los casos de multifiliación, evasión y elusión, es necesario desarrollar un esquema institucional y organizacional que permita hacerle frente de manera efectiva a esos fenómenos, por cuanto al no existir actualmente un sistema de dirección y control con reglas, procedimientos y capacidad organizacional, la fiscalización está dispersa en varias entidades, que en forma aislada toman las medidas que consideran adecuadas.

Para ello, en la Ley 1151 de 2007 que promulgó el Plan de Desarrollo se definió la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que asuma labores de fiscalización y control de liquidación y pago de las contribuciones parafiscales.

En desarrollo de la ley deberá diseñarse y desarrollarse la institucionalidad –v. gr. las reglas- que permita la operación eficiente y eficaz de la fiscalización, determinación y control de la liquidación y pago de las contribuciones parafiscales, incluyendo la aplicación efectiva del régimen sancionatorio. Dichas reglas deben permitir una definición clara de las obligaciones de las distintas instancias involucradas; mecanismos que faciliten su comprensión y cumplimiento por parte de los aportantes; la verificación y monitoreo oportuno de tales obligaciones; y el despliegue efectivo de mecanismos que hagan exigible su cumplimiento tanto en términos persuasivos, como coactivos. Las reglas también deben prever de manera específica la forma como la nueva entidad articulará la información de las diferentes entidades del Sistema. En el mismo sentido deben establecerse los procedimientos de recepción de los hallazgos de las entidades que en la actualidad administran sistemas de información. El diseño debe procurar que las actuaciones administrativas de determinación y cobro de parafiscales culminen en la fase coactiva, con el ejercicio de las medidas cautelares que esto implica.

2.1.4. Financiamiento público

El Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se caracterizó durante 2006 por un mayor nivel de ingresos tributarios, que se han elevado debido a una mejor administración del recaudo y al mayor crecimiento económico. Adicionalmente, los gastos de funcionamiento se han controlado y se acercaron considerablemente a las metas presupuestadas en el Plan Financiero.

Como consecuencia de lo anterior, las necesidades de financiamiento del Gobierno al cierre de 2006 alcanzaron la suma de \$14.207 miles de millones (mm), equivalentes a 4,4% del PIB, e inferiores a las registradas en 2005, cuando ascendieron a \$14.832 mm (5,3% del PIB). Otro resultado destacable del año 2006 fue la contribución del GNC¹² a la mejoría del Balance del Sector Público Consolidado, ya que este último presentó un déficit de 0,8% del PIB, inferior a la meta presentada en el marco fiscal de mediano plazo 2006, de 1,7% del PIB.

Para el presente año, dicho financiamiento será todavía menor y se estima en \$13.584 mm (3,9% del PIB), como resultado de un menor déficit y mayores recursos provenientes de privatizaciones esperadas y del prefinanciamiento realizado. Las cifras finales de 2006 y las estimadas para 2007 se aprecian en el cuadro 2.10.

¹² Esta contribución radica en que su resultado fiscal fue mejor de lo previsto y por primera vez en doce años registró un balance primario superavitario. Ver: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2007. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2.10.**Financiamiento del Gobierno Nacional Central**

Concepto	\$ miles de millones		% PIB	
	2006	2007*	2006	2007*
Financiamiento total	14.207	13.584	4,4	3,9
Crédito externo neto	5.852	857	1,8	0,2
Desembolsos **	10.530	4.173	3,3	1,2
Amortizaciones	4.678	3.316	1,5	0,9
Crédito interno neto	7.004	112	2,2	0,0
Desembolsos	22.524	17.253	7,0	4,9
TES	23.396	18.374	7,3	5,2
Convenidos	8.355	8.000	2,6	2,3
Subastas	8.606	6.506	2,7	1,9
Forzosos	5.915	3.500	1,8	1,0
Sentencias	520	368	0,2	0,1
Prima de colocación	-954	-1.136	-0,3	-0,3
TRD y otros	82	15	0,0	0,0
Amortizaciones	15.520	17.141	4,8	4,9
TES corto plazo	338	2.139	0,1	0,6
Privatizaciones	113	6.226	0,0	1,8
Concesiones y licencias	5	0	0,0	0,0
Otros recursos	-1.502	2.627	-0,5	0,7
Utilidades del Banco de la República	793	1.178	0,2	0,3
Ajustes por causación	1.603	446	0,5	0,1
<i>Ingresos causados</i>				
Alicuotas	-63	-39	0,0	0,0
Gastos causados	1.666	484	0,5	0,1
Deuda Flotante	811	-917	0,3	-0,3
Indexación TES B UVR	637	1.083	0,2	0,3
Indexación de TES Ley 546 y TRD	218	319	0,1	0,1

* Cifras preliminares.

** Incluye prefinanciamiento por US 2.000 millones.

Fuente: CONFIS
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público.

*Con la premisa de atender las necesidades de recursos para los años 2006 y 2007 antes presentadas, al menor costo posible y minimizando el riesgo, durante el último año el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha continuado con la estrategia de administración activa de la deuda del Gobierno Nacional, logrando con éxito objetivos tales como mejorar el perfil de la deuda, protegerse de los riesgos de tasa de interés y de cambio, reducción del costo de la deuda y consolidar referencias líquidas y eficientes en las curvas de rendimientos locales e internacionales.

En la búsqueda de las metas antes mencionadas, una de las principales herramientas ha sido la realización de operaciones de manejo de deuda tanto interna como externa (canjes, conversiones, sustituciones, swaps), lo que ha permitido mejorar el perfil de amortizaciones, lograr la extensión en los indicadores de duración y vida media y, por ende, una reducción en el riesgo de refinanciación de la deuda de la Nación. Es así como en junio de 2006 la duración de la deuda total bruta del GNC era de 3,5 años y la vida media ascendía a 5,3 años, mientras que en mayo de 2007 estos indicadores alcanzaron niveles de 3,7 y 5,7 años respectivamente.

Dentro de la mencionada estrategia, el Ministerio de Hacienda ha consolidado la política de modificar la composición de la deuda en términos de monedas, la cual apunta a reducir la exposición de la deuda del GNC frente a posibles choques que generen variaciones en la tasa de cambio. Para alcanzar este objetivo, ha sido una herramienta importante la emisión de TES Globales, los menores desembolsos de créditos en dólares y las operaciones de recompra de bonos denominados en moneda extranjera. El resultado de estas medidas es que actualmente la deuda denominada en pesos representa el 72% de la deuda total del GNC, mientras que en junio de 2006 la composición por monedas del perfil de deuda total del GNC era de 67% en pesos y 33% en moneda extranjera (dólares, euros, yenes, otras).

A continuación se describen las estrategias y acciones llevadas a cabo en los mercados interno y externo y se detallan los resultados obtenidos.

2.1.4.1. Financiamiento público interno

Durante el año 2006 la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN) logró, vía colocación de Títulos de Tesorería TES Clase B, la consecución de recursos por un monto total de \$23.3 billones, destinados a financiar las apropiaciones presupuestales de esa vigencia. De este monto, el 37% (\$8.6 billones) correspondió a subastas y el saldo, correspondiente al 63% (\$14.8 billones) se obtuvo a través de operaciones convenidas y forzosas.

Del total colocado, \$8.2 billones se obtuvieron en el segundo semestre del 2006, que corresponden al 35% de la financiación total por este rubro, siendo las inversiones convenidas las que mostraron mayor dinamismo para este período como se observa en el Cuadro 2.11.

En lo corrido de 2007 y en línea con la política de sustitución de fuentes de financiamiento externas por internas, se ha obtenido financiamiento a través de TES B por un monto total de \$12.3 billones, lo que representa 57% de incremento con respecto a lo colocado en el período julio-diciembre de 2006 y que corresponden a un 71% de las necesidades por este rubro para la actual vigencia.

Cuadro 2.11.
Colocaciones de TES Jul-Dic/06

	Colocaciones	Meta plan	%
	Periodo	Financiero 2006	Ejecución
Subastas	2.172	8.606	25
Convenidas	3.407	8.358	41
Forzosas	2.603	6.336	41
Total	8.182	23.300	35

Cifras en millones de \$ a junio 30-2007.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DGCPN.

Cuadro 2.12.
Colocaciones de TES Ene-Jun/07

	Colocaciones	Meta plan	%
	Periodo	Financiero 2006	Ejecución
Subastas	4.842	6.500	74
Convenidas	5.477	8.000	68
Forzosas	2.501	3.500	71
Total	12.820	18.000	71

En lo que respecta al mercado secundario, si se observa el comportamiento de indicadores como el Turn Over y el volumen de negociación total de la deuda pública, la tendencia al descenso del último año es evidente. En marzo de 2006, por ejemplo, se transó un promedio diario de \$7 billones, en tanto que para el mismo mes del 2007 el monto se redujo en 47% alcanzando tan solo \$3.7 billones. Lo anterior se explica en gran parte por la incertidumbre de los agentes, particularmente de los creadores de mercado con respecto a la reglamentación de las operaciones preacordadas.

En efecto, los entes de vigilancia y control, preocupados por la posible obstaculización de la libre concurrencia en el mercado o por una eventual interferencia de otros participantes, iniciaron una serie de investigaciones que una vez trascendieron al mercado generaron una caída en los niveles de operación, dado que ningún operador quería llegar a infringir las normas o estar incluido en dichas investigaciones.

Gráfico 2.6.

Turn Over vs. Negociación

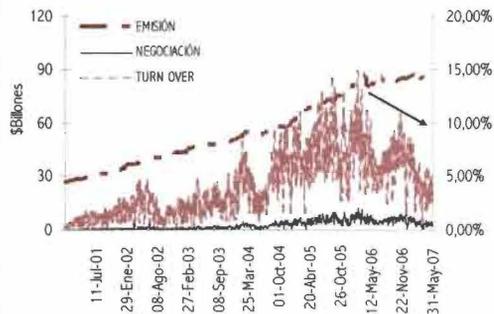
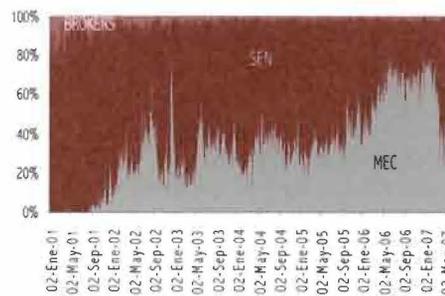


Gráfico 2.7.

Negociación por sistema

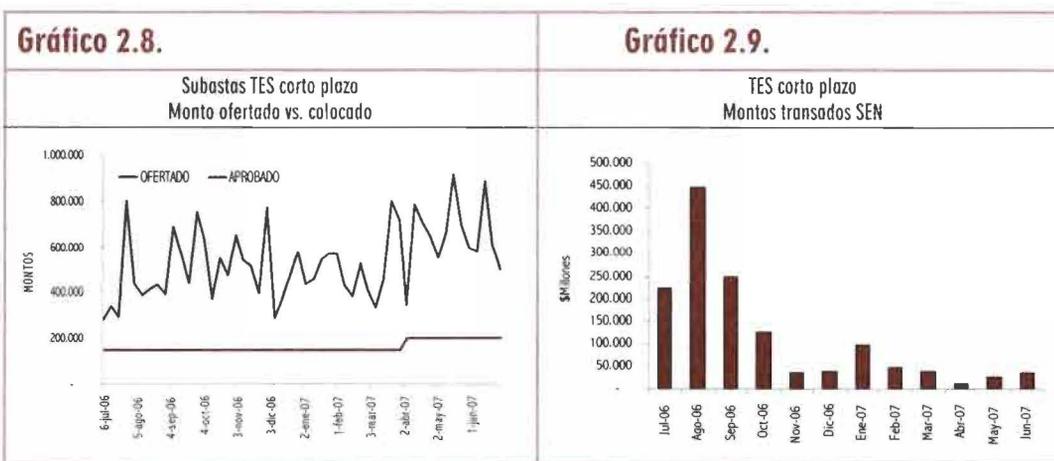


Fuente:
Banco de la
República-MEC.

Esta incertidumbre fue mitigada con la expedición del Decreto 1802 del 27 de mayo de 2007 donde se establece la obligación de exponer las posturas en los sistemas transaccionales para que cualquier agente pueda hacer ofertas o mejorar las existentes.

Los TES de Corto Plazo se han convertido en un instrumento importante para el desarrollo del mercado de capitales interno al suministrar a los inversionistas y a los potenciales emisores una referencia de cero riesgo para plazos menores a 365 días. Por otro lado, se han consolidado como un instrumento idóneo en la estructuración y diversificación de los portafolios de los distintos agentes, en especial de las carteras colectivas, y son parte importante en el proceso de consolidación del mercado monetario.

En abril de 2007 se realizaron modificaciones en el plazo original de los títulos de corto plazo. De esta forma se incluyó un punto de emisión primaria de 357 días y así se elevó el monto subastado a \$200.000 millones, manteniendo la estrategia orientada a fortalecer esta parte de la curva en el mercado secundario.



Fuente:
Banco de la
República.

Pese a la intención de fortalecer el segmento de corto plazo a través de un incremento en los volúmenes primarios y a un aumento en los montos de las emisiones fungibles, así como a la ponderación de estos instrumentos en el programa de creadores de mercado, los montos negociados en el mercado secundario no son los ideales. En efecto, de julio a diciembre de 2006 el monto de negociación de estos papeles en el SEN alcanzó los \$1.1 billones, en tanto que de enero a junio del año en curso la transacción de los TES de Corto Plazo solo llega a los \$260.000 millones.

Al respecto se espera que con la puesta en marcha de nuevas operaciones, como el indicador bancario de corto plazo y las operaciones de derivados, se conviertan en verdaderos benchmarks del mercado.

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional ha continuado con su manejo proactivo del portafolio de deuda interna con el fin de mejorar los indicadores de su stock de TES a través de operaciones de manejo de deuda, tanto con entidades públicas como con los Creadores de Mercado. En el último año se han

realizado operaciones de manejo por \$10.2 billones entre prepagos y canjes de títulos, generando una extensión en el perfil de amortizaciones, liberando flujo de caja e incrementando los niveles de vida media y duración del portafolio de TES, que a junio 30 del año en curso se ubican en 4,2 y 2,9 años respectivamente. Así mismo, el cupón promedio del portafolio ha descendido en 0,5% para el mismo lapso, generando una reducción de los intereses que en promedio la Nación reconoce a los inversionistas sobre el saldo total de la deuda interna.

En 2007 se redujo el número de emisiones elegibles que los Creadores y Aspirantes a Creadores de Mercado deben cotizar de manera obligatoria, pasando de 9 a 8 emisiones, de las cuales semanalmente estos agentes deben cotizar mínimo 5 en el Sistema Electrónico de Negociación, SEN.

Cuadro 2.13.
Operación de manejo

Operación	Prepago	Canje
Jul-Dic/2006	2.032.641	4.399.751
Ene-Jun/2007		3.801.688
Total	2.032.641	8.201.439

Fuente:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DGCPTN.

Cuadro 2.14.
Indicadores TES B

	Jul-06	Jul-07
Saldo TES B	\$82,9b	\$91,3 bns
Duración	2,83	2,92
Vida media	4,04	4,2
Cupón promedio	12,07%	11,54%

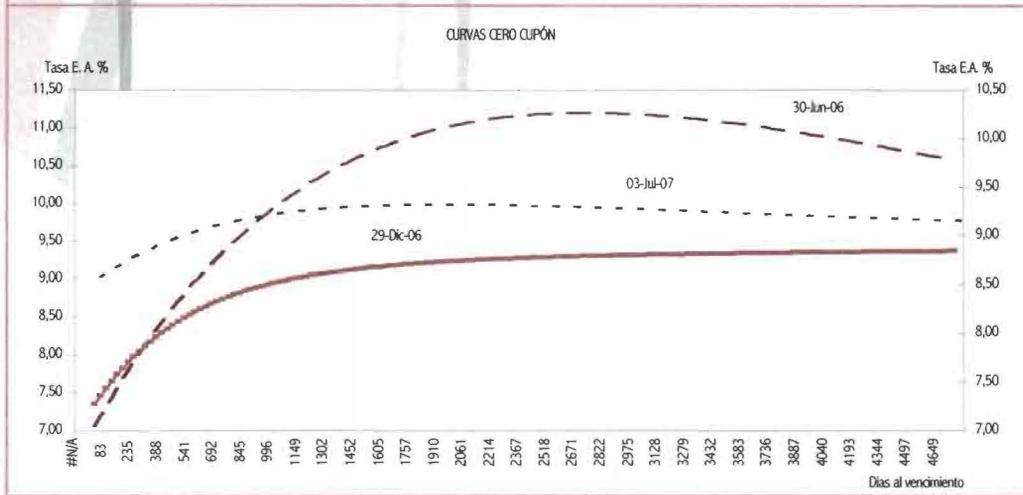
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DGCPTN.

Por otro lado, a partir del mes de abril de 2007, la metodología para el cálculo del ranking de creadores de mercado otorgó mayor peso a las negociaciones de primer escalón, lo que generó una recuperación en los volúmenes transados en el SEN del Banco de la República que en la actualidad alcanza una participación cercana al 50% del mercado de deuda pública.

En lo corrido del año se han realizado transacciones de TES en el mercado secundario por \$449 billones.

Gráfico 2.10.

Curva cero cupón



Fuente:
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público.
DGCPTN.

2.1.4.2. Financiamiento público externo

2.1.4.2.1. Banca multilateral y otros

Durante el período comprendido entre junio de 2006 y junio de 2007, se suscribieron 18 contratos de empréstito externo con la banca multilateral que ascendieron a US\$1.751,4 millones, de los cuales 10 fueron con el Gobierno Nacional por US\$1.344,8 millones (76,78%) y 8 para entidades con garantía de la Nación por US\$406,6 millones (23,22%).

De los créditos contratados con la banca multilateral US\$1.150 millones (65,66%) fueron préstamos programáticos o sectoriales de libre destinación y US\$601,4 millones (34,34%) de destinación específica a proyectos de inversión.

Los créditos programáticos o sectoriales contratados para financiar apropiaciones presupuestales prioritarias de las vigencias 2006 y 2007, del Gobierno Nacional, fueron los siguientes:

1. Banco Mundial - BIRF: US\$500 millones:

- ✓ Segundo Préstamo Programático de Apoyo al Desarrollo y Eficiencia del Sector Empresarial por US\$300 millones
- ✓ Tercer Préstamo Programático de Reforma Laboral y Ajuste Estructural Social por US\$200 millones

2. Banco Interamericano de Desarrollo – BID: US\$400 millones:

- ✓ Programa de Reforma y Equidad Social (Para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno Nacional) por US\$200 millones
- ✓ Programa de Mejoramiento de la Competitividad por US\$200 millones

3. Corporación Andina de Fomento – CAF: US\$250 millones:

- ✓ Programa de Consolidación de la Reforma Constitucional en Pensiones por US\$100 millones
- ✓ Programa de Reformas para la Inserción Competitiva Internacional por US\$150 millones

Los créditos contratados para financiar proyectos de inversión específica fueron los siguientes:

1. Banco Mundial - BIRF: US\$274.8 millones:

- ✓ Programa de Transformación Estructural de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de La Guajira por US\$90 millones
- ✓ Programa Familias en Acción de la Red de Apoyo Social por US\$104,8 millones
- ✓ Proyecto Reducción Vulnerabilidad Fiscal y Física del Distrito Frente a los Desastres Naturales por US\$80 millones

2. Banco Interamericano de Desarrollo – BID: US\$186 millones:

- ✓ Programa Vías para la Integración y la Equidad por US\$60 millones
- ✓ Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud por US\$50 millones
- ✓ Modelos Innovadores de Intervención para el Sector Cafetero por US\$6 millones
- ✓ Programa de Equidad en Educación en Bogotá por US\$60 millones
- ✓ Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios al Ciudadano por US\$10 millones

3. Corporación Andina de Fomento – CAF: US\$100.6 millones:

- ✓ Programa de Agua Potable y Alcantarillado 2005-2015 en el Departamento del Magdalena por US\$58.1 millones
- ✓ Programa de Transformación Estructural de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento del Cesar por US\$42.5 millones

4. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA : US\$20 millones:

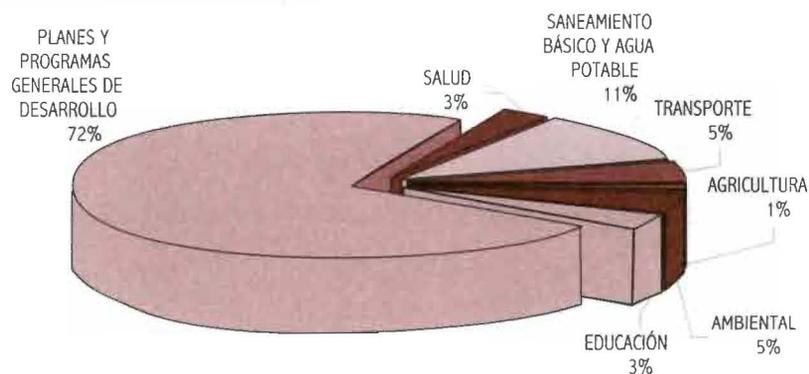
- ✓ Programa Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales por US\$20 millones

5. Fondo de Desarrollo Internacional de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, Fondo OFID /OPEC
 - Programa de Ampliación del Sistema Integrado Transporte Masivo Transmilenio Bogotá por US\$20 millones

De otra parte, con el fin de mejorar el perfil de la deuda externa colombiana, contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas y de acuerdo con las condiciones de mercado vigente, el Ministerio de Hacienda evaluó los créditos en tasa variable, susceptibles de ser prepagados. En consecuencia, durante el período de junio 2006 a junio de 2007 se ha pagado por concepto de prepago de capital la suma de US\$85.4 millones.

Gráfico 2.11.

Participación de los créditos contratados por sectores



Fuente:
DGCPTN.
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público.

2.1.4.2.2. Mercado de capitales externos

El segundo trimestre del año 2006 se caracterizó por el nerviosismo de los inversionistas internacionales dada la aceleración de la inflación a escala global, lo cual desencadenó un proceso de contracción de la liquidez por la respuesta de los bancos centrales mundiales. Si bien en un comienzo el aumento en los precios en EE.UU. y Europa estuvo altamente influenciado por la escalada en los precios del petróleo y la energía en general, el crecimiento del índice de precios (excluyendo alimentos y energía) fue inquietando cada vez más a los directores de los bancos centrales y a los inversionistas en general.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Banco Central de Japón anunció en marzo el fin de la política de relajación monetaria iniciada en marzo del 2001 y que a través de tasas de interés de corto plazo cercanas a cero tenía como objetivo sacar a Japón de la deflación. Esta meta se consideró cumplida en enero del 2006, cuando la inflación anual fue de 0,5%, la más fuerte en 8 años.

De esta forma, la tendencia alcista de la inflación y las mayores tasas de interés en los países desarrollados motivaron una corrección en el comportamiento de los títulos de los mercados emergentes, pues los inversionistas decidieron

pasar a activos de menor riesgo, los cuales también subieron en tasa pero a un menor ritmo. El índice EMBI+ pasó de 192 a comienzos de abril a 230 a finales de junio. Por su parte, el EMBI+ Colombia pasó de 169 a 260. La depreciación de los títulos de mercados emergentes se vio acompañada por devaluaciones de las monedas y caídas en los índices bursátiles, siendo el caso colombiano uno de los más pronunciados. El IGBC registró de abril a junio una desvalorización del 30%, mientras que el peso varió de US\$2.280 a US\$ 2.550 en el mismo período, teniendo una devaluación de casi el 12%.

El mercado de deuda interna tampoco fue ajeno al período de volatilidad del segundo trimestre del año. Los rendimientos de los TES con vencimiento en 2020 subieron de 7,80% a 10,30% durante el segundo trimestre. Ante las condiciones del mercado, el Gobierno Nacional decidió hacer recompras discrecionales de títulos para inyectarle más liquidez al mercado, impulsar la demanda y a la vez hacer más eficiente la curva.

El anuncio consistió en retirar del mercado un monto de hasta \$2.5 billones de pesos en títulos de todos los vencimientos hasta el 2020 a través de recompras discretas y de ofrecer la opción de compra anticipada del título con vencimiento en julio 25 de 2006 por un monto de hasta \$6 billones de pesos con la intención de anticipar liquidez al mercado de TES a través del Programa de Creadores de Mercado. Si bien las reacciones de los inversionistas fueron consideradas en su momento desproporcionadas dado que no hubo cambios radicales en los factores fundamentales del país, la preocupación por la inflación y por el comportamiento de la demanda global eran las principales fuentes de volatilidad para los inversionistas locales.

Para junio de 2006 las señales de desaceleración de la economía norteamericana y de caída de la inflación hicieron que la Reserva Federal decidiera suspender su política de alza en las tasas de interés por primera vez desde el 2004. Esta decisión se mantuvo a lo largo de las reuniones del segundo semestre de la Reserva Federal, disipando las preocupaciones de los inversionistas de renta fija por llevar su liquidez hacia activos de mayor riesgo.

Los positivos resultados económicos y fiscales de los países emergentes han producido una progresiva disminución en el volumen de emisiones de deuda en moneda extranjera y los inversionistas se han interesado en activos denominados en moneda local para compensar la ausencia de activos con altos rendimientos en sus portafolios. En el segundo semestre del año países como Brasil, Colombia y Uruguay realizaron emisiones de deuda externa denominada en moneda local y varias compañías privadas de estos países decidieron continuar con esta tendencia obteniendo excelentes resultados de acogida entre los inversionistas.

Durante el segundo semestre del 2006 la deuda soberana de los mercados emergentes presentó un comportamiento muy positivo producto de la reducción en la aversión al riesgo que se evidenció de manera global. Como consecuencia, los activos de los mercados emergentes (bonos, acciones y monedas) presentaron una alta demanda por parte de los inversionistas internacionales, lo cual llevó a que las cotizaciones de las bolsas de valores latinoamericanas como la mexicana y la brasileña cerraran el año en sus niveles máximos históricos siguiendo la tendencia de las bolsas de valores estadounidenses.

Las valorizaciones en el mercado de renta variable fueron impulsadas por un discurso de la FED menos contraccionista de lo esperado por el mercado y por indicadores de actividad que señalaron una desaceleración de la economía norteamericana menos fuerte de la proyectada a principios del año.

Por otro lado, luego de la fuerte caída de los precios de las materias primas durante agosto y septiembre de 2006, hubo una estabilización en octubre terminando el año con una leve apreciación. El precio del petróleo WTI se estabilizó entre US\$58 y US\$62 por barril, eliminando ciertas preocupaciones con respecto al efecto que una caída en el precio de las materias primas podría tener en las economías de los países emergentes.

Adicionalmente, en el segundo semestre del año se definieron varios procesos electorales de la región, con lo cual la incertidumbre de los inversionistas con respecto al futuro político de América Latina disminuyó.

En mayo 28 de 2006 el presidente Álvaro Uribe fue reelegido en Colombia con el 62,2% de los votos por el período 2006-2010 en la primera vuelta de elecciones. En octubre de 2006 se conocieron los resultados de las elecciones en Brasil: El primero de octubre Luis Ignacio Lula ganó en la primera vuelta con el 48,61% mientras que Geraldo Alckmin, el segundo candidato más fuerte, obtuvo el 41,64%. El 29 de octubre se llevó a cabo la segunda vuelta en la que Lula obtuvo el 60% de los votos, con lo cual consiguió la reelección.

Sin embargo, el mercado ya había asimilado desde la primera vuelta los posibles resultados dado que ambos candidatos habían manifestado su intención de dar continuidad a las políticas de estabilidad económica, por lo cual la época de elecciones no se tradujo en un incremento de la volatilidad o en una ampliación de los "spreads" como sucedió en 2002. De otro lado, el 15 de octubre de 2006 se llevó a cabo la primera vuelta de elecciones en Ecuador, dando como ganador a Álvaro Noboa con el 26%. Sin embargo, en la segunda vuelta al enfrentarse a Rafael Correa, este último resultó electo con el 56,67% de los votos válidos.

El discurso socialista de Correa, su cercanía con el presidente Hugo Chávez, la creación de una Comisión Nacional que revisara la validez de la deuda contratada y los anuncios acerca de una posible nacionalización del sector petrolero hicieron que los "spreads" de la deuda soberana de Ecuador se dispararan a finales del 2006 y durante el 2007 afectando los precios de los bonos y los activos ecuatorianos. Los inversionistas, sin embargo, identificaron el problema como un hecho específico de Ecuador y no generalizaron su disminución de la demanda por los activos de la región.

- **Estrategia y meta de financiamiento 2006 y 2007**

Una vez se completó el prefinanciamiento externo para el año 2006, el cual fue obtenido en su totalidad durante 2005 (US\$2.000 millones), la estrategia se enfocó en atender las necesidades del año 2007, las cuales ascendieron también a US\$2.000 millones. A través de 3 operaciones realizadas en el segundo semestre de 2006 se completó exitosamente la estrategia de financiamiento externo para el año 2007 en los mercados internacionales. A continuación se describen las mencionadas operaciones y demás resultados obtenidos en el último año.

- **Bonos Denominados en dólares y en pesos**

El prefinanciamiento del 2007 inició con la emisión de bonos globales el 27 de julio de 2006 con vencimiento a enero de 2017 por un monto de US\$1.000 millones, con un cupón del 7,375% (el más bajo de los bonos de referencia a 10 años emitido en dólares por Colombia desde 1997) y una tasa de rendimiento del 7,447%. El "spread" de esta transacción sobre el título de 10 años del Tesoro de los Estados Unidos fue de 240 puntos básicos. Con esta operación se obtuvo el 50% de los recursos necesarios para el año 2007.

Este bono constituyó la emisión primaria más grande en la historia de Colombia y obtuvo la mayor demanda, hasta entonces, de las operaciones de bonos externos de Colombia, con un libro de órdenes por US\$3.000 millones, por parte de más de 185 inversionistas institucionales, con una participación del 64% de Estados Unidos, 32% de Europa y 4% de América Latina. Teniendo en cuenta este excelente resultado la Revista IFR (Internatonal Financial Review) otorgó el premio de Best Latin American Bond 2006 a la República de Colombia, por esta emisión de los bonos con vencimiento en el 2017.

El 16 de agosto de 2006 la Nación reabrió los bonos TES Globales con vencimiento en el 2015 por \$716.412'000.000 (aproximadamente US\$300 millones) con el fin de financiar requerimientos presupuestales del año 2006 que de otro modo habrían sido suplidos mediante la colocación de instrumentos de deuda en pesos (TES). El bono denominado en pesos y pagadero en dólares vence el 22 de octubre de 2015, con una tasa de rendimiento del 9,35% y un cupón del 12%. Esta operación marcó un nuevo record de monto demandado, que en esta ocasión fue de aproximadamente US\$3.100 millones, de los cuales el 85% aproximadamente se originó en inversionistas extranjeros.

Continuando con el programa de prefinanciamiento, el 19 de septiembre de 2006 la Nación llevó a cabo la emisión de US\$1.000 millones de un nuevo bono global de 31 años. El bono vence el 18 de septiembre de 2037, con un cupón del 7,375% y una tasa de rendimiento del 7,453%. Este bono, emitido con el mayor plazo en la historia de las emisiones de Colombia en los mercados de capitales, cuenta con un cupón y un rendimiento similares a los logrados con el bono del 2017, lo cual confirma la mejoría en la percepción de riesgo del país y el interés de los inversionistas por aumentar su exposición al crédito colombiano. El monto demandado fue de aproximadamente US\$2.400 millones por parte de alrededor de 100 inversionistas institucionales.

Los resultados netos de esta transacción, que estuvo enmarcada en una operación de manejo de deuda, le permitieron a Colombia conseguir nuevos recursos de financiamiento por US\$531,6 millones y sustituir títulos de deuda pública externa por US\$468,4 millones de valor nominal con vencimiento en 2020, 2027 y 2033. Con esta operación el Gobierno no solo disminuyó sus riesgos de refinanciamiento, sino que redujo también las distorsiones en la parte larga de la curva de rendimientos en dólares. Además, la emisión del bono con vencimiento en 2037, le permitió al Gobierno extender la duración en 3,14 años y la vida media en 12,66 años en comparación con el portafolio de bonos recomprados.

Por último, y con el fin de completar la estrategia de financiamiento externo para el año 2007 en los mercados internacionales, el 31 de octubre de 2006 la Nación reabrió los bonos globales con vencimiento el 18 de septiembre de 2037, por un monto nominal total de US\$468,4 millones, luego de recibir ofertas por más de US\$3.110 millones. La reapertura contó con una participación de 159 inversionistas con una distribución geográfica de 63% de Estados Unidos y Canadá, 34% de Europa y 3% de América Latina.

El bono tiene un cupón de 7,375% y fue colocado a una tasa de rendimiento de 7,142%. En esta operación se logró la tasa de colocación más baja para títulos de deuda externa de largo plazo en los últimos 10 años, siendo incluso menor a la de las colocaciones de 10 y 31 años realizadas por Colombia en meses anteriores. La mejora en los indicadores macroeconómicos del país, la mejor percepción de riesgo por parte de los inversionistas y una entrada oportuna al mercado, fueron los factores que permitieron obtener este excelente resultado.

2.1.4.2.2.1. Operaciones de Manejo de Deuda

Durante 2006 se realizaron tres operaciones de manejo de deuda externa con el fin de mejorar el perfil de la deuda, protegerse de riesgos de tasa de interés y cambiario y corregir los tramos ineficientes de la curva de rendimientos de los bonos emitidos en dólares.

- ✓ “Tender for cash”, oferta de recompra de bonos de la parte corta de las curvas en dólares y euros y reapertura del TES Global 2015

El 6 de marzo de 2006 se realizó una operación de manejo de deuda a través del mecanismo de “tender for cash”, contingente a un financiamiento a través de la reapertura de los TES Globales con vencimiento en el 2015 por un monto de \$537.373'000.000 (equivalente a US\$238,2 millones aproximadamente). En la transacción se recompraron bonos de la parte corta de la curva en dólares y euros (2006-2011), por un monto aproximado de US\$601 millones.

Esta operación se realizó con varios objetivos en mente: i) extender las amortizaciones de la deuda en el corto plazo con el fin de reducir el riesgo de refinanciamiento en el período 2006-2011; ii) disminuir el costo promedio de la deuda de la Nación; iii) mejorar la liquidez de los TES Globales para que en el futuro la Nación pueda emitir a menores costos, y iv) reducir la exposición de la deuda al riesgo cambiario.

Los títulos recomprados fueron los siguientes: Bonos Globales con vencimiento en 2006 y cupón de 10,5% por un monto de US\$105,2 millones; Bonos Globales con vencimiento en 2007 y cupón de 7,625% por un monto de US\$106,5 millones; Bonos Globales con vencimiento en 2008 por un monto de US\$235 millones y finalmente notas denominadas en euros con vencimiento en 2011 y cupón de 11,5% por un monto de 128,2 millones de euros.

Los fondos para dichas recompras provinieron de la reapertura de los TES globales 2015, por un monto de \$537.373'000.000 (equivalente a US\$238,2 millones aproximadamente). Este bono, con cupón de 12%, vencimiento el 22 de octubre de 2015 tuvo al momento de su reapertura un precio público de 129,2% y un rendimiento de 7,6% (aproximadamente 15 puntos básicos por encima del bono de referencia de la curva de TES local).

- ✓ Emisión del bono Global con vencimiento en el 2037 y compra de bonos externos en dólares

El pasado 6 de septiembre de 2006 la Nación realizó la emisión de un nuevo bono en dólares con vencimiento en el 2037 en los mercados de capitales internacionales, con el objetivo de prefinanciar la vigencia fiscal del 2007. De igual manera, la Nación anunció el 6 de septiembre de 2006 una operación de manejo de deuda pública externa consistente en la sustitución y/o recompra de títulos de deuda pública de la parte larga de la curva en dólares por un monto de hasta US\$500 millones en valor nominal, condicionada a la emisión de los títulos con vencimiento en el 2037.

El Gobierno colombiano aceptó órdenes de compra por un monto aproximado de US\$468,4 en valor nominal de los bonos con vencimiento en 2020, 2027 y 2033, luego de recibir ofertas por un total de US\$958 millones.

Los montos recomprados fueron los siguientes: bonos globales con vencimiento en 2020 y cupón de 11,75% por un monto de US\$278,9 millones; bonos globales con vencimiento en 2027 y cupón de 8,375% por un monto de US\$25,8 millones y bonos globales con vencimiento en 2033 y cupón de 10,375% por un monto de US\$163,6 millones.

- ✓ “Tender for cash”, oferta de recompra de bonos de la parte corta de la curva en dólares y emisión del TES global 2027

El 12 de junio de 2007 la Nación realizó la emisión de un nuevo bono denominado en pesos y pagadero en dólares (TES global) con vencimiento en el 2027 en los mercados de capitales internacionales, con destino a la financiación de apropiaciones presupuestales de la vigencia 2007, siendo esta una operación sustitutiva de endeudamiento en el mercado interno. El TES Global fue finalmente emitido por \$1.924.515'000.000 (equivalentes a alrededor de US\$1.000 millones) con un cupón de 9,85% y un precio de 100%.

Este es el bono emitido con el mayor plazo en la historia de las emisiones de Colombia en la curva de TES globales. El monto demandado fue de alrededor de US\$5.200 millones y aproximadamente 98 inversionistas institucionales participaron en la transacción, confirmando la mejor percepción de riesgo del país y el interés por lograr exposición a títulos denominados en pesos.

De igual manera, la Nación anunció el mismo día una operación de manejo de deuda pública externa consistente en la sustitución y/o recompra de títulos de deuda pública de la parte corta de la curva en dólares y de TES Globales, condicionada a la emisión de los títulos con vencimiento en el 2027.

El Gobierno colombiano recibió ofertas de inversionistas interesados en vender sus bonos por un monto de aproximadamente US\$2.200 millones en todas las referencias incluidas en la recompra. Sin embargo, solo se aceptaron órdenes de compra por un monto total de US\$850,8 millones en valor nominal distribuidos de la siguiente manera: US\$26.1 millones de los bonos con cupón de 8,625% y vencimiento en 2008, US\$413.8 millones de los bonos con cupón de 9,75% y vencimiento en 2009, US\$145.4 millones de los bonos con cupón de 10,5% con vencimiento en 2010, US\$100.8 millones de los bonos con cupón de 9,75% y vencimiento en 2011, US\$72.9 millones de los bonos con cupón variable (FRN), amortizable y vencimiento en el 2013 y \$178.432 millones de los TES globales con vencimiento en el 2010.

Los resultados netos de la operación le permitieron a Colombia conseguir nuevos recursos de financiamiento por US\$47.5 millones. Con esta operación el Gobierno no sólo siguió disminuyendo el riesgo de refinanciamiento, sino que redujo las distorsiones en la parte corta de la curva de rendimientos en dólares y de TES globales. Además, la emisión del bono con vencimiento en el 2027 le permitió al Gobierno extender la duración en 6,4 años y la vida media en 16,6 años en comparación portafolio de bonos recomprados.

2.1.4.2.2.2. Operaciones de cobertura

- *Swaps* extinguidos peso-dólar

Durante el 2006, la Nación estuvo muy activa en operaciones de manejo de deuda a través de operaciones de cobertura de riesgo cambiario especialmente empleando “cross currency extinguishable swaps”. Este tipo de derivados financieros incluye una cláusula de crédito por la que se produce una terminación inmediata de las

obligaciones derivadas del contrato si alguna de las partes entra en situación de "default", tal y como aparece en las definiciones de ISDA¹³ 2003. Esta condición representa un ahorro para la Nación frente a otro tipo de *swaps* existentes en el mercado.

El 31 de enero de 2006 la Nación suscribió una operación de cobertura consistente en un (*cross currency extinguishable swap*) extingüible peso-dólar por un monto total de US\$202,5 millones (\$460,28 mm). La operación de cobertura busca eliminar el riesgo de tasa de cambio sobre los compromisos totales derivados del contrato de empréstito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) el 27 de septiembre de 2004 por un monto de US\$100 millones y parcialmente sobre los compromisos de otro contrato de empréstito con el BIRF por un monto total de US\$102,5 millones. Dicha operación de cobertura se realizó con el banco Citigroup y le permitió a la Nación cambiar obligaciones denominadas en dólares por flujos en pesos, de manera que la República de Colombia se comprometió a pagar flujos en pesos a una tasa de IPC + 2,23% y recibir flujos en dólares a una tasa de Libor 6 Meses (L6M) + 0,5%.

El segundo extingüible peso-dólar se llevó a cabo el 27 de julio de 2006 por un monto de US\$97,5 millones (\$368,8 mm). Con esta operación de cobertura se buscaba eliminar los riesgos de tasa de cambio y de interés sobre el saldo no cubierto de un crédito con el BIRF suscrito el 4 de noviembre de 2004. Esta operación también tuvo como contraparte a Citigroup y le permitió a la Nación cambiar flujos en dólares a pesos pagando una tasa fija en pesos de 9,2% y recibiendo una tasa variable en dólares de L6M + 0,5%.

El último *cross currency swap* extingüible se realizó el 15 de noviembre de 2006 con JP Morgan como contraparte. El objetivo era cubrir un contrato de empréstito con el BIRF suscrito el 4 de abril de 2005. El monto de la cobertura fue de US\$50 millones (\$113,9 mm) y por medio de esta operación la República de Colombia se comprometió a pagar una tasa fija en pesos de 8,25% y recibir una tasa variable en dólares de L6M + 0,5%.

2.1.4.2.2.3. Calificadoras de riesgo

En el mercado externo se han alcanzado importantes logros, a pesar de los diferentes sucesos de coyuntura que afectan la percepción de riesgo. En este sentido, Colombia ha obtenido importantes avances en las calificaciones otorgadas por las agencias calificadoras de riesgo internacionales. Es así como en el primer semestre del año, Standard and Poor's (S&P) y Fitch subieron la calificación de la deuda en moneda extranjera de Colombia a BB+, un nivel por debajo del grado de inversión, alcanzando el mismo nivel de la calificadora Dominion Bond Rating Service (DBRS), el cual fue otorgado en diciembre de 2006. Asimismo, Moody's Investors Service incrementó el *outlook* de la calificación del país de estable a positivo el pasado mes de junio.

Por otro lado, la deuda en moneda local de Colombia se encuentra actualmente dentro del grado de inversión según las Agencias S&P, Moody's y Fitch, teniendo en cuenta que la Agencia DBRS no otorga calificaciones para este tipo de deuda. Adicionalmente, S&P le otorgó a Colombia el grado de inversión (BBB-) para las nuevas emisiones de bonos denominados en moneda extranjera mientras que Fitch también les otorgó grado de inversión en términos de normatividad, seguridad y control a los capitales que los agentes internacionales tienen para invertir en el país (techo país).

¹³ International Swaps and Derivatives Association.

Cuadro 2.15.

Comparativo de las calificaciones para la deuda de largo plazo - Colombia

Agencia	Jun-06			Jun-07		
	Moneda local	Moneda extranjera	Perspectiva	Moneda local	Moneda extranjera	Perspectiva
Standard & Poor's	BBB	BB	Positiva	BBB+	BB+	Estable
Moody's	Baa3	Ba2	Estable	Baa3	Ba2	Positiva
Fitch Ratings	BBB-	BB	Positiva	BBB-	BB+	Estable
DBRS	-	-	-	N/A	BB (High)	Estable

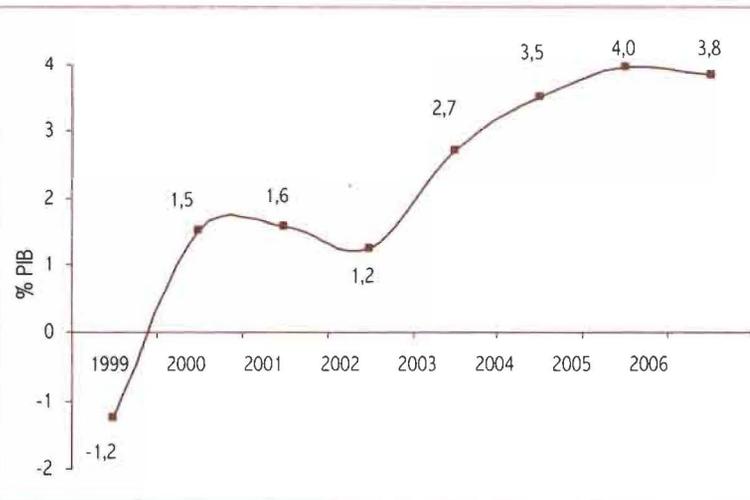
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DGCPTN.

2.1.5. Deuda pública

A partir del año 2002 el Gobierno Nacional ha hecho un importante esfuerzo por reducir el déficit fiscal y tener una política consistente con la sostenibilidad de mediano plazo. Este esfuerzo fiscal ha llevado a alcanzar y consolidar importantes superávits primarios en los últimos años, tal como se observa en la gráfica 2.12.

Gráfico 2.12.

Balance primario SPNF

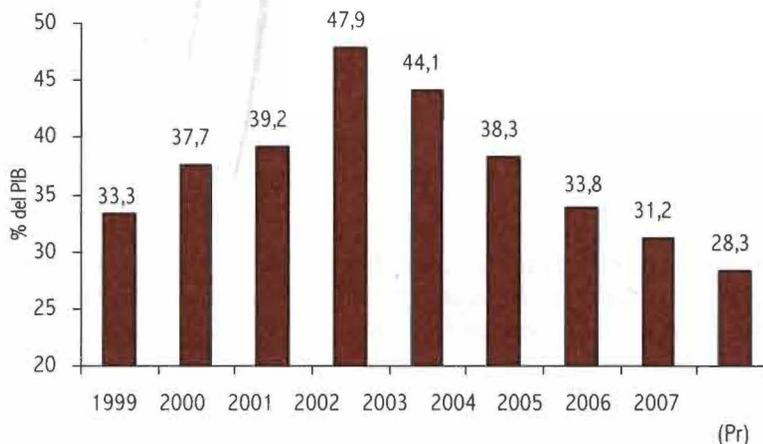


Fuente:
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público.
D6PM.

Gracias a los mejores resultados fiscales, la evolución de la deuda pública ha sido favorable y ha venido disminuyendo como porcentaje del PIB. En la gráfica 2.13 se puede observar el comportamiento de la Deuda Neta de Activos Financieros, la cual se estima siga decreciendo en el año 2007.

Gráfico 2.13.

Deuda neta de activos financieros



Fuente:
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público.
DGP.M.

2.2. Balance fiscal de entidades territoriales

2.2.1. Balance fiscal subnacional

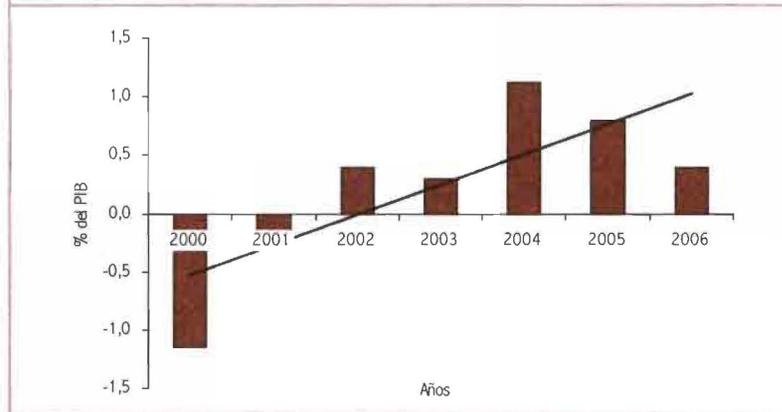
En 2006 las finanzas públicas territoriales completaron cinco años continuos de superávit. De acuerdo con el Banco de la República el consolidado regional y local cerró con un balance fiscal positivo equivalente a 0,4% del PIB, \$1.3 billones de pesos. Este resultado incluye gobernaciones, alcaldías y entidades descentralizadas, en las que se destacan las Empresas de Servicios Públicos, las Empresas Sociales del Estado y los establecimientos públicos. No obstante el superávit, la inversión continuó en expansión gracias al crecimiento tanto de las transferencias nacionales como de los ingresos propios.

El superávit estimado por el Banco de la República fue menor 0,4% del PIB al registrado en 2005¹⁴. Resultado previsto en un escenario de fortalecimiento de la descentralización, en el cual las entidades territoriales han ampliado de forma sostenida sus gastos de inversión desde 2001 (Gráfico 2.14.).

¹⁴ Corresponde a la estimación denominada en el lenguaje especializado por debajo de la línea, es decir midiendo el financiamiento.

Gráfico 2.14.

Balance fiscal regional y local consolidado % del PIB

Fuente:
DAF.

El desempeño de los gobiernos centrales explicó en gran medida el positivo balance fiscal regional y local de 2006. Gobernaciones y alcaldías capitales cerraron con un superávit fiscal de 0,5% del PIB, inferior en 0,3% del PIB al registrado en 2005 (Cuadro 2.16.).

Los resultados fiscales consolidados de 2006 confirman las bondades del modelo de descentralización con responsabilidad fiscal vigente: estabilizar el gasto corriente y la deuda pública para garantizar un crecimiento sostenido de la inversión.

El menor superávit obedeció al aumento de la inversión: entre 2005 y 2006 el gasto conjunto en inversión social y de capital subió de 5,8% a 6,5% del PIB, mientras la suma de los gastos de funcionamiento e intereses permaneció estable en 2,3% del PIB. Los ingresos totales sin incluir desembolsos de crédito aumentaron 0,3% del PIB, gracias al dinamismo de las transferencias nacionales y los ingresos de capital (Cuadro 2.16.).

Los ingresos más dinámicos fueron los de capital (31%), seguidos por las transferencias nacionales (15%). El favorable comportamiento de los ingresos por regalías, los recursos del balance y el traslado de excedentes de empresas públicas descentralizadas, especialmente en Bogotá y Medellín, explicaron, al igual que en 2005, el crecimiento de los recursos de capital (Cuadro 2.16.).

La tendencia alcista de los ingresos por transferencias nacionales obedeció al estricto cumplimiento de las normas que vinculan el Sistema General de Participaciones (SGP) a la evolución de los costos en la prestación de servicios básicos en educación, salud y agua potable, más aumentos adicionales por crecimientos anuales del PIB superiores a 4% (Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001). Este sistema les ha dado a las entidades territoriales la certeza financiera requerida para cumplir sus competencias en materia de inversión social.

El recaudo tributario siguió creciendo por encima de la inflación (12%), pasando de \$7.8 billones en 2005 a \$8.7 billones de pesos en 2006. El mayor dinamismo se registró en las rentas municipales por predial e industria

y comercio, en especial en las ciudades de Bogotá y Medellín. Las rentas departamentales de mejor desempeño fueron cervezas y registro (Cuadro 2.16.). El dinamismo de la economía nacional en un entorno institucional de mejor gestión tributaria favoreció el buen comportamiento de los recaudos.

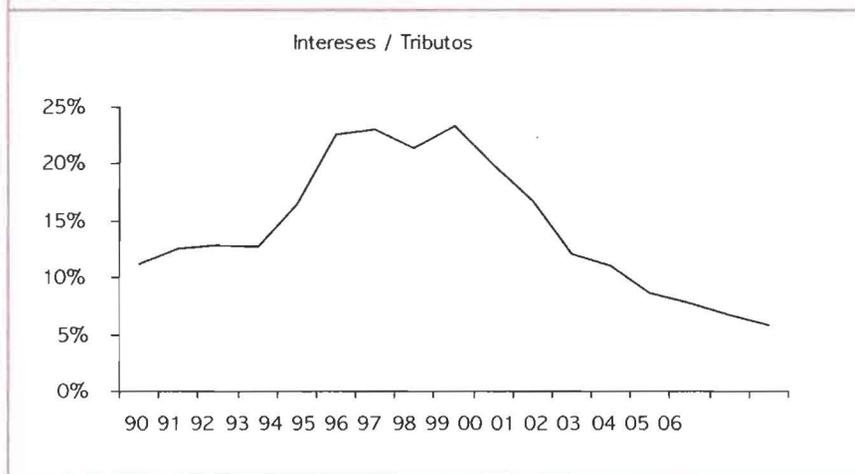
Los gastos de mayor crecimiento fueron los de capital pasaron de 2,3% en 2005 a 2,8% del PIB en 2006. En este tipo de gasto sobresalen los programas sociales y de modernización de infraestructura vial y urbana (sistemas de transporte masivo) ejecutados en desarrollo de los planes nacionales y subnacionales de desarrollo, situación que evidencia las ventajas de mantener un esquema de descentralización fiscal donde el Gobierno Nacional conserva un margen de maniobra financiero, que preservando la solvencia estatal, le permite apoyar de forma sostenida la realización de inversiones de gran impacto regional.

En línea con lo anterior, se amplió la disponibilidad de los ingresos de recaudo propio para financiar inversión: los ingresos tributarios y no tributarios evidenciaron un crecimiento superior al de los gastos de funcionamiento y el pago de intereses (Cuadro 2.16.). Los gastos sociales financiados con SGP crecieron más rápido que las transferencias nacionales por este mismo concepto, hecho relacionado con la ejecución de recursos por SGP dejados de utilizar en las vigencias 2004 y 2005, incorporados en los presupuestos de 2006 como recursos del balance. Este evento recuerda la necesidad de continuar fortaleciendo la gestión institucional subnacional en las áreas de planeación y ejecución, tanto financiera como administrativa.

El gasto en intereses continuó disminuyendo: el pago de intereses de deuda pública como proporción de los ingresos tributarios bajó de 20% en 1999 a 6% en 2006, el menor desde 1990 (Gráfico 2.15.). El mantenimiento de bajas tasas de interés, la disminución del saldo de la deuda tanto en pesos como en dólares, así como la reestructuración y refinanciación de parte de esta, son los factores que más han favorecido esta tendencia a la baja.

Gráfico 2.15.

Pago de intereses como porcentaje de ingresos tributarios gobernaciones y alcaldías capitales.



■ Fuente:
Secretarías
Departamentales
de Hacienda y CGN.
Cálculos: DAF

Cuadro 2.16.

Balance fiscal agregado gobernaciones y alcaldías capitales
Millones de pesos

	Dic 2005	% del PIB	Dic 2006	% del PIB	Variación 2006/2005 %
Ingresos	25.263.689	8,9	29.505.250	9,2	17
Ingresos corrientes	19.377.856	6,8	21.806.184	6,8	13
Ingresos tributarios	7.817.147	2,7	8.787.008	2,7	12
Ingresos no tributarios	1.458.238	0,5	1.421.455	0,4	-3
Ingresos por transferencias	10.102.471	3,5	11.597.720	3,6	15
Gastos	23.038.631	8,1	27.948.230	8,7	21
Gastos corrientes	16.358.069	5,7	18.971.806	5,9	16
Funcionamiento	5.921.154	2,1	6.577.864	2,1	11
Intereses y comisiones	531.576	0,2	509.637	0,2	-4
Operativos de inversiones social	9.905.339	3,5	11.884.306	3,7	20
Déficit o ahorro corriente	3.019.787	1,1	2.834.378	0,9	-6,1
Ingresos de capital	5.885.833	2,1	7.699.066	2,4	31
Gastos de capital	6.680.562	2,3	8.976.423	2,8	34
Déficit o ahorro de capital	-794.729	-0,3	-1.277.358	-0,4	61
Déficit o superávit total	2.225.058	0,8	1.557.020	0,5	-30

Fuente: Secretarías
Departamentales
de Hacienda y CGN

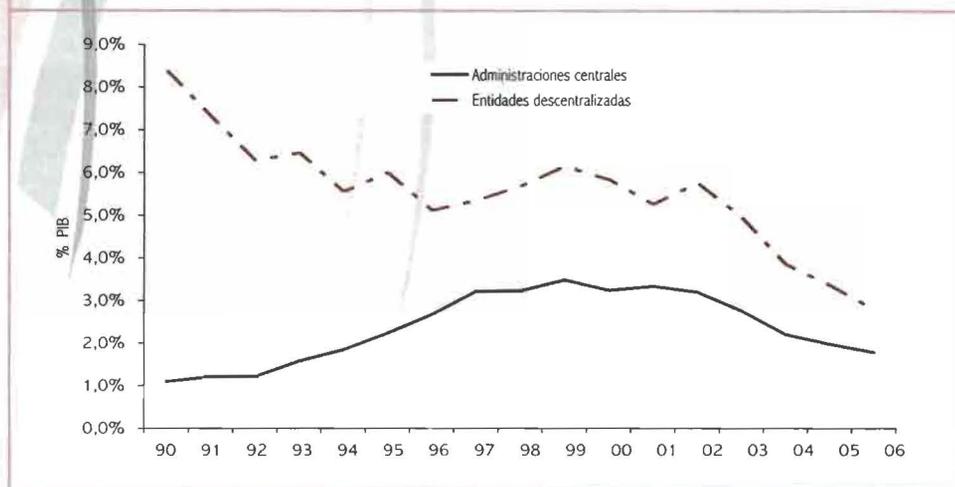
2.2.2. Tendencia y sostenibilidad de la deuda a nivel subnacional

El saldo de la deuda territorial acentuó la tendencia a la baja que registra desde 2001: en diciembre de 2006 llegó a 4,6% del PIB, su nivel más bajo desde 1990 (Gráfico 2.16.).

El descenso resultó más marcado en las entidades descentralizadas que en las administraciones centrales. En las primeras disminuyó de 5,3% en 2001 a 2,8% del PIB en 2006, y en las segundas de 3,3% a 1,8% del PIB en los mismos años (Gráfico 2.16.).

Gráfico 2.16.

Deuda pública territorial por tipo de administración % PIB



Fuente:
CGR y Banco de la
República.
Cálculos: DAF.

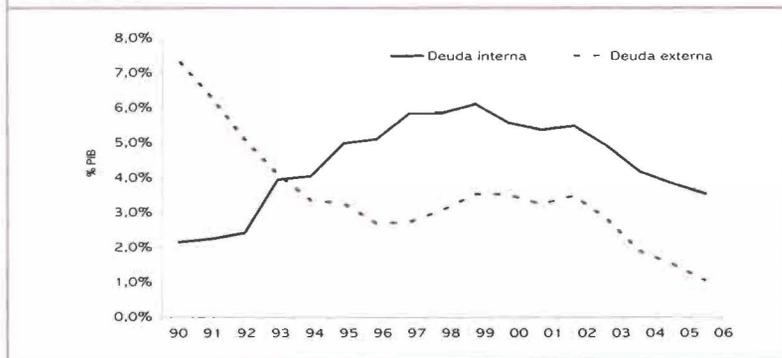
La aplicación de las normas de responsabilidad fiscal, incluyendo los controles al endeudamiento allí contemplados, en un ambiente de notoria reactivación económica propició la disminución de la deuda como porcentaje del PIB, luego de la crisis de sobreendeudamiento vivida a finales del milenio pasado.

La disminución del saldo no fue el resultado exclusivo de la revaluación del peso: descendió tanto la deuda interna como la externa. La primera pasó de 5,4% en 2001 a 3,5% del PIB en 2006 y la segunda de 3,2% a 1,1% del PIB en los mismos años (Gráfico 2.17.).

La apreciable disminución del saldo de deuda en dólares permitió a las entidades territoriales culminar 2006 con un amplio margen de protección contra el riesgo cambiario, en contraste con lo ocurrido entre 1998 y 2001, cuando en medio de una acelerada devaluación del peso se precipitó una crisis general de pagos, en gran parte ocasionada por la ausencia de este tipo de protección.

Gráfico 2.17.

Deuda pública territorial interna y externa como % PIB
Millones de pesos



Fuente:
CGR y Banco de la
República.
Cálculos: DAF.

Al cierre de 2006 el saldo total de la deuda territorial (interna y externa) se distribuyó así: administraciones centrales \$5.7 billones (39%) y entidades descentralizadas \$8.9 billones 61%. Por niveles de gobierno las entidades con menor deuda son las alcaldías no capitales y las más endeudadas las descentralizadas, en especial en las empresas de transporte masivo y servicios públicos de Bogotá, Cali y Medellín (Cuadro 2.17.).

Cuadro 2.17.

Deuda pública territorial por niveles de gobierno diciembre de 2006
Millones de pesos

	Millones		% PIB		Crecimiento % 2005/2006	% Total 2006
	2005	2006	2005	2006		
Interna	11.208.677	11.396.430	3,9	3,6	2	77
Gobernaciones	1.627.142	1.591.802	0,6	0,5	-2	11
Alcaldías capitales	2.638.590	2.736.040	0,9	0,9	4	19
Alcaldías no capitales	607.723	641.826	0,2	0,2	6	4
Ent. descentralizadas	6.335.22	6.426.763	2,2	2,0	1	44
Externa	4.017.454	3.354.020	1,4	1,0	-17	23
Gobernaciones	110.419	104.053	0,0	0,0	-6	1
Alcaldías capitales	886.851	679.447	0,3	0,2	-23	5
Alcaldías no capitales	0	0	0,0	0,0	0	0
Ent. descentralizadas	3.020.184	2.570.520	1,1	0,8	-15	17
Total	15.226.130	14.750.450	5,3	4,6	-3	100
PIB nominal	285.312.864	320.727.847				

Fuente: CGR y Banco de la
República.
Cálculos: DAF.

Frente a 2005 la menor disminución de deuda en 2006 ocurrió en las gobernaciones, donde el saldo bajó tanto en pesos como en dólares (Cuadro 2.17.).

Las alcaldías capitales y no capitales registraron el mayor aumento del endeudamiento interno, pero a ritmos inferiores que el crecimiento nominal del PIB (Cuadro 2.17.). En Bogotá y Medellín se presentaron los mayores desembolsos de deuda interna como parte de una estrategia dirigida a mejorar el perfil de sus portafolios, reducir el riesgo cambiario y obtener nuevos recursos para complementar la financiación de sus planes de desarrollo.

Cuadro 2.18.

Deuda externa territorial por prestatario

Prestatario	Millones de US\$			Millones de pesos		
	Diciembre de 2005	Diciembre de 2006	Variación %	Diciembre de 2005	Diciembre de 2006	Variación %
EPM (Empresas Públicas de Medellín)	457	434	-5	1.044.029	970.649	-7
ETMVA (Empresa Trans. Valle Aburrá)	453	409	-10	1.035.715	915.618	-12
EMCALI (Empresas Municipales de Cali)	141	122	-13	321.392	273.830	-15
URRÁ (Hidroeléctrica del Valle de Aburrá, Antioquia)	125	100	-19	284.563	224.672	-21
EAAB (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá)	115	53	-54	262.489	119.190	-55
EMP PEREIRA (Empresas Públicas de Pereira)	10	12	10	23.894	25.824	8
ETB/QUILLA (Empresa de Teléfonos de Barranquilla)	5	6	3	12.289	12.397	1
CHEC (Hidroeléctrica Caldas)	5	5	0	11.707	11.474	-2
Acueducto de Bucaramanga	2	2	-22	5.642	4.323	-23
Teléfonos de Nariño	2	2	0	4.401	4.313	-2
Compañía Telefónica Huila	2	2	0	3.883	3.805	-2
TELEARMENIA (Empresas Telefónica de Armenia)	1	1	0	2.893	2.835	-2
ETB (Empresa de Teléfonos de Bogotá)	2	0	-91	4.409	391	-91
Empresas Públicas Bucaramanga	1	1	-48	2.332	1.197	-49
EPMANIZALES (Empresas Públicas de Manizales)	0,2	0,0	-100	545	0	-100
EDA (Empresas Departamentales de Antioquia)	0,0	0,0	0	0	0	0
Total entidades descentralizadas	1.322	1.148	-13	3.020.184	2.570.520	-15
Bogotá D.C.	309	218	-29	706.177	488.243	-31
Medellín	10	10	0	23.000	22.522	-2
Cali	8	8	-5	19.162	-17.796	-7
Cartagena	55	62	13	126.028	139.707	11
Pasto	5,5	5,0	-9	12.484	11.178	-10
Total alcaldías capitales	388	303	0	886.851	679.447	-0,2
Antioquia	31	27	-13	70.214	59.849	-15
Cundinamarca	18	20	12	40.204	44.204	10
Total gobernaciones	48	46	-4	110.419	104.053	-6
Total deuda externa territorial	1.759	1.498	-15	4.017.454	3.354.020	-17

Fuente:

Banco de la República

Cálculos: DAF.

En 2006 la deuda que más disminuyó fue la externa: en las alcaldías capitales pasó de 0,3% en 2005 a 0,2% del PIB en 2006, mientras en las entidades descentralizadas de 1,1% a 0,8% del PIB (Cuadro 2.17.).

Las amortizaciones en moneda extranjera fueron mayores que los desembolsos y por ello el saldo bajó tanto en pesos como en dólares. El Distrito Capital registró la mayor disminución del saldo en dólares: en diciembre de 2006 amortizó USD100 millones de bonos externos emitidos en 2001. El mayor aumento de este tipo de deuda se presentó en Cartagena por desembolsos de un crédito contratado con el Banco Mundial destinado al sector de agua potable y saneamiento básico (Cuadro 2.18.).

El principal efecto de la tendencia antes mencionada es la disminución del riesgo cambiario del portafolio de la deuda territorial, hecho que favorece una mejor calificación del riesgo crediticio en las entidades donde esta ha

Cuadro 2.19.

Mayores prestatarios territoriales 2006
Millones de pesos

	2006	% Total
Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá	4.915.103	33
Bogotá, D. C.	1.831.216	12
Empresas Públicas de Medellín	1.054.148	7
E.A.A.B.	693.843	5
Empresas Públicas Municipales de Cali	665.041	5
Santiago de Cali	592.462	4
Valle del Cauca	351.697	2
Cundinamarca	296.412	2
EPM de Bogotá Telecomunicaciones	257.241	2
Barranquilla	240.972	2
Santander	215.847	1
Medellín	201.523	1
ETB	188.935	1
Antioquia	149.849	1
Cartagena	139.707	1
UNE EPM Telecomunicaciones S.A. ESP	124.332	1
Arauca	87.203	1
Empresa Departamentales de Antioquia-Edatel	85.991	1
Cúcuta	84.123	1
Atlántico	80.972	1
Demás entidades	2.497.076	17
Total	14.728	100

Fuente: CGR y Banco
de la República.
Cálculos: DAF.

tenido lugar, así como la reducción de los pasivos contingentes nacionales, dado que la totalidad de la deuda externa subnacional está garantizada por el Gobierno Nacional.

El 44% de la deuda externa regional y local está en cabeza de Empresas Públicas de Medellín (EPM) y Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (ETMVA). Dentro de las administraciones centrales el mayor porcentaje de deuda externa está en cabeza de Bogotá, D. C. (Cuadro 2.18.).

Con todo, la deuda territorial continúa concentrada: el 83% del total se encuentra en cabeza de los 20 mayores prestatarios, dentro de las cuales se destacan ETMVA, Bogotá, D. C. y EPM (Cuadro 2.19.).

En un entorno de fortalecimiento de ingresos, mayor superávit tanto primario como fiscal y menor endeudamiento mejoró la calidad de la cartera territorial. El porcentaje de la deuda calificada en "A", aquella que además de servirse en forma cumplida presenta mínimos factores de riesgo, subió en el nivel departamental de 35% en 2000 a 58% en 2006, y de 49% a 73% en el nivel municipal en los mismos años (Cuadro 2.20.).

Cuadro 2.20.

Calificación de la cartera territorial
Porcentajes

Calificación	2000	2006
	% total	% total
A	35	58
B	42	31
C	15	7
D	6	2
E	2	2
Total departamentos	100	100
A	50	73
B	16	3
C	20	1
D	10	19
E	4	4
Total municipios	100	100

Fuente: Superintendencia
Financiera.

La ejecución y seguimiento de los programas de ajuste fiscal (leyes 358 y 617) y de los acuerdos de reestructuración de pasivos (ley 550) favorecieron los esfuerzos y la disciplina fiscal regional y local.

Durante 2006 111 entidades territoriales adelantaron programas de ajuste fiscal con el apoyo y asistencia técnica del Ministerio de Hacienda: 16 departamentos y 95 municipios (Cuadro 2.21.).

Cuadro 2.21.**Entidades en ajuste fiscal con apoyo de la Nación**

	Departamentos	Municipios	Total
Ley 550/99	10	64	75
Ley 617/00	3	25	28
Ley 358	3	6	9
Total	16	95	111

Fuente: DAF.

Los acuerdos de reestructuración de pasivos de Ley 550 de 1999 son¹⁵: Departamento de Amazonas, Leticia, Caucasia*, Zaragoza, Barranquilla, Malambo, Achí, Departamento de Bolívar, Magangué, Salamina, Belén de los Andaquíes*, Departamento del Cauca, Guapi, Patía del Bordo, Popayán, Astrea, Becerril*, Codazzi, La Paz, Bahía Solano, Condoto, Departamento del Chocó, Istmina, Novita, Nuquí, Tadó**, Cereté, Montería, Departamento del Guainía, Inírida, Distracción, El Molino, Fonseca, Maicao, Rihacha, Villanueva, Aracataca, Departamento del Magdalena, El Retén, Fundación, Plato**, Santa Ana, Santa Marta, Departamento de Nariño, Sandoná, Tumaco, Pamplona, Puerto Asís, Córdoba*, Departamento de San Andrés, Providencia, Corozal**, Galeras, Guaranda, Majagual, San Benito Abad, Tolu viejo, Tolú, Ambalema, Departamento del Tolima, Lérica, Líbano, Mariquita, Rovira, Buenaventura, Cartago, Dagua, Palmira, Pradera, Departamento del Vichada.

Los programas de saneamiento fiscal de ley 617¹⁶ de 2000 son: Bello*, Caramanta, Girardota*, Rionegro, Departamento del Atlántico, Cartagena*, María La Baja, Chinchiná, Palestina, Villamaría, El Copey, San Diego, Pacho*, Filandia*, Charalá, Departamento de Santander, Piedecuesta*, San Gil*, Cajamarca, Espinal, Guamo, Ibagué, Icononzo*, Villarrica, Cali, Departamento del Valle, Guacarí y Jamundí.

Los planes de desempeño fiscal de ley 358 de 1997 son¹⁷: Frontino, Quibdó**, Departamentos de Córdoba*, Norte de Santander* y Putumayo, Fresno, Santa Isabel* y Roldanillo*.

En el marco de los acuerdos de reestructuración de pasivos se restauraron acreencias por \$2.6 billones de pesos, de las cuales 70%, \$1.8 billones, corresponde a pasivos diferentes de deuda pública (Cuadro 2.22).

Con apoyo de la Nación se reestructuraron \$1.8 billones de los cuales \$1.06 billones contaban con garantía de la Nación del 40% y \$316 mil millones estaban totalmente garantizados por el presupuesto nacional.

De la misma manera, con el apoyo del Ministerio las entidades territoriales mejoraron su capacidad para fortalecer sus ingresos de recaudo propio. En cumplimiento de estas actividades se realizaron 18 talleres en diferentes regiones del país que contaron con la participación de 1.515 funcionarios provenientes de 906 municipios del territorio nacional.

¹⁵ * Acuerdos terminados con éxito. ** Acuerdos fracasados por incumplimiento.

¹⁶ * Programas terminados con éxito.

¹⁷ * Planes terminados con éxito. ** Planes terminados por incumplimiento.

Cuadro 2.22.

Pasivos reestructurados con apoyo de la Nación diferentes de deuda pública 31 de diciembre de 2006
Millones de pesos

	Salarios y mesadas pensionales	Seguridad social	Proveedores	Totales
Departamentos	95.427	328.362	99.058	522.847
Municipios	262.768	521.901	359.845	1.114.514
Universidades	54.998	66.957	19.423	141.378
Total	413.193	917.220	478.326	1.808.739

Fuente: DAF.

2.2.3. Pasivo pensional

La ley 100 de 1993 previó que los entes territoriales debían estimar la magnitud del pasivo pensional y constituir las respectivas reservas. Para ello la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, administrado por el Ministerio de Hacienda, como un sistema de ahorro obligatorio para recaudar los recursos necesarios para que las Entidades Territoriales cubran dicho pasivo. A marzo de 2007 el nivel de cobertura de las reservas constituidas en las entidades administradoras del patrimonio autónomo y en el portafolio del FONPET, administrado por el Tesoro Nacional, alcanza el 15,17%. Frente a un pasivo calculado de \$72,1 billones con corte a diciembre 31 de 2006, se cuenta con \$10,9 billones de reservas pensionales.

Para contribuir a la solución de los problemas de información de las entidades territoriales que impedían la estimación del cálculo de los pasivos pensionales, el Ministerio de Hacienda diseñó e implementó el proyecto "Historias Laborales y Pasivos Pensionales de las Entidades Territoriales", al cual se han vinculado 3.377 entidades territoriales, de las cuales 1.130 son del nivel central y 2.247 son del nivel descentralizado.

En el marco de este proyecto se ha capacitado y asesorado permanentemente a los funcionarios territoriales con miras a obtener las bases de datos de historias laborales que son comparables entre sí gracias a la aplicación de una metodología uniforme, elaboradas persona por persona, las cuales quedan disponibles tanto en cada entidad territorial como en este Ministerio siendo el insumo para la elaboración de los cálculos actuariales. A la fecha, gracias a este esfuerzo conjunto se han podido procesar cientos de estos cálculos a partir de las bases de datos enviadas y depuradas, lográndose así el registro en la base de pasivos del FONPET de cálculos actuariales para 271 entidades territoriales.

2.3. Agenda legislativa

2.3.1. Reforma Tributaria

En 2006, con el fin de promover la estabilidad económica y financiera y dar continuidad a los esfuerzos emprendidos desde el año 2002 por el Gobierno Nacional, se planteó la necesidad de adelantar algunas reformas que permitieran generar las condiciones adecuadas para la consolidación del crecimiento.

Entre las reformas que se consideraron como estructurales se incluyó la reforma al sistema tributario colombiano, en virtud a que la estructura tributaria de un país es un factor determinante en su competitividad, al afectar a los sectores económicos en la determinación de los costos de producción y, en general, al definir las condiciones para el desarrollo de las actividades.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional presentó ante el Honorable Congreso de la República el proyecto de ley por el cual se sustituía el Estatuto Tributario de los Impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el pasado 27 de julio de 2006.

Posteriormente, y como resultado del proceso legislativo, se aprobó el proyecto mediante la Ley 1111 de 2006, con la que se realizaron importantes modificaciones a la normatividad tributaria no solo en materia de los impuestos de orden nacional, sino incluso en materia de procedimientos.

Respecto a las modificaciones en materia de los impuestos del orden nacional se lograron importantes avances. En efecto, tan solo en lo referente al impuesto de renta, gracias a la eliminación de la sobretasa, vigente desde 2003, y a la reducción de la tarifa del impuesto al 34% en 2007, y 33% a partir de 2008, se logró reducir la tarifa efectiva en 5,2 puntos de acuerdo con estimaciones realizadas por la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN.

Sin embargo, estas no fueron las únicas reformas en materia del impuesto de renta que tienen un efecto positivo sobre la competitividad del país. También confluyen en el mismo sentido las modificaciones al incentivo para la inversión en activos fijos: (i) se aumentó el porcentaje de las inversiones objeto de la deducción, llevándolo del 30% al 40%; (ii) se eliminó la restricción que impedía compensar las pérdidas fiscales generadas por esta deducción especial, permitiendo que las mismas se detraigan de las utilidades de los siguientes años; y (iii) se extendió el beneficio otorgado con dicho incentivo a los socios de las empresas inversionistas, debido a que anteriormente la deducción reducía la base gravable de la empresa, pero las correspondientes utilidades que no se gravaban eran objeto del impuesto al ser distribuidas a los socios o partícipes.

Otros cambios introducidos relacionados con el impuesto de renta que permiten reducir el costo de uso del capital son la plena deducibilidad de los impuestos locales, menor renta presuntiva (se pasó de un porcentaje de 6% para su cálculo, al 3%), eliminación del impuesto de remesas, eliminación de restricciones para compensación de pérdidas, generalización del descuento tributario por pago de impuestos pagados en el exterior, beneficios para el sector agropecuario, (Los ingresos recibidos por "Agro Ingreso Seguro" se consideran como no constitutivos de renta ni ganancia ocasional).

En materia del IVA no se produjeron grandes modificaciones. Sin embargo, merece destacarse la exclusión del impuesto para computadores personales cuyo valor no exceda 82 UVT (aproximadamente \$1'720.000 a precios de 2007). Por razones de simplificación y en aras de avanzar hacia un tratamiento homogéneo para productos similares, se llevaron también a la categoría de excluidos los animales vivos y las plántulas para siembra, entre otros.

Por otra parte, se incorporaron a las exenciones del impuesto las importaciones de alimentos de consumo humano y animal, destinadas al consumo local en los departamentos de Vichada, La Guajira, Guainía, Amazonas y Vaupés, así como los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior, entre otros.

En materia de tarifas, algunos bienes y servicios que estaban gravados al 10% se incluyeron en el régimen de tarifa general (16%). Es el caso de caballos, asnos, mulos y algunos alimentos procesados, entre otros.

Asimismo, se estableció una tarifa especial del 1,2% y se generalizó la base gravable para los servicios de aseo, vigilancia y empleo temporal. Igualmente, se realizaron ajustes tarifarios encaminados a simplificar el tratamiento del IVA para el material de transporte, especialmente el de carga y el de automóviles particulares.

Una modificación, que vale la pena mencionar, es la eliminación del descuento especial del IVA en la adquisición de maquinaria industrial. El IVA pagado en estas transacciones pasa de ser un descuento tributario para convertirse en un mayor valor de la inversión y por tanto en una deducción en el impuesto de renta que se va recuperando dentro de la depreciación.

Para el caso del impuesto de patrimonio, es importante aclarar que se trata de una sustitución del impuesto anterior de 0,3% que se encontraba vigente hasta el 2006. En este sentido, hoy existe un nuevo impuesto de 1,2%, de carácter temporal (vigente hasta 2010), aplicable sobre patrimonios líquidos superiores a \$3.000 millones (registrados el 1° de enero de 2007).

La particularidad de este impuesto consiste en que aquellas inversiones realizadas a partir del 2 de enero de 2007 que incrementen el patrimonio no hacen parte de la base gravable para la determinación del impuesto.

2.3.2. Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)

Con el propósito de asegurar el cumplimiento de un conjunto de metas sociales ambiciosas y proteger los principios básicos de estabilidad fiscal y macroeconómica¹⁸, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó en septiembre de 2006 el Proyecto de Acto Legislativo “por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia”. Esta propuesta tenía tres novedades respecto al texto aprobado con la reforma constitucional del año 2001: i) constituir una bolsa de recursos para financiar los servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB); ii) desligar de manera permanente el crecimiento del Sistema General

¹⁸ Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 169 de Cámara – 011 de 2006 de Senado (PAL) “Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia”.

de Participaciones de los ICN, y iii) autorizar a las entidades territoriales a destinar los excedentes del Sistema General de Participaciones para inversión en otros sectores de su competencia, una vez hayan alcanzado coberturas universales en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios.

Después de ocho debates, y con el apoyo de las mayorías del Congreso de la República, fue aprobado el Acto Legislativo 04 de 2007. Las principales modificaciones que introduce esta reforma al Sistema General de Participaciones, creado por el Acto Legislativo 01 de 2001, son las siguientes:

- ✓ Determina la creación de una bolsa independiente para el sector de agua potable y saneamiento básico, como las que actualmente existen para los sectores de educación y salud.
- ✓ Establece un periodo de transición donde la regla de crecimiento del sistema es la siguiente: entre 2008 y 2009, el SGP se incrementará en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más 4 puntos porcentuales de crecimiento real, más 1,3 puntos porcentuales destinados exclusivamente al sector educativo. En el 2010, la regla es equivalente a la inflación causada, más 3,5 puntos porcentuales, más 1.6 puntos porcentuales exclusivos para educación. En el periodo 2011-2016, el crecimiento del sistema será igual a la tasa de inflación causada, más 3 puntos porcentuales adicionales, más 1,8 puntos porcentuales destinados exclusivamente al sector educativo¹⁹.
- ✓ Cuando finalice el periodo de transición, el Sistema General de Participaciones se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.
- ✓ Si la economía tiene un crecimiento superior al 4%, se adicionarán a la fórmula de crecimiento del SGP los puntos porcentuales resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos se destinarán a la atención de la primera infancia.
- ✓ La entidad territorial que alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.
- ✓ El 17% de los recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones será distribuido entre los municipios con menos de 25.000 habitantes, y dichos recursos solo podrán destinarse a inversión.
- ✓ Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta podrán destinar para inversión y otros gastos de funcionamiento hasta un 42% de los recursos que perciban por SGP, exceptuando los recursos que se destinen a educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

¹⁹ Los puntos adicionales para educación no hacen base para el cálculo del SGP de los años siguientes.

- ✓ Le da facultades al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, y así garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad en cada sector.
- ✓ Le da facultades al Gobierno Nacional para definir un esquema de transición de los resultados del nuevo censo de manera que no disminuyan las partidas regionales por razones de población.

La reforma incrementa los recursos que recibirán las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y hará posible la meta de alcanzar coberturas universales en educación y salud, y avances significativos en los servicios de agua potable y saneamiento básico. Del total de recursos que financian el Plan de Desarrollo 2007-2010, se destinarán 72.6 billones de pesos para financiar el cumplimiento de estos propósitos.

Sin lugar a dudas, esta reforma constituye un logro muy importante para la economía colombiana. En primer lugar, despeja el futuro de las finanzas públicas de la Nación y los entes territoriales, al definir una regla de crecimiento con la cual se logran dos objetivos concretos: i) coberturas universales en los servicios de educación y salud, y avances significativos en la cobertura de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y ii) protección de las condiciones favorables de estabilidad fiscal y macroeconómica que se han alcanzado gracias a reformas como el Acto Legislativo 01 de 2001 y las leyes de racionalización del gasto (Ley 617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003).

En segundo lugar, esta reforma provee los elementos para avanzar en la búsqueda del grado de inversión para Colombia, aspecto preferido por los inversionistas que buscan una guía sobre donde invertir²⁰. Entre las múltiples ventajas de tener grado de inversión se destaca el prestigio que Colombia adquiere como un país confiable, el descenso en los intereses por nuevas emisiones de deuda externa, la ampliación del abanico de inversionistas potenciales, y dados unos mayores niveles de inversión, se genera un círculo virtuoso con el consecuente incremento en las tasas de ocupación, mayor crecimiento económico, aumento de la tributación para el Estado y mejores indicadores fiscales que aseguren la sostenibilidad del grado de inversión en el largo plazo²¹.

Asimismo, debe destacarse que esta reforma le permite a la Nación llevar a cabo proyectos estratégicos de inversión, que contribuyen a reducir las disparidades regionales.

Para concluir, es pertinente reconocer el trabajo realizado por el Congreso de la República que, consciente de su responsabilidad histórica con la Nación, respaldó este proyecto durante sus ocho debates, y finalmente aprobó una reforma que beneficia a los colombianos más necesitados, en el marco de la disciplina y la responsabilidad fiscal que se ha mantenido en el último cuatrienio.

²⁰ Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Crédito Público (2007).

²¹ *Ibíd.*

2.3.3. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”

De conformidad con el mandato constitucional, y en cumplimiento de la Ley Orgánica de Planeación, el Departamento Nacional de Planeación elaboró las bases de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y lideró un proceso participativo en coordinación con el Consejo Nacional de Planeación, en el cual se dio amplia discusión al documento, en distintas instancias comunales, sectoriales y regionales.

Una vez recogido el concepto del Consejo Nacional de Planeación nos correspondió la tarea, en el Ministerio de Hacienda, de revisar la consistencia fiscal del Plan, en particular del componente correspondiente al plan de inversiones, con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con el programa económico general, para su presentación al Conpes. De esta manera se estableció que el Plan Nacional de Inversiones sería de \$228,5 billones, de los cuales \$2.1 billones estarían sujetos a la generación de nuevas fuentes de recursos, por exceder el espacio previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De igual manera, conjuntamente con el DNP, examinamos las propuestas sectoriales sobre los distintos mecanismos de ejecución requeridos para la implementación del Plan, que serían incluidos en el articulado del proyecto de ley. Esta revisión se hizo teniendo en cuenta las implicaciones jurídicas y fiscales de cada propuesta, e implicó un exigente trabajo de socialización y consenso con los ministerios sectoriales.

Surtida esta etapa, el 6 de febrero radicamos ante el Congreso de la República el proyecto de ley del “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos”. Un proyecto que en su parte general describe el programa de gobierno, sus objetivos, estrategias y principales metas en los distintos frentes, orientando prioritariamente los esfuerzos al mayor desarrollo social, la consolidación de la política de seguridad democrática y la sostenibilidad del crecimiento económico alcanzado durante la primera administración de este Gobierno. En materia de inversiones, el Plan contempla recursos por \$228,5 billones provenientes de aportes de la Nación, recursos propios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y participación del sector privado.

Durante el debate del proyecto en el Congreso realizamos múltiples sesiones de trabajo para explicar el contenido del Plan, el alcance de las disposiciones contempladas, las fuentes y usos de los recursos programados y su distribución regional, así como para recoger las inquietudes y propuestas de los honorables senadores y representantes. En este esfuerzo, nos acompañaron los ministros sectoriales, en particular los señores ministros de Transporte; Agricultura, y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sectores que concentraban las principales preocupaciones de los Congresistas en materia de inversión.

A lo largo de las discusiones y debates se presentaron más de 300 proposiciones por parte de los señores Congresistas, las cuales fueron analizadas en su totalidad por el Gobierno Nacional atendiendo las normas relacionadas con la materia, el equilibrio financiero del Plan y la consistencia macroeconómica y fiscal, encontrando así innumerables solicitudes que afectaban el equilibrio presupuestal y fiscal del Plan de Desarrollo. Como resultado de ello, no todas las propuestas contaron con mi aval como Ministro de Hacienda.

No obstante, cabe resaltar que ciertas iniciativas, en particular las relacionadas con las estrategias de política, permitieron complementar las orientaciones generales del proyecto para dar mayor énfasis a algunas de las dimensiones transversales del Plan. Entre estas se destacan la protección de la primera infancia, la atención a la población con discapacidad física, la protección y el estímulo de la juventud, la formulación de programas específicos en relación con los grupos étnicos, así como con los colombianos residentes en el exterior, y el apoyo a la ciencia y la innovación tecnológica.

De otra parte, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo se dio en medio de una coyuntura legislativa compleja, en la medida en que simultáneamente estuvo en trámite el acto legislativo de reforma al Sistema General de Participaciones, también presentado por el Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación. Por ello, debimos concentrar nuestros esfuerzos en mantener la consistencia de las dos iniciativas, tratando especialmente de blindar el acto legislativo frente a propuestas que excedían su alcance o que requerían acciones específicas o de más corto plazo para su implementación. Es así como en el sector educativo se acordó programar los recursos para el pago de la deuda por homologación del personal administrativo a través de las próximas leyes de presupuesto anual e incluir una disposición al respecto en el Plan de Desarrollo.

Asimismo, en relación con las vías municipales, en lugar de afectar los recursos del Sistema General de Participaciones, se incluyó en el Plan una partida anual para atender la totalidad de municipios del territorio nacional. Con esta reforma constitucional se garantiza el cumplimiento de ambiciosas metas sociales en materia de salud, educación y agua potable, además de proteger los principios básicos de estabilidad fiscal —en los niveles nacional y territorial— y macroeconómica.

Por último, resulta conveniente reflexionar sobre la pertinencia de aprobar mediante ley el Plan Nacional de Desarrollo. Si bien la discusión en el seno del Congreso, establecida por la Ley Orgánica de Planeación, permite dar mayor representatividad al programa de gobierno, la conciliación de los distintos intereses regionales y sectoriales, reflejados en las numerosas proposiciones presentadas, tienden por el contrario a desvirtuar los grandes propósitos nacionales y a atomizar las iniciativas de desarrollo. De esta manera se desvía el objetivo principal del Plan del Desarrollo, a saber: formalizar y hacer explícito el programa de gobierno de cada administración.

2.3.4. Otros proyectos de ley

Durante el período julio 2006-junio 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público también lideró o participó en el trámite de los siguientes proyectos de ley:

PROYECTO	ESTADO
PL 27 de 2006 Senado, por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera y crediticia, y se dictan otras disposiciones.	En revisión Corte Constitucional
PL 06 de 2006, por el cual se establece un procedimiento para la revisión de pensiones.	En trámite
PL 200 de 2005 Senado, por medio de la cual se establece el salario base de liquidación de los Bonos Pensionales tipo "A" de personas que cotizaban a fecha base.	Se hundió por términos
PL 208/05 Senado, por el cual se dictan normas para la prevención, detención, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones.	Ley 1121 de 2006
PL 207/05 Senado, por el cual se establece el régimen de insolvencia de la República de Colombia y dicta otras disposiciones	Ley 1116 de 2006
PL 287 de 2006 Cámara, por el cual se prohíbe que las entidades entreguen, a título de concesión o a cualquier título, el recaudo y gestión de los diferentes tributos a empresas particulares y se dictan otras disposiciones.	Se hundió por términos
PL 113 de 2006 Senado-125 de 2006 Cámara, por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. y se dictan otras disposiciones.	Ley 1118 de 2006
PL 192/05 Senado, por el cual se autoriza al Banco de la República para reestructurar y condonar parcialmente una deuda al Banco Central de Honduras.	Se hundió por términos
PL 271 de 2006 Senado-226 de 2007 Cámara, por medio de la cual se aprueba el "Protocolo modificatorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento", suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005.	Ley 1144 de 2007
PL 142 de 2005 Cámara, por la cual se fija el término de caducidad para la acción de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.	Se hundió por términos

2.4. Otros temas

2.4.1. Programa de enajenación de activos de la Nación

El Gobierno Nacional ha fortalecido la estrategia de Aprovechamiento de Activos y Enajenación de las participaciones de la Nación, con el fin de avanzar en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas reduciendo la magnitud del pasivo mediante la liquidación o venta de activos, con lo cual se corrige de manera efectiva el déficit fiscal, se propicia el programa de democratización accionaria y se fortalece el mercado de capitales.

Para tal fin, en el último año se han desarrollado diversos procesos de enajenación, en los cuales la Nación ha aumentado sus ingresos en \$5.1 billones. Dentro de los procesos más destacados en el segundo semestre del

año 2006 encontramos la venta de Ecogás, Bancafé y la Empresa Antioqueña de Energía (EADE), los cuales se relacionan en el cuadro No. 2.23.

Cuadro 2.23.

Enajenaciones segundo semestre 2006

Fecha de venta	Emisor	Valor (millones de pesos)
Ago-06	EADE	\$61.877
Sep-06	GRANBANCO	\$1.776.875
Dic-06	ECOGÁS	\$3.250.000

Fuente:
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público. DGCPN.

En el primer semestre del año 2007 se han percibido recursos por \$86.770 millones por la venta de las acciones de la Nación readquiridas por el IFI, tales como Corficol, Valórem, Chocolates, Setas, Cementos Argos y Acerías Paz del Río. (Ver cuadro No. 2.24.).

Cuadro 2.24.

Enajenación de acciones adquiridas por el IFI

Fecha de venta	Cantidad de acciones	Emisor	Valor (millones de pesos)
08-Feb-07	76.817	Corficol	\$1.684
09-Feb-07	1.154.318	Corficol	\$25.244
13-Feb-07	14.894	Corficol	\$324
14-Feb-07	123.040	Corficol	\$2.671
14-Feb-07	2.200	Chocolates	\$35
14-Feb-07	5.579	Valórem	\$3
15-Feb-07	64.465	Corficol	\$1.401
15-Feb-07	29.913.825	Setas	\$791
22-Feb-07	378.005	Corficol	\$8.020
22-Feb-07	7.500	Cementos Argos	\$64
16-Mar-07	354.243.166	Acerías Paz del Río	\$46.533
Total recursos Nación - MHCP			\$86.771

Fuente:
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público. DGCPN.

En junio de 2007 finalizó el proceso de democratización accionaria de Isagén por un monto de \$592.089 millones equivalentes al 19,22% de las acciones privilegiadas en circulación de la empresa obteniendo los siguientes resultados: (Ver cuadro No. 2.25.)

Cuadro 2.25.

Traslado de recursos a la Nación por parte de Isagén

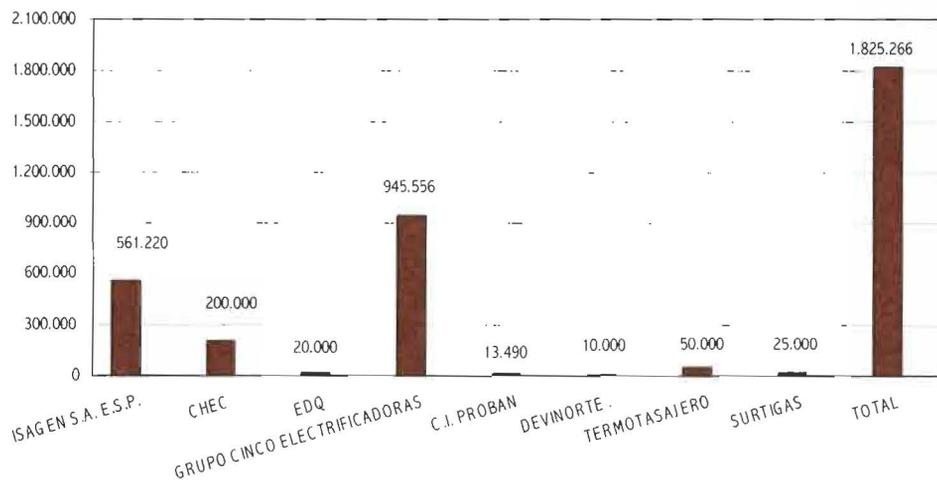
Etapa	Valor (Millones de pesos)
Sector solidario	\$488.325
Público general	\$103.764
Total	\$592.089

Fuente:
Cifras preliminares
de Isagén.

De igual manera, durante el primer semestre del año 2007 se han desarrollado las actividades de estructuración jurídica y financiera de los procesos de enajenación de la participación accionaria que la Nación posee en diferentes empresas, las cuales pertenecen en su mayoría al sector eléctrico, tal como se ilustra en la Grafica No. 2.18.

Gráfico 2.18.

Proyección Recaudo Plan de Enajenación 2007
(Cifras en millones de pesos)



Fuente:
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público.
DGCPTN.



IMPRESORA
NACIONAL

www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24 - 09
Bogotá, D.C., Colombia

MINISTERIO DE HACIENDA
Y CREDITO PÚBLICO

MEMORIAS 2006-2007

Oscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro



Libertad y Orden