Prosperidad para todos

Memorias 2010 / 2011

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Juan Carlos Echeverry, Ministro

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

Prosperidad para todos

Memorias 2010 / 2011

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Juan Carlos Echeverry, Ministro

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

Presidente de la República
Juan Manuel Santos

Ministro de Hacienda y Crédito Público
Juan Carlos Echeverry Garzón

Viceministro General
Bruce Mac Master Rojas

Viceministro Técnico
Rodrigo Suescún Melo

Secretaria General
Diana Vivas Munar

Secretario Privado
Andrés Restrepo Montoya

Director General del Presupuesto Público Nacional
Fernando Jiménez Rodríguez

Director General de Crédito Público y del Tesoro Nacional
Germán Arce Zapata

Directora General de Política Macroeconómica
Gloria Alonso Másmela

Directora General de Apoyo Fiscal
Ana Lucía Villa Arcila

Directora General de Regulación Financiera
Ana Fernanda Maiguashca Olano

Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social
Mónica Uribe Botero

Asesoría Comunicaciones Despacho del Ministro
Dirección de Arte, Camilo Andrés Triana Y Sotomonte

Memorias 2010-2011
ISBN: 978-958-9266-67-0

CONTENIDO

Introducción 7

1. LO MACRO ES BÁSICAMENTE FISCAL Y LO FISCAL ES BÁSICAMENTE MICRO 11

2. LA ECONOMÍA EN AGOSTO DE 2010 17

3. EL TRABAJO DEL PRIMER AÑO 21

3.1 EL PLAN MACROECÓNOMICO 21

3.2 EN LO FISCAL 24

3.2.1. Reforma Constitucional a las Regalías 25

3.2.2. Reforma Constitucional para la Sostenibilidad Fiscal 29

3.2.3. Ley de Regla Fiscal 31

3.2.4. Reforma tributaria para la competitividad 33

3.2.5. Reforma Arancelaria 34

3.2.6. Ley de formalización laboral y generación de empleo 35

3.2.7. Reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud 37

3.3 EN LO CAMBIARIO 39

3.4 EN LAS FINANZAS TERRITORIALES 44

3.4.1 Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial 44

3.4.2 Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial 45

3.4.3 Utilización Fructífera del Sistema General de Participaciones: la estrategia del decreto ley 028 de 2008 45

3.4.4 Mejores herramientas para monitorear los resultados fiscales territoriales 47

3.4.5 Administración de la Sobretasa nacional al ACPM 48

3.4.6 Retos para preservar la Sostenibilidad Fiscal Territorial 49

3.5 EN REGULACIÓN FINANCIERA 51
3.6 EN REGULACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL 52
3.6.1 SGSSS - Salud 52
3.6.2 FONPET 52
3.6.3 Reinstitucionalización del Régimen de Prima Media 53
3.6.4 CAJANAL e ISS 53
3.6.5 BEPS 54
3.7 EN LO PRESUPUESTAL 54
3.7.1 El Presupuesto General de la Nación 2010 55
3.7.2 El Presupuesto General de la Nación 2011 60
3.7.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo 63
4. LOGROS DEL PRIMER AÑO 71
4.1 EN LO MACRO 71
4.1.1 Crecimiento por el lado de la oferta 71
4.1.2 Crecimiento por el lado de la demanda 87
4.1.3 Exportaciones e importaciones 91
4.1.4 Empleo 95
4.1.5 Tasa de inversión y ahorro 97
4.1.6 Inflación 100
4.2 EN LO FISCAL 104
4.3 EN REGULACIÓN FINANCIERA 108
4.4 DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y RECAUDO 109
4.4.1 Gestión y Recaudo Tributario 110
4.4.2 Gestión Aduanera y Cambiaria 114

4.4.3 Consolidación de la Gestión Tributaria y Aduanera a través de los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN. 116

4.5 DEL SIIF 116

4.6 EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO 119

4.6.1 Financiamiento Público 119

4.6.2 Deuda Gobierno Central 140

5 CONTEXTO INTERNACIONAL Y MIRANDO AL FUTURO 145

5.1 CONTEXTO INTERNACIONAL 145

5.2 MIRANDO A FUTURO 154

5.2.1 EN LO MACRO 154

5.2.2 EN LO FISCAL 155

6. ANEXOS 163

INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo previsto en el artículo 208 de la Constitución Nacional, se presentan al Congreso de la República las Memorias del Ministerio de Hacienda correspondientes al período agosto 2010 y agosto 2011.

La política económica del primer año del gobierno Santos estuvo concentrada en impulsar las reformas necesarias para adoptar una nueva institucionalidad en aspectos fundamentales para el desarrollo económico y social del país. Gracias al trabajo conjunto del Ejecutivo y el Legislativo fue posible construir consensos para sacar adelante una extensa agenda de reformas que asegurarán la estabilidad fiscal y macroeconómica cuyo objetivo último es la generación de más y mejor empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Estas Memorias del Ministerio de Hacienda del primer año de gobierno presentan en la primera sección la filosofía que guía la política económica del Ministerio de Hacienda, donde la premisa fundamental es que lo macro es fiscal y lo fiscal es micro, queriendo enfatizar en que las grandes reformas estructurales a nivel macroeconómico necesitan ser acompañadas con esfuerzos y reformas a nivel micro que consulten la dinámica de los agentes económicos para darles el mejor escenario posible de estabilidad macroeconómica e incentivos microeconómicos para desarrollar sus actividades. La segunda sección presenta una fotografía del estado de la economía al inicio de la actual administración. La tercera sección describe el trabajo realizado durante el primer año de gobierno haciendo énfasis en las reformas aprobadas por el Congreso, así como los esfuerzos realizados en otros frentes como el cambiario, la regulación financiera, las finanzas territoriales y la regulación de las seguridad social, entre otros. En la sección número cuatro se detallan los logros alcanzados hasta el momento en campos tan importantes como el crecimiento económico, la estabilidad fiscal, la administración tributaria y el recaudo. Por último, la sección cinco hace un recuento del contexto internacional al que nos enfrentamos actualmente y riesgos que este representa para la estabilidad económica colombiana, finalizando con los retos y objetivos de mediano y largo plazo en materia fiscal y macroeconómica.

1.

Lo Macro es básicamente Fiscal y lo Fiscal es básicamente Micro

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

1. LO MACRO ES BÁSICAMENTE FISCAL Y LO FISCAL ES BÁSICAMENTE MICRO

Cuando el actual equipo económico trabajó en la discusión y elaboración del paquete de reformas que llevaría para su aprobación al Congreso de la República, durante el primer año de la administración Santos con el objetivo permanente de generar más y mejor empleo y reducir la pobreza, partió de una premisa que si bien puede resultar poco novedosa es difícilmente discutible: unas finanzas públicas sanas son la condición fundamental para garantizar un manejo coherente de la política económica, que resulte en la implementación de políticas exitosas. Dicho de otro modo: si en una familia la casa no está en orden, difícilmente puede esperarse que sus miembros tengan el ánimo y la capacidad de desarrollar nuevos proyectos, de aprender en el colegio o de tener un buen desempeño en el trabajo.

Decir entonces que lo Macro es Fiscal es garantizar la coherencia en el manejo de la política económica. En efecto, el manejo cambiario, el monetario, el crediticio, el del mercado laboral, etc., resultan más sencillos si no se está prisionero de unas finanzas públicas desequilibradas. Una economía con una situación fiscal mal manejada deja poco margen de maniobra para enfrentar choques externos o internos de diferente naturaleza, lo cual va en detrimento del bienestar de la población, en especial de la más vulnerable. Un gasto público excesivo incentiva apreciaciones exageradas del tipo de cambio, promovidas por el mayor endeudamiento externo del Gobierno o altas tasas de interés locales presionadas al alza por las mayores colocaciones de deuda pública en el mercado interno. Esto, sin contar que las necesidades de financiamiento del sector público consumen espacio de financiamiento que requiere el sector privado para crecer.

El equipo económico del Gobierno también tiene en cuenta que el fundamento de la sostenibilidad fiscal parte de adelantar reformas a nivel micro que consulten la dinámica de los agentes económicos. Desde esta perspectiva, en la que se entiende que lo Fiscal es Micro, se adelantaron reformas regulatorias, como la reforma tributaria, que buscó, entre otras medidas, el taponamiento de los "huecos" que permitían evitar el pago del 4 por mil y la ampliación de la base de contribuyentes del impuesto al patrimonio (reforma que genera 1.2% del PIB en recaudo). También se aprobó una reforma estatutaria al sistema de salud y la ley de formalización y primer empleo.

Al mismo tiempo, durante el primer año, se aprobaron reformas que crean una nueva institucionalidad fiscal más articulada, estructurada y creíble (Gráfico 1.1). Los importantes avances que se habían logrado en la década anterior con la Ley 617, la ley de semáforos y la ley de responsabilidad fiscal son ahora complementados y reforzados por la adopción de una regla fiscal a nivel del Gobierno central y de un nuevo sistema de distribución de regalías para los Gobiernos subnacionales que le permitirán al sector público ahorrar recursos necesarios para implementar políticas de carácter contracíclico cuando la situación de la actividad económica lo amerite. Este nuevo diseño institucional se hace particularmente relevante en un contexto de auge minero-energético como el que está viviendo el país, en donde generar fuentes de ahorro de largo plazo y garantizar la buena administración de los recursos es fundamental si queremos proteger la industria nacional. Todo lo anterior, bajo el amparo del criterio de sostenibilidad fiscal incorporado en la Constitución Política, que permitirá asegurar de manera contundente la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Gráfico 1.1 Nueva institucionalidad para el diseño de la política fiscal

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Estas reformas en su esencia (adoptar reglas más equitativas en la distribución de recursos, crear principios de prudencia en el manejo de las cuentas fiscales y cerrar las fisuras legales en el pago de tributos) tienen un impacto innegable sobre la sostenibilidad fiscal en el futuro cercano y contribuirán a garantizar la estabilidad macroeconómica del país.

Para poner sólo un ejemplo, la solidez en el frente fiscal ha permitido adelantar políticas macroeconómicas enfocadas, verbigracia, en moderar la tendencia de apreciación del peso mediante compras diarias de dólares por parte del Banco de la República en el mercado cambiario. La esterilización de las compras de divisas (para contener el efecto expansionista de estas intervenciones) ha sido posible gracias a que el Tesoro Nacional ha mantenido depósitos en el Banco de la República, lo que no hubiera sido posible realizar en una situación con dificultades en el manejo de las finanzas públicas.

Podríamos decir entonces que el espíritu detrás de las reformas que hemos adelantado este año se resume en entender que si bien lo Macro es Fiscal, lo Fiscal es Micro. El objetivo último es la generación de más y mejor empleo y la reducción de la pobreza, para lo cual es fundamental aumentar el volumen de negocios.

La creación de los puestos de trabajo que requiere Colombia difícilmente saldrá de adoptar reformas que modifiquen marginalmente las condiciones de las empresas que ya se encuentran trabajando y produciendo en el país, estos se obtendrán mediante la generación de un volumen de negocios mucho mayor, tanto de empresas nuevas como actuales, que demanden cantidades crecientes de bienes y servicios y por lo tanto requieran de la creación de gran cantidad de puestos de trabajo.

¿Qué se requiere para lograr ese mayor volumen de negocios? Unas reglas de juego predecibles, un gobierno fiscalmente responsable y unos incentivos alineados correctamente. Como se dijo arriba y se expondrá con más detalle más adelante, la filosofía detrás de las reformas ha consistido en entender que estas condiciones macroeconómicas necesarias para desatar el crecimiento del volumen de negocios dependen esencialmente de unas finanzas públicas equilibradas y que lograr esto resulta de entender la microeconomía de los agentes. En resumen, en entender que lo Macro es Fiscal y lo Fiscal es Micro.

No en vano las principales agencias calificadoras de riesgo globales –cuya preocupación no es solo la sostenibilidad de la deuda pública de los países, sino el diseño coherente de sus políticas que los lleven a garantizar tasas sostenidas de crecimiento en el mediano plazo– han elevado la calificación de la deuda colombiana a grado de inversión, condición que habíamos perdido hace más de diez años.

2.

La Economía en agosto de 2010

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

2. LA ECONOMÍA EN AGOSTO DE 2010

Al inicio del primer año de gobierno de la administración Santos, la economía colombiana había demostrado fortaleza para enfrentar los efectos de una de las mayores crisis financieras internacionales de la historia, cuyo detonante fue la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008. El proceso de recuperación del país fue rápido si se tiene en cuenta que a ello se sumó el rompimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales con Venezuela en julio de 2010, todo lo cual llevó a que en 2009 Colombia alcanzara una tasa de crecimiento baja aunque positiva de 1,5%, resultado bastante destacable considerando que el mundo en su conjunto se desaceleró 0,5% en términos reales.

En este contexto, el año 2010 vio una mejora en las expectativas sobre la recuperación económica mundial, aunque con incertidumbre sobre el desempeño de algunas economías de la Zona Euro como Grecia, Portugal e Irlanda. Para Colombia en particular los pronósticos apuntaban a que la recuperación de la demanda interna garantizaría un crecimiento más dinámico de la economía, que podría estar en un rango promedio entre 3% y 4%.

A agosto de 2010, los distintos indicadores de actividad económica mostraban un comportamiento favorable, teniendo en cuenta que el crecimiento del PIB en el primer semestre del año había sido de 4,4%, impulsado por la demanda interna, y en particular por un aumento en la inversión en obras civiles y un mayor consumo de hogares. En este sentido, la recuperación de la confianza de los hogares y empresas desempeñaba un papel importante.

La demanda interna en el primer semestre de 2010 registró un crecimiento anual de 6,5%, sustentado principalmente en un aumento de la demanda pública (consumo del Gobierno e inversión en obras civiles) de 10,9%, mientras que la demanda del sector privado (consumo de los hogares e inversión sin obras civiles) registró un crecimiento de 3,7%.

El mejor desempeño de la inversión se reflejó en una tasa de inversión que alcanzó 25% del PIB, en el primer semestre de 2010. Los indicadores del mercado laboral no registraban cambios importantes. Hubo un incremento de la participación laboral como resultado de la desaceleración económica entre 2008 y 2009. Esta desaceleración generó un aumento de la oferta laboral, especialmente de miembros secundarios del hogar, dado el deterioro en los indicadores laborales de los jefes de hogar. La tasa de desempleo en el primer semestre de 2010 se ubicaba en 12,5% a nivel nacional, similar a la registrada en igual período de 2009.

Las proyecciones para el año 2010 suponían un déficit del sector público consolidado de 3,6% del PIB, superior al observado en 2009 (2,7% del PIB), con una ampliación en el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC), que pasaría de -4,2% del PIB a -4,4% del PIB en esos dos años.

El déficit en cuenta corriente se ubicaba alrededor de 2% del PIB en el primer semestre, similar al registrado en 2009 (2,2%). Por su parte, las proyecciones de balanza de pagos indicaban que el déficit en cuenta corriente se ampliaría y alcanzaría una magnitud cercana al 2,7% del PIB.

Como ya se mencionó, el contexto externo estaba determinado por las condiciones de incertidumbre en las principales economías desarrolladas, como Estados Unidos y la Zona Euro, y sus perspectivas de crecimiento presentaban riesgos fiscales. En esta situación, el crecimiento económico mundial estaba explicado por el desempeño de las economías emergentes de Asia y América Latina. Particularmente, las economías de América Latina presentaban indicadores positivos que las hacían atractivas para un mayor ingreso de capitales, lo cual generó presiones hacia la apreciación de la tasa de cambio. Colombia no fue la excepción en la región.

La inflación se mantuvo alrededor del 2,2% en el primer semestre de 2010, sin mayores alteraciones, considerando el posible choque adverso de alimentos, a raíz del fenómeno de El Niño. Sin embargo, la inflación de alimentos registró niveles bajos, incluso menores que el límite inferior del rango meta de inflación establecido por el Banco de la República (2%-4%). Los pronósticos de inflación indicaban que dicha variable se mantendría en el rango meta de inflación.

Para ese entonces, la baja inflación y las condiciones de incertidumbre sobre la sostenibilidad del crecimiento económico mundial motivaron que la Junta Directiva del Banco Central mantuviera una postura monetaria laxa con tasas de interés de política en niveles de 3,0%, lo cual generaba las condiciones para permitir un crecimiento sostenido de la economía colombiana.

3.

El Trabajo del Primer Año

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

3. EL TRABAJO DEL PRIMER AÑO

El enfoque económico del gobierno de la administración Santos se orientó en diversos frentes, todos ellos conducentes a garantizar una senda sostenible de crecimiento en el mediano plazo, fundamentada en la generación de empleo, la lucha contra la pobreza, la formalización de la economía, las ganancias en la productividad de las empresas y en el impulso a la competitividad basado en lo denominado locomotoras: agropecuario, minero-energético, infraestructura, educación e innovación y vivienda. Todo esto significaba reconocer que, sin abandonar la sostenibilidad fiscal, el país requería la adopción de políticas públicas que llevasen al cumplimiento de las metas propuestas. En este sentido, para sacar adelante estos propósitos, era necesario llevar a cabo una serie de reformas en varios frentes fiscales, como regalías y tributos, así como en generación de empleo y salud.

3.1 EL PLAN MACROECÓNOMICO

La clave del crecimiento de un país está en un volumen de negocios y en la calidad de las inversiones que se realizan. El marco analítico para garantizar más inversión, negocios y empleo, en un contexto de estabilidad, está dado por el equilibrio macroeconómico. Esto no es otra cosa que encontrar, para una meta de crecimiento de largo plazo, la proporción de la inversión que puede ser adelantada dadas unas disponibilidades de capacidad productiva, mano de obra calificada y acceso a fuentes de financiación.

Una vez establecido ese marco analítico, la determinación del volumen de negocios debe resultar de una combinación de buenas prácticas y políticas que promuevan la inversión privada y la hagan competitiva a nivel internacional: se requieren reglas claras de tributación, buenas prácticas comerciales y de contratación laboral, un marco claro para la inversión extranjera y generar avances en los requisitos que hay que cumplir para crear empresa. Al mismo tiempo, un sector público eficiente es aquel que busca permanentemente mejorar la calidad y eficiencia en la provisión de bienes públicos a que la población tiene derecho, diagnostica de manera clara las fallas en el desarrollo de la infraestructura que requiere el país y encuentra mecanismos de participación público-privada eficientes.

De todo lo anterior se infiere que el éxito en el diseño de la política económica de un país descansa en buena parte en su administración fiscal, en su habilidad para identificar los cuellos de botella que impiden el avance hacia un crecimiento económico y social estable y sostenido, como la cuidadosa identificación de las barreras al crecimiento, el manejo eficiente del gasto público enfocado en los sectores prioritarios y aquellos más vulnerables y su efectivo aporte a la estabilidad de un país.

En ese contexto, se diseñó la política económica de la administración Santos, orientada hacia diversos frentes, todos ellos conducentes a garantizar una senda sostenible de crecimiento en el mediano plazo. El diseño de dicha política está fundamentado en la generación de empleo, en la formalización de la economía, en la reducción de la pobreza, en generar avances en la productividad de las empresas y en el impulso a la competitividad de estas.

En ese sentido, se presentó al Congreso de la República un paquete de reformas orientadas a cumplir con dichos propósitos, las cuales fueron aprobadas una vez cumplieron su respectivo trámite legislativo: 1) una reforma tributaria enfocada en la sostenibilidad fiscal y la competitividad de las empresas, 2) una reforma al régimen de salud para avanzar en la sostenibilidad del sistema en el mediano plazo, 3) una reforma para la generación de empleo y la formalización de la economía, 4) una reforma arancelaria enfocada en reducir los costos no salariales de las empresas, 5) una reforma constitucional del sistema de regalías enfocada en realizar una repartición más equitativa de estas, y 6) una reforma constitucional que incorporó el criterio de la sostenibilidad fiscal en la Constitución Política, la cual, al tiempo con la adopción de una regla fiscal sobre las finanzas del GNC, contribuyen a ampliar el marco institucional que orientará el diseño de la política fiscal en el mediano plazo, en una senda de sostenibilidad y estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo, se tomaron medidas orientadas a contener la fuerte apreciación cambiaria a la que se ha visto enfrentada el país, producto principalmente de los excedentes de liquidez en dólares creados por la laxitud monetaria de los Estados Unidos.

Al tiempo con el trámite legislativo que creó la nueva institucionalidad fiscal, en el Ministerio de Hacienda se han hecho avances en diferentes frentes, como la reforma del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, cuya prioridad es agilizar la gestión financiera de las entidades que forman parte del presupuesto nacional. De hecho, como se verá en detalle más adelante, la gestión de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), con base en las mejoras en la normatividad presupuestal, ha establecido mecanismos y criterios para que las entidades manejen con mayor eficiencia los recursos públicos. Ha buscado establecer prioridades de manera que el gasto que ejecuten satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Se fortaleció la labor de fiscalización de la DIAN al cerrar los focos de elusión, evasión y corrupción a que estaba sujeta la entidad. Esto ha venido reflejándose en el mejor recaudo tributario de la Nación. Por su parte, la Dirección de Crédito Público ha desarrollado un paquete de ajustes a la gestión de la deuda pública, orientados a reducir los costos de contratación de esta y a hacer más eficiente su manejo.

De otra parte, si bien es cierto que la solidez del sistema financiero quedó demostrada en la pasada crisis financiera internacional, el Gobierno colombiano sigue trabajando en su consolidación, para lo cual ha diseñado una agenda prudencial orientada a mejorar la calidad del capital de los bancos, siguiendo las recomendaciones de Basilea III y, a avanzar en el desarrollo del mercado de capitales. El trabajo con el sistema financiero incluye además una ambiciosa agenda de inclusión financiera cuya principal motivación es promover la adopción de métodos electrónicos de transacción en un amplio porcentaje de la población. Esta estrategia permitirá no solamente profundizar la oferta de servicios del sistema financiero, sino que además hará más "visibles" a los agentes y más transparentes sus operaciones.

Durante la legislatura 2010-2011 el MHCP, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal, continuó apoyando a las entidades territoriales (ET) en la tarea de mantener sus finanzas sanas. En el marco de una cultura de responsabilidad fiscal, estabilidad macroeconómica, e impulso de la actividad productiva, fomentada y apoyada por el MHCP, la gestión pública territorial permitió preservar la solidez de las finanzas territoriales. Un resultado destacado fue aumentar la inversión sin recurrir a un endeudamiento excesivo. El MHCP también ayudó a mejorar la calidad del gasto destinado a financiar la prestación de servicios esenciales en educación y

salud, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). En este campo, la DAF trabajó junto con los ministerios sectoriales así como con el DNP en el montaje y puesta en marcha de la política de monitoreo, seguimiento, evaluación y control al uso de los recursos del SGP, ordenada por el Decreto Ley 028 de 2008. En la legislatura 2010-2011, el MHCP apoyó la adopción de mejoras en las herramientas de medición empleadas por el Estado para tomarle el pulso, de forma oportuna, a la situación de las finanzas públicas territoriales. Para ello, el MHCP impulsó la adopción del Formato Único Territorial (FUT), de forma que en 2011 quedó unificado el 90% de los reportes presupuestales requeridos por diferentes entidades del Gobierno Nacional; y el 95% de las ET está reportando la información.

Al tiempo con las reformas, se diseñó una estrategia de crecimiento orientada a impulsar sectores que han sido identificados como las "locomotoras", por ser generadores de empleo o que por sus encadenamientos con otros sectores pueden propiciar el crecimiento sostenido de la economía. Son sectores con un alto potencial de crecimiento, en los cuales Colombia debe cerrar una brecha con sus pares más dinámicos en América Latina. Como se mencionó, estos sectores son la agricultura, la infraestructura, el sector vivienda, el de innovación tecnológica y el de minería. No cabe duda de que el país presenta un atraso en la inversión en estos sectores si se compara incluso con sus pares en la región, razón por la cual el retorno esperado de las inversiones en dichos proyectos puede ser significativamente alto. Esto hace que la estrategia sea muy atractiva para inversionistas nacionales e internacionales.

Colombia tiene todas las posibilidades de ampliar su producción y exportación agropecuaria, con un gran potencial de crecimiento, en un mundo con creciente demanda de alimentos. Adicionalmente, Colombia requiere de una gran inversión en vías, puertos y aeropuertos, así como políticas de vivienda urbana y rural que estimulen todo ello de la mano de la investigación en ciencia y tecnología que nos permita ser competitivos en los mercados internacionales.

En el frente minero-energético, en los últimos años se han venido adelantando en Colombia inversiones significativas, en especial en el sector petrolero, que han permitido aumentar la producción de hidrocarburos hasta los niveles más altos alcanzados en la historia del país. Ello ocurrió, entre otras cosas, como consecuencia del fortalecimiento institucional del sector y del mejoramiento en las condiciones de seguridad de diversas zonas de Colombia. Por otra parte, la producción de bienes mineros como el carbón, el oro y el níquel también ha venido creciendo durante los últimos años, y los precios de dichos bienes y de los hidrocarburos se han mantenido relativamente estables en niveles elevados como consecuencia de la alta demanda mundial de tales productos por parte de las economías avanzadas y emergentes. En vista de lo anterior, resulta particularmente importante la aprobación lograda de la agenda legislativa económica del Gobierno y, más específicamente, de la reforma a las regalías y de la regla fiscal. Estas medidas permitirán hacer un uso responsable y transparente de los recursos derivados del sector minero-energético, generar ahorro público con una parte de estos y disminuir la desigualdad entre las diferentes regiones del país.

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar la rápida acción del Gobierno en cabeza del Ministro de Hacienda para proveer los recursos que se requerían para atender de manera eficiente y oportuna a la población afectada por la emergencia invernal ocasionada por el fenómeno de La Niña. Rápidamente se expidieron decretos que permitieron movilizar los recursos para dar atención humanitaria de emergencia y se tramitaron nuevas fuentes de ingresos ante el Congreso (recursos del 4 por mil y del impuesto al patrimonio), que

permitirán adaptar al país al cambio climático, sin afectar la sostenibilidad fiscal. Quedó establecido que los recursos de la Emergencia serían administrados a través de dos fondos: de calamidades y de adaptación.

Una vez todas las reformas entren en vigencia, unidas a las locomotoras del crecimiento, y con una inversión bien administrada de los recursos de regalías y del fondo de adaptación, el país estará mostrando tasas sostenidas de crecimiento entre 5% y 7%, con un surgimiento de una clase media demandante de bienes y servicios.

Para hacer realidad estas predicciones, el país debe concentrar esfuerzos en: i) La formación de capital humano (mayor inversión en educación técnica y universitaria e investigación en ciencia y tecnología), acompañada de una mejora en el acceso a la salud; ii) adecuada infraestructura institucional, que se refleje en estabilidad monetaria, reglas de juego estables para los agentes y respeto a los derechos humanos, y iii) lograr incrementos en el ingreso por habitante y en su equitativa distribución.

Un resultado de las medidas adoptadas durante el primer año de gobierno ha sido la recuperación del grado de inversión. Es el reconocimiento de las tres firmas calificadoras: Standard and Poors, Moody´s y Fitch. Para estas, Colombia ha aprobado las reformas que permitirán alcanzar una senda del crecimiento sostenido en el mediano plazo. Desde luego, como se demostrará más adelante, los indicadores de la actividad económica del primer semestre de 2011 dan señales de que las medidas de política pública adoptadas van en la senda correcta. Los pronósticos de crecimiento de la economía indican que en el presente año la tasa de crecimiento podría ser entre 5% y 6%.

A continuación se presenta de manera detallada cada una de las acciones descritas que fueron llevadas a cabo y/o lideradas por el MHCP durante el primer año del gobierno Santos.

3.2 EN LO FISCAL

No es gratuito que el denominador común del paquete legislativo impulsado por el gobierno de Juan Manuel Santos en el Congreso de la República sea la palabra reforma; no se trata de una simple renovación de códigos legales, sino de la adopción de una nueva institucionalidad en aspectos fundamentales para el desarrollo económico y social del país, como la disciplina fiscal, las finanzas de las entidades territoriales, la prestación del servicio de salud, la generación de empleo y las condiciones para la actividad productiva. El establecimiento de reglas de juego claras y universales ha sido el objetivo de la mayor parte de las propuestas del Gobierno.

Las reformas expuestas a continuación forman un frente común para impulsar la generación de ingresos y empleo formal, y para garantizar un entorno macroeconómico que facilite el emprendimiento empresarial y el mejoramiento de los estándares de vida de los colombianos.

La experiencia de la última década evidenció que la economía colombiana consiguió sortear de forma exitosa una crisis financiera internacional y logró implementar estrategias de corto y mediano plazo para atender necesidades de gasto inminentes por cuenta de diversas contingencias como desastres naturales, pasivos pensionales y deudas de gobiernos anteriores, entre otros. Lo anterior resultó de una disciplina fiscal fundamentada en el manejo sano, transparente y sostenible de las finanzas públicas; y sobre todo, de la toma

de decisiones oportunas y responsables por parte de una autoridad fiscal creíble y con excelente reputación en los mercados. Sin embargo, no se puede desconocer que este proceso también fue complementado por reformas significativas que buscaban asegurar la sostenibilidad macro y fiscal de los años siguientes.

Como se expuso, en concordancia con este manejo fiscal responsable de los últimos años, y la relevancia de las reformas que lo complementaron, a su llegada, el gobierno Santos presentó ante el Congreso de la República durante el primer semestre de su administración varias iniciativas orientadas no solo a garantizar la sostenibilidad fiscal del sector público en el mediano plazo, sino también a fortalecer la competitividad del sector productivo colombiano, efectos que se espera redunden en una actividad económica más dinámica y sostenida, y que a su vez impacten positivamente al empleo y otros indicadores sociales (Gráfico 3.2.1). Dichas iniciativas cursaron exitosamente por el Congreso y fueron aprobadas a lo largo del primer año de gobierno, y con algunas de ellas se dio paso a la implementación y fortalecimiento de una institucionalidad fiscal de talla mundial.

Gráfico 3.2.1. Reformas gobierno Presidente Santos

Sostenibilidad Fiscal	• Acto legislativo 03 de 2011 • Protege la efectividad de los derechos propios del Estado Social de Derecho ante cambios en el ciclo • Incorpora en la Constitución Política el criterio de sostenibilidad fiscal
Regalías	• Acto legislativo 05 de 2011 • Redistribuye de las regalías entre todas las regiones del país, priorizando las zonas más probres • Fomenta el ahorro de los ingresos que superen la tendencia de mediano plazo
Regla Fiscal	• Ley 1473 de 2011 • Garantiza la sostenibilidad fiscal de mediano plazo y facilita el manejo contacíclico de la política fiscal • Establece una senda decreciente de balance fiscal estructural para el GNC hasta alcanzar una meta de -1% del PIB a partir de 2022
Formalización Laboral y Empleo	• Ley 1429 de 2010 • Establece incentivos tributarios transitorios en renta y en el pago de las contribuciones parafiscales para y otros aportes para formnetar la formaclización y la generación de empleo de grupos vulnerables
Salud	• Ley 1438 de 2011 • Reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para regular el derecho de la pobalción al acceso y atención en salud • Define nuevas fuentes de de financiación del SGSSS
Regimen Tributario y Competitividad	• Ley 1430 de 2010 • Elimina el beneficio de deducción por inversión en activos fijos, reduce gradualmente la sobretasa sobre el consumo de energía a cargo de la industria, elimina gradualmente el GMF, entre otros • Normaliza la estructura arancelaria para superar problemas de protección efectiva negativa y dispersión arancelaria

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.2.1. Reforma constitucional a las regalías

De la mano del desarrollo de la industria minera y la explotación de recursos como petróleo y carbón (Gráfico 3.2.1.1), los ingresos percibidos por el Estado colombiano por concepto de regalías se han multiplicado en los últimos años. A pesar de que todos los colombianos se encuentran representados en el Estado, estos recursos se han concentrado en una reducida porción de sus habitantes, mientras que las necesidades de desarrollo y los retos que impone la pobreza se sienten en todo el país. Más aún, en no pocos casos el manejo de las regalías en aquellas regiones que disfrutan de estos recursos ha carecido de la transparencia y eficiencia necesarias para generar un impacto positivo en materia económica y social.

Gráfico 3.2.1.1. Producción de petróleo y carbón

Fuente: Ecopetrol, Minminas, ANH, DNP.

La reforma al sistema de regalías acercará estos recursos a toda la población con el fin de promover el desarrollo regional, generar ahorro público a título de las regiones y dotar al país con un sistema que elevará significativamente los estándares de control sobre el manejo de las regalías. Un cambio de esta magnitud requería de una reforma a la Constitución, por lo cual el Gobierno encabezó la iniciativa de acto legislativo para tal fin. Contó con el apoyo del Congreso de la República, hizo posible la adopción de una nueva institucionalidad. Cabe anotar que la reforma no altera las obligaciones de los explotadores de recursos naturales no renovables en suelo colombiano. La industria minera continuará pagando regalías al Estado en las condiciones actuales.

A través de la creación del Sistema General de Regalías (SGR) se crea una institucionalidad que definirá las reglas de juego para la totalidad de agentes que participan en el ciclo de generación, distribución y ejecución de estos recursos. Este marco único y 'general' se encuentra a la altura del SGP en el caso de las transferencias regionales, y del régimen pensional, ambos consagrados en la Constitución.

El marco aprobado se fundamenta en cuatro pilares: equidad social, calidad de la inversión, buen gobierno en el manejo de los recursos y ahorro en épocas de auge en la explotación minero-energética, que permitan a generaciones de colombianos disfrutar de los beneficios de estos recursos.

Equidad

A partir de la entrada en funcionamiento del Sistema General de regalías, en 2012, todos los departamentos del país participarán de estos ingresos, a diferencia del sistema actual, en el que más del 80% de las regalías se reparten entre regiones que agrupan a menos del 20% de la población (Gráfico 3.2.1.2). El nuevo sistema representa de esta manera un avance significativo en equidad entre regiones. De hecho, un componente del sistema, el Fondo de Compensación Regional, ha sido diseñado con el fin de destinar recursos exclusivamente a la periferia colombiana, con prioridad en las zonas costaneras y fronterizas, que concentran de manera desproporcionada los indicadores de mayor pobreza y atraso social en el país. El objetivo de este fondo es apoyar la convergencia de todas las regiones hacia niveles de desarrollo más equitativos durante los 30 años, en que estará en operación.

Gráfico 3.2.1.2. Participación de los mayores receptores de regalías directas hasta diciembre de 2011

Fuente: DNP, DANE.

Por su parte, el Fondo de Desarrollo Regional, que entrará en operación en 2012 y que abarca a todo el país, se convertirá, a la par con el Fondo de Compensación, en una herramienta de equidad social al distribuir recursos con criterios que priorizarán a las regiones más pobres y más pobladas de Colombia. De esta manera, estos dos fondos canalizarán recursos clave para la reducción de las brechas de desarrollo en las zonas más vulnerables desde el punto de vista social y económico, aquellas que típicamente enfrentan mayores dificultades para generar recursos propios, lo cual les impone a su vez mayores dificultades para proveer bienes y servicios básicos a una significativa proporción de la población.

Cabe destacar que los proyectos de inversión que se ejecutarán con recursos de regalías impulsarán de manera significativa el desarrollo de las regiones. Un aspecto clave en la formulación de dichos proyectos consistirá en la asociación espontánea de regiones, que llevará a municipios, departamentos y distritos del país a identificar prioridades y necesidades comunes para emprender proyectos de alto impacto, lo que generará rendimientos de escala y sustentará el desarrollo económico y social de las regiones, con beneficios que trasciendan la división política y administrativa de las entidades territoriales.

Buen gobierno y calidad de la inversión

Una de las mayores ambiciones de la reforma consiste en garantizar un manejo responsable y transparente de las regalías. La priorización, planificación y ejecución de proyectos regionales se caracterizará por procesos en los que muchos ojos vigilarán simultáneamente el uso de estos recursos. Con presencia de representantes del Gobierno y de las entidades territoriales, que serán mayoría, se construirá consenso alrededor del empleo de las regalías, mientras que la sociedad civil tendrá la posibilidad de conformar comités para conocer los procesos y verificar que estos atienden al interés de la comunidad. De esta manera se fortalecerán la autonomía y la capacidad institucional de las regiones para formular y llevar a cabo sus programas prioritarios de desarrollo.

Ahorro

Adicionalmente, y de la mayor relevancia desde el punto de vista macroeconómico, la reforma a las regalías fomenta el ahorro de los recursos del sector minero-energético cuando este se encuentre en auge. Esto permite a las regiones contribuir con la estabilidad fiscal y del entorno económico, lo que protege al país de apreciaciones bruscas de la tasa de cambio y acumula recursos en épocas de "vacas gordas", para contribuir con el financiamiento de proyectos regionales en épocas de "vacas flacas" (Gráfico 3.2.1.3). Este proceso irá de la mano con el ahorro generado por la Regla Fiscal del GNC, también impulsada por el Gobierno y aprobada por el Congreso este año.

El punto filosófico del ahorro tiene claras implicaciones reales en el bienestar de la población. Los recursos que se generen en una bonanza serán distribuidos en el tiempo, lo que permite que generaciones de colombianos disfruten de ellos. De esta manera, por una parte, se evita el despilfarro de ingresos que en determinado momento del tiempo pueden inducir una bonanza, como ha experimentado el país en el pasado con el auge de recursos petroleros o cafeteros, y fomenta el ahorro para que las generaciones que enfrenten las "vacas flacas" no se encuentren a merced de la escasez súbita de recursos naturales no renovables.

Gráfico 3.2.1.3. Filosofía de ahorro y desahorro de regalías

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El paso que se ha dado en cuanto al empleo y administración de las regalías es significativo desde todo punto de vista. El crecimiento esperado de ingresos provenientes del sector minero-energético será aprovechado para impulsar desarrollo en todas las regiones del país, para fomentar el ahorro, que de la misma manera tendrá a todas las regiones como beneficiarias, y para fortalecer los controles que garanticen un manejo probo de los recursos públicos.

3.2.2 Reforma constitucional para la sostenibilidad fiscal

Cuando un gobierno asume la responsabilidad de velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas, se está encargando de que el Estado no adquiera más deuda de lo que su capacidad de pago le permite. Lo que a veces abstractamente se denomina deuda pública o deuda del Gobierno es en efecto una obligación financiera de los ciudadanos, que tarde o temprano pagarán a través de impuestos y de las demás contribuciones que realizan al fisco.

La inclusión del criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución Política busca que las diferentes ramas del poder público armonicen su capacidad de generar gasto con las limitaciones presupuestales del Estado, es decir, con la capacidad de pago de todos los colombianos. De esta manera los gastos planeados u ordenados no pondrán en riesgo la provisión de bienes y servicios públicos en el mediano plazo.

Las discusiones adelantadas con el Congreso de la República depuraron la definición de sostenibilidad, presentada inicialmente por el Gobierno como un derecho fundamental de los colombianos. El debate legislativo derivó en la definición de sostenibilidad fiscal como un criterio rector para los organismos e instituciones públicos en procesos que impliquen cargo al presupuesto de la Nación y por ende al bolsillo de todos los ciudadanos.

Gráfico 3.2.2.1. La sostenibilidad fiscal y los derechos fundamentales

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La sostenibilidad de las finanzas públicas promueve la estabilidad del entorno macroeconómico. De esta manera, la reforma constitucional brinda el marco para un diseño de política que proteja el ingreso y el empleo, en particular de los más pobres, que son los más vulnerables ante las fluctuaciones de la actividad económica.

La reforma aprobada por el Congreso ha creado herramientas que permiten formular consultas con respecto al impacto sobre las finanzas públicas de las medidas tomadas por los organismos judiciales. En este sentido, el Procurador General de la Nación así como cualquiera de los ministros del Gobierno podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal una vez se profiera una sentencia por parte de cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, tras lo cual se debe establecer la estrategia para el cumplimiento de la respectiva sentencia dentro de un marco que no ponga en riesgo las finanzas públicas.

Es de la mayor importancia tener claridad sobre el hecho de que el criterio de sostenibilidad fiscal no podrá ser empleado para restringir los derechos fundamentales, también consagrados en la Constitución. La sostenibilidad busca hacer efectivos los derechos de la sociedad garantizando el acceso a los bienes y servicios básicos. Bajo esta concepción, el manejo responsable de los recursos públicos contribuirá a garantizar el Estado Social de Derecho para los colombianos.

3.2.3 Ley de Regla Fiscal

Colombia pagó un alto precio por la crisis financiera de 1998 y 1999, lo cual fue aún más preocupante si se tiene en cuenta que durante esa década el país había disfrutado una bonanza producida por el hallazgo de varios de los más ricos yacimientos petroleros en su historia. Esto no sucedía por primera vez. Algo muy similar había ocurrido a comienzos de la década de los ochenta, cuando la crisis financiera de América Latina golpeó a Colombia, que venía de disfrutar una bonanza de recursos provenientes de la exportación de café en los últimos años de la década de los setenta. Estos episodios fueron costosos para la actividad económica y para la sociedad, y fue evidente en el deterioro del balance fiscal y en la acumulación de deuda. Las finanzas públicas no se encontraban preparadas para enfrentar choques de esa magnitud, debido en buena medida a que no se había generado ahorro en las épocas de bonanza (Gráfico 3.2.3.1).

Gráfico 3.2.3.1. Ciclo típico de la economía colombiana y meta para la presente década

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Durante la última década, con las lecciones de crisis anteriores presentes, Colombia ha implementado con éxito una disciplina fiscal que redujo el déficit del GNC en más de 4 puntos del Producto Interno Bruto entre 1999 y 2008, lo que se reflejó en una reducción significativa de la deuda pública. Más aún, el comportamiento de las cifras fiscales tras la crisis financiera internacional de 2008, si bien presentó un aumento temporal del déficit, evidenció una posición más sólida del Gobierno. En el marco de una política anticíclica se mitigó el impacto de la crisis sobre la demanda interna y se evitaron desajustes en las finanzas públicas tan dramáticos como los derivados de la crisis de 1998. La consolidación del ajuste fiscal iniciado una década atrás contará como principal herramienta con la regla fiscal impulsada por el Gobierno en el Congreso de la República, que regirá las finanzas del GNC desde el 2012.

Precisamente, la literatura económica recomienda la implementación de una regla fiscal en países que estén en el proceso de consolidar su ajuste fiscal, y no en el caso en que necesitan iniciar dicho ajuste. La regla adoptada por Colombia define el balance fiscal estructural que debe obtener el GNC hacia el mediano y largo plazo.

Por balance estructural se entiende la diferencia entre los ingresos y gastos que resultan de las condiciones "normales" del Gobierno. Específicamente, se trata de los ingresos y gastos que el Gobierno registra cuando se cumplen dos condiciones: primero, no existen choques temporales en la actividad económica

que afectan positiva o negativamente el resultado fiscal, principalmente a través del recaudo tributario; segundo, no se presentan movimientos extraordinarios en la producción o en los precios de recursos minero-energéticos, que se manifiestan positiva o negativamente en el recaudo tributario proveniente de las empresas de dicho sector, o en los dividendos que recibe la Nación por esa vía, principalmente a través de Ecopetrol (Gráfico 3.2.3.2).

Gráfico 3.2.3.2. Componentes cíclicos y estructurales del balance fiscal

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Descontados estos choques temporales o cíclicos del balance fiscal, la responsabilidad del Gobierno se centra en su comportamiento estructural y en particular sobre gasto. Todo esto responde a un manejo contracíclico de la política fiscal: cuando el componente cíclico representado en un crecimiento temporal de la actividad económica o de los ingresos minero-energéticos se traduzca en mayores ingresos, estos no se traducirán en mayor gasto, y contribuirán entre otros fines a la reducción del endeudamiento público. Por el contrario, cuando los ingresos cíclicos disminuyan, el Gobierno mantendrá el nivel de gasto y de provisión de bienes y servicios públicos, para evitar que la economía se vea afectada por choques temporales.

La ley de regla fiscal determina que el GNC cumpla con una senda decreciente del déficit estructural a partir de 2012 con metas indicativas para 2014 (2,3% del PIB) y 2018 (1,9% del PIB) y llegue a una meta permanente de 1% o menos a partir de 2022. El Gobierno podrá desviarse de esta senda en situaciones excepcionales, lo cual evita que la regla se convierta en una camisa de fuerza ante necesidades en que el impulso fiscal sea necesario para contribuir a la estabilidad macroeconómica.

En situaciones en que la economía atraviese un período de crisis severo, la regla habilita al Gobierno para ejecutar gasto contracíclico, con el fin de estimular la demanda interna y mitigar de esta manera el impacto de una recesión, que típicamente afecta más a los segmentos de la población más vulnerables económicamente.

Es importante recordar que al igual que la reforma a las regalías, la ley de regla fiscal ha creado un fondo soberano de ahorro, que acumulará recursos cuando se registre un superávit fiscal o cuando las condiciones fiscales permitan aportes extraordinarios del Presupuesto Nacional. Los recursos de este fondo financiarán las necesidades de gasto ante situaciones extraordinarias que impliquen una suspensión temporal de la regla, contribuirán con el gasto contracíclico mencionado anteriormente y ayudarán a amortizar la deuda del Gobierno central.

Con el fin de garantizar la transparencia en todos los procesos relacionados con la aplicación de la regla fiscal, el Gobierno consultará un comité compuesto por expertos en finanzas públicas sobre asuntos relacionados con la metodología de cálculo de las principales variables de la regla, las situaciones excepcionales en que esta deba interrumpirse temporalmente y los informes de cumplimiento que sobre la aplicación de la regla el Gobierno presente al Congreso de la República.

Este compromiso con la disciplina en el manejo de las finanzas públicas ha sido clave para el crecimiento de la confianza inversionista en Colombia, como lo evidencia la reciente promoción del país a la categoría de "grado de inversión" por parte de las principales calificadoras de riesgo internacionales. De esta manera, el Gobierno dispone de una herramienta invaluable para proteger sus finanzas y contribuir con un entorno económico favorable para la inversión y la actividad productiva.

3.2.4 Reforma tributaria para la competitividad

El diseño de la política económica está enfocado hacia la creación de incentivos para que la iniciativa privada, la creación de negocios y las actividades que generan empleo e ingresos jalonen el crecimiento económico. La reforma tributaria aprobada por el Congreso a finales de 2010 contiene disposiciones que incrementan la competitividad de las empresas con respecto a competidores internacionales, simplifican el sistema tributario y mejoran en general las condiciones para hacer negocios en Colombia.

La ley elimina la sobretasa de 20% al consumo de energía de los usuarios del sector industrial a partir de 2012. Esta medida beneficia a muchos sectores de la economía, y representa un impulso a su competitividad, en particular a empresas que operan en países de la región y que no están sujetas a una carga tributaria de esta naturaleza. Esta medida es combustible para las locomotoras del crecimiento impulsadas por el Gobierno.

La eliminación de la deducción del impuesto de renta por inversión en activos fijos productivos a partir del año gravable 2011 es el reconocimiento de que ya cumplió su función de estimular la inversión en capital, tanto doméstica como extranjera. Las condiciones del país son un atractivo suficiente para que esta continúe aumentando (Gráfico 3.2.4.1). Ahora la prioridad del Gobierno es el empleo.

Gráfico 3.2.4.1. Inversión del sector real (sin sector público) (% del PIB real)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Congreso aprobó también la eliminación gradual del gravamen a las transacciones financieras (4 por mil), que se convertirá en 2 por mil desde el 1° de enero de 2014, en 1 por mil al inicio de 2016 y desaparecerá el último día del 2017. Si bien se llenaron numerosos vacíos legales que disminuyen la elusión de este impuesto, el objetivo final consiste en eliminar esta distorsión para las operaciones en el sistema financiero. Por el momento, las medidas han producido un crecimiento significativo del recaudo de acuerdo a las cifras disponibles para el primer semestre de 2011.

A la par con estas medidas, la simplificación de trámites tributarios contribuirá no solo a aumentar la eficiencia en el recaudo y la administración de impuestos, sino a mejorar el clima para hacer negocios en el país, lo cual premia el emprendimiento productivo y contribuye a la generación de empleo e ingresos, objetivos que se encuentran en el corazón del diseño de la política económica de este gobierno.

3.2.5 Reforma arancelaria

La simplificación de la estructura arancelaria tiene como principal propósito incrementar la competitividad del sector productivo y exportador, sujeto a una sustancial dispersión de tasas, entre 0% y 98%, y a un esquema proteccionista en comparación con los demás países de la región.

El nuevo esquema, complementado en febrero de 2011 con base en diálogos con el sector privado, se compone de tres niveles arancelarios: 15% para bienes de consumo, 10% para las materias primas y bienes de capital del ámbito agropecuario y 5% para las materias primas y bienes de capital del ámbito industrial. De este tratamiento se excluyeron algunos productos agropecuarios considerados como sensibles en términos

de producción y empleo, como buena parte de los pertenecientes al Sistema Andino de Franjas de Precios. La reforma de febrero redujo a 5% los aranceles de la mayor parte de las materias primas y bienes de capital no producidos en el país (del ámbito industrial).

Lo anterior redujo el arancel nominal promedio de 12% a 8%, sin afectar la producción de bienes agropecuarios sensibles. De esta manera, la competitividad es también la clave de esta reforma. Se trata de recompensar el emprendimiento empresarial y la generación de trabajo, de la mano de la disminución de distorsiones tributarias que afectan las decisiones de negocios e inversión. Esta medida también tiene efectos cambiarios, en tanto aumenta la demanda de dólares. Si bien ex ante se contemplaba un costo fiscal de hasta un billón de pesos o más, los resultados del primer semestre de 2011 exhiben un aumento importante en el recaudo por arancel.

3.2.6 Ley de formalización laboral y generación de empleo

El mayor reto y por lo tanto la mayor ambición de la estrategia económica del gobierno Santos está en la creación de empleo. Pero no de cualquier clase de empleo; el reto impuesto se centra en la creación de trabajos que eleven la calidad de vida de los colombianos no solo a través de un mayor poder adquisitivo, sino también a través del acceso a servicios básicos de salud y seguridad social. De esta manera el objetivo está en crear empleo fortaleciendo el sector formal de la economía.

Si bien la tasa de desempleo se redujo durante la primera mitad de la década anterior, desde 2005 se ha mantenido en promedio entre 11% y 12% (Gráfico 3.2.6.1). A su vez, la tasa de informalidad medida por el DANE en las 13 principales ciudades del país estuvo en niveles cercanos a 60% en el mismo período. El Gobierno ha asumido el compromiso de ofrecer los incentivos para que la iniciativa privada y la creación de empresa se constituyan en generadores de empleo formal hacia el mediano plazo, para lo cual tramitó en el Congreso la ley de formalización y generación de empleo. Ya en 2011 la tendencia es favorable, como lo evidencia la medición del DANE para el primer semestre del año, con una reducción en la tasa de desempleo de 0,7% con respecto al mismo período del año anterior. Esto es sin embargo solo el primer paso en la ambiciosa agenda del Gobierno en esta materia.

Gráfico 3.2.6.1. Desempleo

Fuente: DANE.

Los incentivos creados se enfocan en los pequeños negocios, aquellos con menos de 50 empleados y que no superen un tope de activos definido por la ley. Esto tiene una razón: esta clase de negocio es intensivo en mano de obra, y es el más susceptible de reaccionar a medidas que faciliten e incluso recompensen la contratación de trabajadores.

En concreto, las empresas de este tamaño que inicien su actividad económica a partir de la promulgación de la ley disfrutarán de un período de cinco años para asumir gradualmente el impuesto de renta a su cargo. Además, disfrutarán del mismo período para asumir gradualmente sus obligaciones parafiscales, es decir, el pago de los aportes al ICBF, SENA, cajas de compensación y el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga.

El Gobierno reconoce la necesidad de ofrecer adicionalmente incentivos para la contratación de grupos que ha identificado como vulnerables en el mercado laboral. Los jóvenes, las madres de familia, los desplazados y la mano de obra con menor grado de educación y especialización requieren de un impulso por parte del Gobierno para una inserción más fácil en un mercado en el que enfrentan muchas y frecuentes adversidades. Los negocios que contraten trabajadores de estos grupos podrán tomar los aportes parafiscales y de nómina como descuento para efectos de la determinación del impuesto de renta.

Al igual que la reforma tributaria para la competitividad, esta ley es pro emprendimiento y pro creación de empresas. Contempla facilidades para la formalización empresarial a través de la simplificación de trámites comerciales y laborales, el uso de medios electrónicos para la tramitación del registro mercantil y para procesos de disolución de sociedades, así como la simplificación de trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Estas herramientas permiten definir la ley de formalización y generación de empleo como un conjunto de incentivos para la creación de negocios productivos y para la generación de bienestar en sectores que hoy no disfrutan de un ingreso estable ni del acceso adecuado a los servicios de seguridad social que deben ser garantizados a todos los ciudadanos.

3.2.7 Reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud

Durante la pasada década fue lugar común hablar de la crisis de la salud en Colombia. Esta crisis se manifestó en al menos dos dimensiones: la insuficiente generación de recursos para el servicio de salud y las deficientes reglas de juego para el sector, representadas en una débil institucionalidad.

Desde la segunda mitad de 2009 la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se vio comprometida principalmente por tres elementos: i) el desmesurado crecimiento en los gastos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y la burbuja en recobros al FOSYGA; ii) la evasión y elusión en el régimen contributivo, y iii) la lentitud en el flujo de recursos en el régimen subsidiado. Con el objeto de lograr la estabilización financiera del Sistema, el Gobierno Nacional adoptó medidas extraordinarias en el marco de la declaración del Estado de Emergencia Social en diciembre de 2009, entre las que se destacaron la creación de nuevos impuestos destinados al SGSSS.

Aunque la Corte Constitucional declaró inexequible la Emergencia Social, prolongó hasta el 16 de diciembre de 2010 los efectos de los impuestos decretados a su amparo, de manera que pudiera tramitarse una ley ante el Congreso que volviera permanentes estos tributos, lo cual se obtuvo en la Ley 1393 de 2010. Esta dio carácter permanente al aumento de la tarifa de IVA para cerveza y cigarrillos, y aumentó los impuestos al consumo de cigarrillos y licores. Estos recursos en su conjunto deben orientarse, siguiendo lo dispuesto por la Corte, a la universalización en la cobertura de la salud, la unificación de los planes de beneficios y a la prestación de servicios no incluidos en el POS (Gráfico 3.2.7.1).

Gráfico 3.2.7.1. POS y no POS (subsidiado y contributivo)

Fuente: Notas Fiscales No. 6, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.[1]

La administración del Presidente Santos, a su vez, impulsó la Ley 1438 de 2011, que reformó la institucionalidad del sistema y tomó medidas adicionales para la generación de recursos. Esta reforma tuvo por objeto regular el derecho de la población al acceso y atención en salud, a través de una mayor coordinación y un manejo más integral del servicio de salud.

Un cambio fundamental en esta dirección lo constituye el fortalecimiento del aseguramiento en salud, generando herramientas para que el flujo de los recursos en el Régimen Subsidiado sea más ágil y efectivo, autorizando al Ministerio de la Protección Social para que realice los giros correspondientes al SGP y Fosyga a nombre de las entidades territoriales, directamente a las EPS e IPS.

La introducción del concepto de portabilidad, noción importante para garantizar la solidaridad y la prioridad del afiliado, como principios de la salud en Colombia. Este concepto dispone que las EPS garanticen la prestación de sus servicios en todo el territorio nacional mediante la suscripción de los acuerdos o contratos que sean necesarios, con el fin de que el documento de identidad del afiliado sea el único requisito para acceder al servicio.

La Ley 1438 establece también la obligación de realizar la actualización integral del POS, de manera que refleje la realidad epidemiológica del país, y establece que se deberán hacer actualizaciones de este cada dos años. Adicionalmente, la Ley crea juntas de médicos pares que revisen la pertinencia de los procedimientos y medicamentos no incluidos en el POS que sean autorizados por los Comités Técnico-Científicos de las EPS.

En cuanto a la generación de recursos, en esta ley se destaca la creación de fuentes para el financiamiento del aseguramiento en el régimen subsidiado, que incluye el aumento de su participación en los recursos de salud del SGP, y una porción de las contribuciones parafiscales destinadas a las cajas de compensación familiar.

[1] Salazar, Natalia. El Régimen de Seguridad Social en Salud: problemas financieros medidas adoptadas y retos para el futuro próximo. Notas Fiscales No. 6, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, es importante resaltar que se tomaron varias medidas que permiten controlar el gasto no POS que compromete la sostenibilidad del SGSSS. Por un lado, el Ministerio de la Protección Social expidió resoluciones que establecieron metodologías de precios máximos de recobro para ciertos medicamentos y procedimientos que no formaban parte del plan de beneficios. El Gobierno espera que las medidas de precio, racionalización de uso y las inclusiones de bienes y servicios durante la actualización del plan de beneficios generen ahorros importantes para el sistema de salud.

La expedición de esta ley y el trabajo de los Ministerios de Hacienda y Protección Social para garantizar la eficacia, eficiencia y estabilidad del sistema de salud son cruciales para hacer fiscalmente viable este servicio social.

3.3 EN LO CAMBIARIO

Desde 2009, y pasada la turbulencia cambiaria asociada con la crisis mundial de 2007 y 2008, las monedas de las economías emergentes mostraron una tendencia revaluacionista frente al dólar. Al entrar en funciones el nuevo gobierno, el Ministerio de Hacienda se enfrentaba a un entorno externo que generaba fuertes presiones revaluacionistas. A septiembre de 2010, respecto a enero de 2009, Brasil se apreciaba en términos nominales 26%, Chile 21%, Colombia 20%, Perú 11% y México 8% (Gráfico 3.3.1).

Gráfico 3.3.1. Índice de tasa de cambio nominal (ME/dólar) (Enero 2009-septiembre 2010, enero 2009 = 100)

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

Diferentes circunstancias externas, lideradas por los excesos de liquidez promovidas por la laxa política monetaria de los Estados Unidos resultante de las políticas monetarias expansionistas de la FED, conocidas como QE1 y QE2[2], llevaron a que el dólar se devaluara contra sus pares de las economías emergentes. Para mediados de octubre el peso colombiano era la moneda latinoamericana que más ganaba valor frente a la divisa norteamericana durante el 2010 (Gráfico 3.3.2).

Si bien este era un fenómeno internacional, una excesiva revaluación del peso colombiano frente al dólar y otras monedas puede destruir empleo, principalmente en el sector exportador, ya que se enfrenta a ingresos decrecientes en dólares y costos fijos en pesos y en aquel que compite con importaciones.

Este contexto suscitó la preocupación del Gobierno Nacional, que en coordinación con el Banco de la República reanudó el 15 de septiembre de 2010 el programa de acumulación de reservas internacionales que había llevado a cabo hasta julio de ese mismo año, con el fin de contener la caída del precio del dólar en nuestro país.

Gráfico 3.3.2. Índice de tasa de cambio nominal (Enero 2010-octubre 2010, enero 2010 = 100)

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

[2] La política monetaria expansiva de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), llamada Quantitative Easing 1 (QE1), consistió en la compra de cerca de US$1,7 billones en títulos y papeles del sector privado entre diciembre de 2008 y marzo de 2010 Posteriormente se dio el Quantitative Easing 2 (QE2); entre noviembre de 2010 y junio de 2011 la FED compró US$600 m en bonos.

Frente a lo anterior, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda, anunció a finales del mes de octubre la puesta en marcha de un paquete de medidas cambiarias, con el objetivo de contener la excesiva apreciación de nuestra moneda:

a) El GNC no monetizaría US$1.500 millones de su flujo proyectado en 2010.

b) Modificación del Plan Financiero de 2011, con el fin de reducir los flujos de monetizaciones del GNC en US$384 millones, para el año 2011.

c) Implementación, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), de una estrategia de cobertura cambiaria para los pagos de deuda externa del siguiente año, a través de compras de divisas en el mercado forward, siempre que la tasa de cambio futura a la que se cotizarán dichas operaciones implique un costo razonable para la Nación.

d) Apertura, a través de Finagro, de facilidades por un monto de hasta $50.000 millones, con el fin de apoyar la creación de coberturas cambiarias por parte de los sectores agrícolas exportadores.

e) Eliminación de la exención al impuesto de renta al pago de intereses de créditos contratados con entidades del exterior, con excepción de aquellos obtenidos por los establecimientos de crédito colombianos, los de corto plazo, originados en sobregiros o descubiertos bancarios, y aquellos destinados a la actividad de comercio exterior.

f) Apoyo al proyecto de ley que traslada la fiscalización del pago de regalías a la DIAN.

La tasa de cambio reaccionó con prontitud, y a pesar de la leve caída a principios de noviembre, cuando la FED anunció la extensión de su política monetaria expansiva[3] hasta el primer semestre de 2011, mantuvo una tendencia al alza hasta finales del año pasado, con un nivel promedio de $1.896 por dólar entre el 29 de octubre del 2010 y el 30 de diciembre del mismo año, devaluándose en ese mismo período 8%.

En noviembre, adicionalmente, el Gobierno presentó la reforma arancelaria estructural, que además de aliviar costos no salariales a las empresas, tendría impacto cambiario, y que consistió en una reducción de los aranceles a 5% para materias primas y bienes de capital para el sector industrial (10% para el agropecuario) y un arancel de 15% para bienes de consumo.

El 2011 inició con presiones de revaluación, pero el precio del dólar en el mercado local se mantuvo relativamente estable hasta mediados de marzo, cuando la calificadora Standard & Poor's le otorgó el grado de inversión a nuestro país. Estas buenas noticias, que confirmaron el buen manejo macroeconómico y fiscal de la economía colombiana y que incentivaron la inversión extranjera en nuestro país, se sumaron al pago de la segunda cuota del impuesto de grandes contribuyentes en abril, lo que llevó a que nuestra moneda se apreciara en 4% respecto a marzo de este año.

El endeudamiento en moneda extranjera, cuyo crecimiento se ha disparado en el último año, se encuentra incentivado por la posibilidad de arbitrar las tasas de cambio forward, y termina eludiendo las restricciones

[3] Llamada Quantitative Easing 2 (QE2)

que se han impuesto a los bancos para intermediar operaciones de derivados que presionan el tipo de cambio hacia abajo.

Normalmente, los agentes que quieren apostar en una revaluación les venden dólares forward a los bancos. Estos a su vez los compran, adquieren un activo en dólares, y para cubrirse se endeudan en dólares, y los venden. Como al final de la operación el banco termina vendiendo los dólares, el efecto cambiario del forward se materializa en ese momento. Para limitar estas operaciones se puso un límite al endeudamiento en moneda extranjera de los bancos.

Sin embargo, dicha restricción tiene un efecto sobre las tasas de cambio forward y distorsiona su precio, en este caso en particular lo baja.

Las empresas, por su parte, no tienen restricciones al endeudamiento, con lo cual pueden endeudarse en moneda extranjera y comprar dólares forward para cubrir su riesgo cambiario. Debido a la distorsión, los compran a precios artificialmente bajos y por ende terminan endeudándose afuera y cubriendo su riesgo cambiario a una tasa de interés en pesos mucho menor que la que encuentran internamente.

Ahora bien, la operación descrita no tiene un efecto cambiario, pero les abre espacio a los bancos para seguir comprándoles dólares a los que querían apostar inicialmente, y cubre esas compras (activo) con las ventas a las empresas endeudadas (pasivo) y genera nuevas ventas de dólares de contado.

El Gobierno anunció entonces que a partir de mayo el Ministerio de Hacienda realizaría compras de dólares en el mercado de divisas a través de la Dirección del Tesoro Nacional por US$1.200 millones, destinados a la constitución de un fondo en el exterior (que no serían repatriados), con el fin de retirar del mercado parte del exceso de oferta de la divisa norteamericana y con ello reducir las presiones revaluacionistas. Así, el dólar mantuvo en mayo un precio promedio de $1.800, se devaluó 3% entre el 1° y el 31 de dicho mes, día en el que Colombia obtuvo el grado de inversión de la segunda calificadora, Moody's. Junio estuvo marcado por la tercera y última cuota de grandes contribuyentes, que resultó en una nueva revaluación debido a la sobreoferta de dólares dentro de nuestra economía, efecto en parte acentuado por el grado de inversión que el país obtuvo de la tercera calificadora, Fitch, y por endeudamiento privado. (Gráfico 3.3.3).

Gráfico 3.3.3. Tasa representativa del mercado, cronología de eventos (8 de agosto de 2010-31 de julio de 2011)

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia Cálculos MHCP-DGPM.

Los mercados emergentes, especialmente los de América Latina, mantuvieron hasta los primeros días de agosto la tendencia revaluacionista. Sin embargo, los esfuerzos conjuntos del Ministerio de Hacienda y el Banco de la Republica han logrado que Colombia ya no sea la más afectada por este fenómeno mundial, ya que nuestra moneda es la segunda menos revaluada, superada únicamente por la de Perú, lo que protege así la competitividad de las empresas nacionales y los empleos que de ella dependen (Gráfico 3.3.4).

Gráfico 3.3.4. Índice de tasa de cambio nominal (Octubre 2010-julio 2011, octubre 2010 = 100)

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

3.4 EN LAS FINANZAS TERRITORIALES

Durante la legislatura 2010-2011 el MHCP, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal, continuó apoyando a las entidades territoriales (ET) en la tarea de mantener sanas sus finanzas.

En el marco de una cultura de responsabilidad fiscal, estabilidad macroeconómica e impulso de la actividad productiva, fomentada y apoyada por el MHCP, la gestión pública territorial permitió preservar la solidez de las finanzas territoriales. Un resultado destacado fue aumentar la inversión sin recurrir a un endeudamiento excesivo. De acuerdo con los datos disponibles, las cuentas fiscales de las ET, sus establecimientos públicos, y sus empresas terminaron el 2010 en equilibrio. La deuda territorial, aunque creció, siguió siendo de tamaño moderado (4.5% del PIB). Ni la ola invernal ni la crisis de la salud desestabilizaron las finanzas territoriales. Estos logros son, sin duda, un ejemplo de las ventajas que ofrecen las leyes de disciplina y responsabilidad fiscal (Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000, Ley 550 de 1999), así como el SGP para proteger los fiscos territoriales de adversidades repentinas.

En este primer año del período de gobierno 2010-2014 la gestión del MHCP también ayudó a mejorar la calidad del gasto destinado a financiar la prestación de servicios esenciales en educación y salud, financiados con recursos del SGP. En este campo la DAF trabajó de la mano con los ministerios sectoriales, así como con el DNP, en el montaje y puesta en marcha de la política de monitoreo, seguimiento, evaluación y control al uso de los recursos del SGP, ordenada por el Decreto Ley 028 de 2008.

3.4.1 Asesoría y apoyo a la gestión fiscal territorial

Entre agosto de 2010 y julio de 2011, las ET contaron con la asesoría y apoyo permanente de la DAF para fortalecer su gestión fiscal y financiera. Gracias al esfuerzo desplegado en estas actividades se alcanzaron los siguientes resultados:

Cuadro 3.4.1.1. Actividades de asesoría y apoyo a la gestión fiscal territorial

ACTIVIDAD	AGOSTO – DICIEMBRE 2010	ENERO – JULIO 2011
Atención de consultas	735	666
Jornadas de capacitación		668 entidades
Boletines de Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales	Nos. 21 – 22 – 23	Nos. 24 – 25
Revistas de conceptos emitidos	No. 35	No. 36
Publicaciones		1. Manual de procedimiento tributario y régimen sancionatorio para entidades territoriales. 2. Metodología para medir el impacto fiscal de la norma tributaria municipal en Colombia.
Observaciones a estatutos tributarios territoriales	7 estatutos: 6 municipios y 1 departamento	2 municipios

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Direccion de Apoyo Fiscal (DAF).

3.4.2 Apoyo al saneamiento fiscal territorial

Durante el pasado año, 57 ET adelantaron programas de ajuste fiscal, terapia que les permitirá seguir recuperando el vigor de sus finanzas con la asesoría técnica de la DAF, sobre todo con la voluntad de sus mandatarios. Las ET que actualmente están ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999), en los cuales la DAF oficia como entidad promotora (amigable componedor entre las partes), son: 7 departamentos (Bolívar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Putumayo, San Andrés y Sucre), 3 municipios capitales (Barranquilla, Montería y Santa Marta), y 42 municipios no capitales. Entre tanto, 3 departamentos (Atlántico, Guajira, Valle) y los municipios de Cali y Corozal adelantan programas de saneamiento fiscal en el marco de la Ley 617 de 2000.

Entre junio de 2010 y junio de 2011 las ET continuaron firmando acuerdos de pagos con sus acreedores para salir de situaciones de bancarrota. Acogerse a la ley de insolvencia (550 de 1999) permitió a algunas ET con serias dificultades de solvencia renegociar el pago ordenado de sus acreencias. La Ley 550 promueve la disciplina fiscal, pero respeta la autonomía territorial. Las autoridades territoriales lo han entendido así y por ello decidieron, de forma totalmente voluntaria, negociar el pago de sus deudas en mora bajo esta sombrilla legal. Lo contrario hubiera significado para estas entidades y sus ciudadanos seguir sometidos, sin ninguna protección, a una lluvia indefinida de embargos judiciales.

Así las cosas, en el último año, 9 ET suscribieron acuerdos de pago con sus acreedores en el marco de la Ley 550, entre ellas los departamentos de Putumayo y Sucre, y otras 9 terminaron exitosamente los acuerdos suscritos antes de 2010, entre ellos el departamento del Cauca y los municipios de Buenaventura, Riohacha y Tolú. En los 9 años anteriores, 84 ET han reestructurado y pagado deudas en mora celebrando este tipo de acuerdos; 24 los terminaron con éxito.

Desde el año 2000, cuando las ET pueden renegociar sus deudas impagadas a través de la ley de quiebras, a 31 de diciembre de 2010 las ET han reestructurado pasivos por $5.2 billones, de los cuales resta por pagar el 38%.

Las ET que en la actualidad tienen mayores dificultades para sanear sus finanzas son los departamentos de Chocó, Bolívar, Magdalena, Putumayo y Sucre y los municipios de Santa Marta, Cúcuta, Ciénaga y Soledad, debido a sus problemas financieros, entre ellos el elevado valor de los pasivos frente a sus ingresos corrientes. En estos casos los rubros de gasto donde se contabiliza el mayor déficit son educación y salud, debido en gran parte a fallas en la gestión administrativa y financiera.

3.4.3 Utilización fructífera del SGP: la estrategia del Decreto Ley 028 de 2008

Desde marzo de 2009 el MHCP, en cabeza de la DAF, es responsable de coordinar con los ministerios sectoriales y el DNP la puesta en marcha de una estrategia gubernamental dirigida a asegurar el uso eficiente del SGP. Desde 2001, cuando se creó el SGP, las ET disponen de recursos crecientes para financiar la prestación de servicios esenciales en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Desde entonces se han detectado fallas en la prestación de este tipo de servicios, las cuales son causadas por deficiencias en la gestión. En muchas ET no es la falta de recursos el cuello de botella que impide brindar

mejores servicios a la población. El problema es que buena parte de estos dineros no están siendo bien administrados. Por ello, durante este primer año de gobierno nos empeñamos en renovar el apoyo a nuestros gobernadores y alcaldes en las tareas orientadas a mejorar la gestión de sus recursos.

La estrategia de apoyo se basa en medidas de disciplina: el Decreto Ley 028 de 2008 ordena al Gobierno Nacional prevenir y controlar situaciones de riesgo que puedan atentar contra el uso adecuado del SGP. La prevención se hace mediante visitas a las ET, en las que la ciudadanía y el Gobierno Nacional identifican este tipo de riesgos. Si en estas visitas se detectan problemas que requieren atención inmediata, se adoptan planes de desempeño, que son como reparaciones moderadas para asegurar que un motor de la inversión territorial como el SGP funcione mejor. Si pasado un tiempo prudencial mediante este tipo de planes no se superan los inconvenientes detectados, se hace necesario poner en marcha acciones correctivas más rigurosas, que pueden llevar a que el Gobierno Nacional reemplace, de forma transitoria, a los departamentos y municipios en el manejo del SGP.

Dos décadas de experiencia en descentralización nos han enseñado que este tipo de medidas, aunque a veces dolorosas, son necesarias. Creemos que si gastamos mejor el SGP podemos generar un círculo virtuoso de desarrollo y solvencia fiscal en las regiones. En esta tarea continuamos incluyendo a la población. Así, durante este año avanzamos en el propósito de convertir la rendición de cuentas y la participación ciudadana en herramientas de gestión pública: se realizaron talleres de presupuesto participativo orientados a fomentar la participación ciudadana en las labores relacionadas con el uso apropiado del SGP y las regalías en las regiones.

Con fundamento en estos derroteros, desde el momento que el MHCP, a través de la DAF, asumió la función de coordinación de la política de monitoreo, seguimiento y control al SGP (30 de marzo de 2009) hasta el 30 de julio de 2011 se han hecho 67 visitas de reconocimiento y se han adoptado 39 medidas a 36 ET.

Dentro de las medidas adoptadas, 27 han sido Planes de Desempeño en Educación, Salud y Propósito General (10 departamentos y 17 municipios), 10 suspensiones de giros de propósito general y asignaciones especiales (10 municipios), y 2 de asunción temporal de competencias en educación a los departamentos de Chocó y Putumayo.

Igualmente, se han enviado a los ministerios sectoriales 14 informes de reconocimiento para comentarios sobre la medida por adoptar, mientras 17 se encuentran en proceso de envío.

Gracias a estas gestiones, a la fecha se les está haciendo seguimiento a recursos del SGP que suman $5.1 billones (24,5% del total asignado en los tres sectores en 2010). Por sectores, en educación a $4 billones (31,01% del total asignado), en salud a $991.266 millones (18,59% del total asignado), en propósito general a $91.100 millones (3,61% del total asignado).

La estrategia del 028 es como una obra en construcción que demanda mejoras. Por eso, en el marco del debate legislativo sobre el articulado del PND 2011-2014 se propuso al Congreso utilizar recursos del presupuesto general de la Nación (PGN) para cubrir temporalmente pasivos del sector educativo en las ET. La idea es que a partir del 2013 la totalidad de este tipo de pasivos se cubra con SGP, sin que para ello sea necesario recurrir

nuevamente al tesoro nacional. Esta reforma fue aprobada y quedó convertida en ley a través del artículo 148 del PND. Ahora el reto es lograr que ello se cumpla.

En este sentido, debemos estar trabajando en una reglamentación clara y eficaz. La estrategia es utilizar encargos fiduciarios para girar los dineros de la participación del SGP de educación a cada ET certificada (94) y hacer el seguimiento del uso de estos recursos mediante la figura de los comités fiduciarios, de tal manera que los excedentes del SGP se utilicen para pagar el pasivo y/o se acumulen en un fondo de contingencias hasta que con esos dineros se financie el 100% de este para cada ET, meta que se debe alcanzar en el presente cuatrienio. Esto, para no recurrir a su financiación con recursos del presupuesto nacional.

Asimismo, se requiere reforzar las herramientas legales utilizadas para hacer el seguimiento de la forma como son empleados los recursos de la Salud en las ET, en especial aquellos administrados a través de los Fondos de Salud. Por estas razones se ha propuesto al Ministerio de la Protección Social modificar la Resolución 3042 de 2007 para permitir la administración fiduciaria de los recursos de salud en el caso de las ET que ejecutan medidas en el marco del Decreto 028 y/o acuerdos de reestructuración, y permitir la sustitución de cuentas maestras cuando se opte por la administración fiduciaria y lo relacionado con el reporte del Fondo Local de Salud (presupuesto y tesorería) a través del FUT.

Otro reto para el MHCP es cumplir el mandato legal mediante el cual le fue delegada la vigilancia y control del uso del SGP en el sector de agua potable y saneamiento básico (artículo 20 del PND 2011-2014). En desarrollo de esa tarea se expidió la Resolución 1872 del 8 de julio de 2011 "Por medio de la cual se asignan las funciones relativas al seguimiento y control del sector Agua Potable y Saneamiento Básico del SGP" a la Dirección General de Apoyo Fiscal.

3.4.4 Mejores herramientas para monitorear los resultados fiscales territoriales

En la legislatura 2010-2011, el MHCP apoyó la adopción de mejoras en las herramientas de medición empleadas por el Estado para tomarle el pulso, de forma oportuna, a la situación de las finanzas públicas territoriales.

Durante el último año el MHCP impulsó la adopción del FUT. Se realizaron seminarios de capacitación en todo el país. Se instruyó en el uso del FUT a la totalidad de las ET y a más de 200 funcionarios de 12 entidades del Gobierno Nacional, que requieren, para el cumplimiento de sus funciones, datos financieros territoriales. Además, se puso en funcionamiento un sistema de mesa de ayuda que brinda asesoría a las ET para reportar sus ejecuciones presupuestales a través del FUT. También se trabajó de forma coordinada con la Procuraduría General de la Nación en la identificación y sanción de aquellas ET que incumplieron con su obligación legal de reportar al FUT.

Como fruto de estos esfuerzos, en 2011 quedó unificado el 90% de los reportes presupuestales requeridos por diferentes entidades del Gobierno Nacional; y el 95% de las ET está reportando la información.

A nivel de ingresos la información reportada en el FUT es de calidad significativa. Prueba de ello es que empleando estos datos el MHCP estimó en junio de 2011 el comportamiento de los ingresos tributarios para el universo de las ET con corte a diciembre de 2010. Estas estimaciones indican que al cierre de 2010, los ingresos tributarios territoriales ascendieron a $16,2 billones, lo cual significa que crecieron 6% en términos

reales frente a 2009, de tal forma que llegaron a 3% del PIB; del total, 71% del recaudo correspondió a los municipios (2% del PIB) y 29% a los departamentos (1% del PIB). Las alcaldías no capitales obtuvieron el mayor crecimiento de los ingresos tributarios (15%), seguidas por capitales y gobernaciones con 8,5% y 8,1%, respectivamente.

Por tipo de impuesto, los mayores crecimientos se dieron en cigarrillos (28%), vehículos (22%), otros ingresos tributarios, donde se destacan las contribuciones por contratos de obra pública (18%), e impuesto predial (15%). No obstante, los impuestos más representativos al cierre de 2010 fueron en su orden: industria y comercio (27%), predial (19%) y cerveza (11%), que en su conjunto aportaron 57% del total de los ingresos tributarios.

Siguiendo esta línea de acción, en 2011 el FUT quedó legalmente posicionado como el único canal informático para que las ET reporten, de forma fácil y oportuna, al Gobierno Nacional la información relacionada con su situación presupuestal y financiera (artículo 19 del PND 2011-2014). Con ello se quiere liberar a las ET de la pesada carga administrativa que significa reportar estos datos de forma separada a diferentes entidades del Gobierno Nacional. Unido a ello se espera contar con datos oportunos y de alta calidad para monitorear los resultados financieros de la descentralización, y con base en ello distribuir y usar de forma más eficiente tanto el SGP como las regalías.

Pese a los logros en este frente los retos siguen siendo enormes. En primer lugar, se quiere utilizar los datos reportados por las ET al FUT para distribuir el SGP, lo cual significa sustituir en estas funciones al SICEP a partir del 1° de enero de 2012 (formato utilizado por el DNP para estos fines). Otro propósito es sustituir las cuentas cero de la Contaduría General de la Nación por los datos FUT en las ET. Con ello las ET no tendrán que seguir reportando su ejecución presupuestal a la CGN a través de este tipo de registros contables.

Con todo, el país necesita seguir avanzando en el desarrollo de los sistemas de información fiscal territorial. Datos confiables y oportunos son indispensables para evaluar el desempeño financiero, verificar el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal, adoptar correctivos para garantizar el uso eficiente de los recursos, disuadir prácticas de contabilidad creativa, monitorear y controlar las EDS. En este tema los retos estructurales son: dotar al país de un plan de cuentas con códigos y clasificadores presupuestales únicos, de tal forma que sea posible minimizar el esfuerzo institucional del Estado para lograr que las ET reporten su información financiera y presupuestal al nivel nacional a través de un formato único; unificar los reportes presupuestales que piden la Contraloría General de la República (CGR) y el FUT. Bajo la coordinación de los Viceministros de Hacienda se han buscado acercamientos con dicha entidad con miras a la conformación de unas mesas de trabajo que busquen las posibilidades de unificación o, en todo caso, de colaboración en torno a estas materias.

3.4.5 Administración de la sobretasa nacional al ACPM

El MHCP, a través de la DAF, está encargado de administrar la sobretasa nacional al ACPM, lo cual comprende la recepción de la declaración por parte de los contribuyentes, la consolidación del recaudo nacional, la distribución mensual del 50% a los departamentos y el D. C., el 50% restante para Invías, y las etapas de fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y aplicación de sanciones a los contribuyentes aplicando para ello los procedimientos del Estatuto Tributario Nacional.

En desarrollo de la labor de fiscalización, liquidación y cobro, se han adelantado programas estructurados acordes con la exigencia de la norma y se han obtenido incrementos en el recaudo tanto por impuesto, como por sanciones e intereses. El primer programa se adelantó desde finales del 2008 hasta diciembre de 2009, y con ello se logró un incremento en el recaudo de $3.424.548.660; el segundo programa se adelantó en el año 2010 y en este se obtuvo un incremento en el recaudo de $2.203.636.489; y el tercer programa se está adelantando en el 2011 obteniendo a la fecha un recaudo por fiscalización de $1.526.734.090.

Los resultados globales obtenidos en los programas responden al objetivo de los mismos, considerando que el universo de contribuyentes es bastante pequeño, y la meta es que cada vez que se adelanta un programa de fiscalización, los incrementos en el recaudo por fiscalización sean menores, por encontrar que los contribuyentes están declarando lo que realmente corresponde por sobretasa, y esto es lo que se ha visto reflejado a lo largo de estos años, lo cual permite determinar que la labor de fiscalización ha servido para que los contribuyentes día a día presenten menos inconsistencias entre el número de galones declarado y el revisado en las visitas de fiscalización, considerando que el ideal sería llegar a un programa de fiscalización en que se encontraran cero inconsistencias y, por tanto, no hubiera incremento en el recaudo por fiscalización.

Así mismo, mensualmente se gira a los departamentos el 50% de lo recaudado en su jurisdicción como una participación en la sobretasa al ACPM, y el 50% restante se gira a Invías. En el año 2009 se giró a los departamentos un total de $233 mm, en el año 2010 se giró a los departamentos un total de $251 mm, y partidas iguales fueron giradas cada año a Invías para el mantenimiento de la infraestructura vial.

3.4.6 Retos para preservar la Sostenibilidad Fiscal Territorial

Los principales retos identificados para continuar avanzando en la mejora de la cobertura y calidad de los servicios esenciales a cargo de las ET dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal son:

En primer lugar, es primordial hacer un uso prudente del crédito. Históricamente en el último año del Gobierno crece el riesgo de sobreendeudamiento. Peligro que puede aumentar en 2011 debido a la alta liquidez del sistema financiero, las bajas tasas de interés nacionales e internacionales, la depreciación del peso frente al dólar, la mayor rentabilidad y seguridad que ofrece la cartera territorial frente a otro tipo de inversiones financieras. Los responsables centrales de reducir este tipo de riesgo son las autoridades territoriales y los oferentes de crédito. El marco legal contempla fuertes sanciones a quienes actúen en sentido contrario.

En consecuencia, la contratación de créditos y la programación de desembolsos y amortizaciones debe fundamentarse en lo siguiente: un análisis riguroso de la capacidad real de pago de las ET y sus EDS en un marco de mediano y largo plazo, lo cual implica preservar el margen de maniobra financiero de las administraciones entrantes; priorizar la financiación con crédito de proyectos de inversión generadores de competitividad en las regiones. En este campo la gestión del MHCP tiene como reto ayudar a preservar el cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal desde el ámbito de sus competencias, reforzando las labores de monitoreo, seguimiento y control.

En línea con lo anterior, cabe destacar la necesidad de hacer uso racional de las vigencias futuras. Esta figura es un instrumento de planeación presupuestal plurianual, y como tal debe emplearse para asegurar la ejecución de proyectos de inversión de alto impacto. El riesgo es convertirlas en una herramienta novedosa de

apalancamiento financiero diseñada, en algunas ocasiones, para evadir las leyes de endeudamiento territorial, sin advertir que con ello se pueden comprometer ingresos futuros por encima de la capacidad real de pago de las ET y sus EDS.

Otro aspecto que demanda especial atención del Estado son las EDS. Al analizar en forma desagregada el resultado fiscal consolidado 2010 se destaca la mayor solvencia de las administraciones centrales frente a las EDS, tendencia que se ha mantenido en la última década. Infortunadamente, en la mayoría de las ET el manejo financiero de las EDS está lejos de ser considerado un instrumento de gestión orientado a fortalecer la capacidad institucional para proveer bienes públicos de forma eficiente, y robustecer los ingresos propios para expandir la inversión pública en un entorno fiscal sostenible.

Las EDS pueden convertirse en una fuente de estrés o presión financiera para las finanzas públicas regionales. Evidencia de ello es que el 70% del saldo de la deuda territorial está en cabeza de este tipo de entidades, y el mayor número de estas son IPS públicas, abocadas a una crítica situación financiera, con fuentes de ingreso estructuralmente insuficientes para cubrir sus gastos permanentes. Pese a lo cual, la mayoría de las ET no tienen institucionalizado dentro de sus competencias de gestión financiera el monitoreo y seguimiento de sus EDS.

Sin este tipo de seguimiento, es débil la capacidad del Estado, tanto a nivel nacional como regional y local, para prevenir, anticipar y atenuar situaciones de emergencia fiscal originadas en eventos de insolvencia de las EDS.

El problema no radica en la ausencia de normas. El marco legal que rige la Administración Pública en general y la descentralización fiscal en particular contiene medidas de responsabilidad aplicables a las EDS. Sin embargo, debido en gran parte a la falta de monitoreo y seguimiento específico, actualmente el país carece de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las medidas de disciplina fiscal vigentes para EDS. Comparadas con estándares internacionales, es probable que estas medidas sean insuficientes y necesiten ser fortalecidas, pero no hay evidencia empírica que permita evaluar la validez de este tipo de hipótesis.

Por tanto, es un reto para la sostenibilidad fiscal territorial incluir el análisis del desempeño fiscal de las EDS como parte de las competencias relacionadas con la evaluación y fortalecimiento del proceso de descentralización; tarea que demanda una clara distribución de competencias entre niveles de gobierno. En esta área un reto de gestión para el MHCP es desarrollar una metodología para identificar y medir el riesgo fiscal que las EDS pueden representar para las ET a través de un sistema de alertas tempranas.

Otro desafío crucial es mejorar la eficiencia y la calidad en la ejecución del gasto. Como parte de esta tarea es preciso utilizar ingresos de capital tanto por crédito como por regalías únicamente para financiar proyectos de inversión previamente identificados y diseñados con claridad. Separar las decisiones de financiación de las labores inherentes a la planeación y elaboración de los proyectos de inversión significa asumir riesgos financieros altos; contratar proyectos con tasas de rentabilidad social inferiores a los costos de su financiación; generar sobrecostos en la fase de ejecución física de los proyectos; pagar altos intereses y comisiones por créditos contratados y/o desembolsados no utilizados, y aumentar las erogaciones por comisiones de recursos líquidos depositados en encargos fiduciarios pendientes de ser destinados al pago de bienes y ser-

vicios recibidos a satisfacción. Aquí un reto específico para el MHCP es continuar apoyando el fortalecimiento institucional de las ET para mejorar su capacidad de gestión financiera.

De igual importancia es asegurar la viabilidad financiera del sistema de salud, de tal forma que la demanda ciudadana por estos servicios, y la obligación legal de las ET de concurrir en el pago de su atención, especialmente aquellos relacionados con eventos no POS y régimen subsidiado, no implique una presión de gasto capaz de desestabilizar las finanzas públicas territoriales. Ligado a ello, es preciso adoptar medidas estructurales para sanear las finanzas de las IPS públicas del orden regional y local. Un porcentaje aún no claramente precisado de estas entidades opera bajo alto riesgo de insolvencia fiscal; sus ingresos operacionales tienden a ser estructuralmente inferiores a sus gastos operativos. En esta área un reto específico para el MHCP es identificar el impacto fiscal de los costos de la atención tanto de eventos no POS como de los pagos del régimen subsidiado sobre las finanzas territoriales.

3.5 EN REGULACIÓN FINANCIERA

En el ámbito del sistema financiero, el Gobierno Nacional diseñó una política que se fundamenta en tres pilares: la inclusión financiera, el desarrollo del mercado de capitales y la política prudencial.

El pilar de inclusión financiera se ha ido construyendo en conjunto con el MINTIC, y las diferentes industrias que se deben involucrar en lograr una estrategia exitosa de acceso masivo a los servicios financieros, a través de la utilización de nuevas tecnologías, en particular la de telecomunicaciones, que disminuya sustancialmente los costos de los servicios transaccionales.

Esta estrategia es uno más de los esfuerzos de este Gobierno en materia de formalización: contar con información real sobre el quehacer económico de las personas a través de sus transacciones electrónicas permite que la gente salga paulatinamente del mundo del efectivo en el que gana la informalidad. Le permite al cliente construir su historia de pagos y de esa forma, eventualmente tener acceso a crédito, con una adecuada ponderación y manejo de su riesgo. En segundo lugar, dicho acervo de información también permite que haya cruces para poder cotejar datos tributarios y de seguridad social. Con el tiempo, poder contar con la información de más y más colombianos permite diseñar mejores incentivos para ir logrando que se formalicen aspectos adicionales al transaccional.

Aspectos fundamentales de esta estrategia son la capacidad de las entidades financieras de poder cotejar los datos de identificación de los potenciales clientes con el Archivo Nacional de Identificación administrado por la Registraduría Nacional, para abrir así cuentas o depósitos de manera eficiente y a bajo costo. Para ello, en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se derogaron ciertas expresiones de la Ley 1163 de 2009, de manera que la Registraduría pueda proveer este servicio sin cobrar para aligerar los costos del consumidor y que sus gastos sean sufragados por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, se encuentra publicado para comentarios un proyecto de decreto que permite que la industria financiera diseñe nuevos productos que aprovechen mejor las nuevas tecnologías y le brinden a la población un servicio transaccional de muy bajo costo que no está asociado al ahorro, sino a la transaccionabilidad.

Finalmente, se está preparando un proyecto de ley que pretende permitir nuevas alternativas de pago, con un marco legal claro, y que permita que haya más posibilidades para el consumidor, fomentando así la competencia, la reducción de costos y alineando la política nacional a las tendencias internacionales.

3.6 EN REGULACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

3.6.1 SGSSS - Salud

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público participó en la elaboración y discusión de la Ley 1438 de 2011, mediante la cual se incrementaron en cerca de $250 mil millones anuales los recursos para el Régimen Subsidiado y las acciones de prevención y promoción en salud, provenientes principalmente de las Cajas de Compensación Familiar. Esta ley modula el uso del 1.5% de las cotizaciones, cerca de $1.5 billones, de modo que puedan ser utilizados para ayudar a financiar el Régimen Contributivo en caso de que los recobros por prestaciones excepcionales presionen el gasto de la Subcuenta de Compensación. La Ley 1438 también establece el giro directo de los recursos del Régimen Subsidiado, que ha permitido el giro directo de cerca de $400 mil millones mensuales a las EPS e IPS.

El Ministerio de Hacienda también impulsó la inclusión en la Ley 1450 de 2011 de disposiciones para perseguir la evasión y elusión de los aportes a la Seguridad Social, tales como la obligatoriedad de suministro de bases de datos por parte de quienes administren información del Sistema y mecanismos unificados de retención en la fuente, así como la creación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo, para la identificación y trazabilidad de licores, vinos, aperitivos, cerveza, sifones, refajos y cigarrillos y tabaco elaborado, que son fuente importante en el financiamiento del Régimen Subsidiado.

Dentro de la gestión adelantada se incluye la participación activa del Ministerio en la definición de la metodología para establecer los precios máximos de recobro de medicamentos ante el Fosyga. Medida que podrá reducir estos gastos en cerca de $1 billón anual.

Finalmente, se destaca el esfuerzo fiscal de la Nación, al disponer a partir del año 2012 de cerca de $1.0 billón anual adicional para cofinanciar la unificación de los Planes Obligatorios de Salud, lo cual está ya previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3.6.2 FONPET

En cuanto al Fonpet, al cierre de julio de 2011, los recursos acumulados en los patrimonios autónomos que administran los recursos del Fondo ascienden a $28,0 billones, un año antes esta cifra se situaba en $24.3 billones. Los pagos en el mismo período ascendieron a $0,5 billones, 90% de los cuales corresponden a giros al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender la deuda que por el sector de educación tienen las entidades territoriales y el 10% restante a trámites por bonos pensionales y devoluciones. Ahora bien, es importante señalar que en el Ministerio se viene adelantando un proceso que busca dar mayor visibilidad al Fonpet, dado el volumen de recursos que se acumulan y la responsabilidad que el Ministerio tiene como administrador de estos.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), por su parte, ha quedado incluido como facultad del Gobierno el establecer el régimen de inversiones aplicable a los patrimonios autónomos que constituyen el Fondo, así como definir la rentabilidad mínima que deben cumplir las administradoras de estos recursos. Adicionalmente, se ha contemplado en el PND, el apoyo a la gestión de las entidades territoriales en procesos de depuración del pasivo pensional, lo cual se financiará con recursos del Fonpet.

De igual manera, en el Acto Legislativo 5 de 2011 por el cual se constituye el Sistema General de Regalías han quedados destinados recursos, 10% del Sistema, al ahorro pensional territorial, que harán parte de los recursos del Fondo y que serán distribuidos entre las entidades territoriales que no hayan cubierto su pasivo pensional.

Finalmente, el Gobierno Nacional ordenó con los recursos del Fonpet mediante el artículo 1° del Decreto 4810 de 2010 la compensación y cruce de cuentas por concepto cuotas partes pensionales; con esta medida se ofrece una solución de financiación a la cuantiosa deuda por cuotas partes que tienen las entidades territoriales, como también con el ánimo de evitar nuevos procesos jurídicos entre las entidades territoriales generados por estas deudas.

3.6.3 Reinstitucionalización del Régimen de Prima Media

Se ha dado continuidad al tema de reinstitucionalización del Régimen de Prima Media, en virtud de lo cual el Ministerio de Hacienda, en conjunto con el Ministerio de la Protección Social, ha realizado el seguimiento de la organización operativa de la UGPP y de Colpensiones, lo que ha derivado en el funcionamiento efectivo de estas entidades, en especial de la UGPP que va a asumir las funciones de reconocimiento de Cajanal EICE hoy en liquidación y del Grupo Interno de Trabajo (GIT- Pasivo pensional Foncolpuertos), esto se tiene programado a finales de este año, a raíz de la escisión del Ministerio de la Protección Social.

Con respecto al seguimiento y control al adecuado y oportuno pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, el Ministerio también ha hecho el acompañamiento a la UGPP en dos aspectos: el primero de ellos, el operativo, busca el diseño, montaje y puesta en marcha de la estrategia antievasión de la entidad. El segundo ámbito de este trabajo conjunto está relacionado con el desarrollo de normas que buscan dotar de herramientas a la entidad para el adecuado ejercicio de su función, y al lado del fortalecimiento de las funciones de la entidad en diferentes iniciativas de orden legal (Leyes 1393, 1429, 1438 y 1450), se está trabajando en la reglamentación del procedimiento para el ejercicio concreto de tales funciones y así instrumentalizar los objetivos y funciones otorgados por la Ley a la entidad.

3.6.4 CAJANAL e ISS

También se debe destacar el acompañamiento que se le ha realizado a Cajanal en Liquidación, con lo cual se han logrado importantes avances, en la medida en que se ha dado cumplimiento al plan de acción presentado a la Corte Constitucional con ocasión de la T-1234 de 2008 que declaró el estado de cosas inconstitucionales en la entidad, obteniendo una mejora significativa en la atención de las solicitudes represadas y a la vez se han implementado unos procesos que brindan mayor seguridad y agilidad en el trámite de reconocimiento de las prestaciones a que haya lugar.

Igualmente, se ha acompañado el proceso que viene surtiendo el ISS con miras a organizar sus sistemas de información y mejoramiento de los procesos de atención al Régimen de Prima Media buscando afianzar el proceso de transición y empalme a Colpensiones.

3.6.5 BEPS

En el año 2005 se aprobó en el Congreso el Acto Legislativo No. 1 el cual señala, entre otros: "la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión". En desarrollo del Acto Legislativo se llegó luego de varios meses de estudio al producto Beps del que trata el artículo 87 de la Ley 1328.

Ahora bien, al momento de la posesión de este Gobierno se venía trabajando conjuntamente con el DNP y el Ministerio de la Protección Social en la elaboración de un documento Conpes el cual debe contener los lineamientos y recomendaciones para la implementación de los beneficios económicos periódicos. Sin embargo se evidenció que este mecanismo no estaba contemplando a aquellos trabajadores dependientes por horas o por días, razón por la cual en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyó una disposición con el objeto de lograr que todas aquellas personas que tienen ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo sean incluidos en el mismo.

En este sentido se ha retomado, en conjunto con las entidades interesadas, el trabajo que se venía adelantando, pero incluyendo el enfoque del Gobierno Nacional que es el de lograr que los beneficios económicos periódicos sean una de las herramientas que permita la formalización e inclusión financiera de aquella población que se encuentra en la informalidad.

3.7 EN LO PRESUPUESTAL

La gestión del presupuesto durante 2010 y 2011 debe verse en el contexto de los resultados de la política económica y fiscal desarrollada por el Gobierno Nacional en los últimos años, la cual ha sido gestionada con responsabilidad, contribuyendo a enfrentar las dificultades internas generadas por la crisis en los mercados internacionales en 2008 y más recientemente por los efectos de la emergencia invernal por la que ha atravesado el país en el último año.

Los resultados fiscales han sido más favorables de lo esperado, a pesar de que el impacto de la crisis financiera internacional de los años 2008 y 2009 afectó en mayor medida los ingresos de la Nación, por cuenta del recaudo del impuesto de renta, así como de los dividendos provenientes de Ecopetrol. Esto se dio simultáneamente con la recuperación de la economía, lo cual es consistente con la postura contracíclica de la política fiscal que estimuló la demanda interna durante la crisis y que ajustó el gasto público a medida que la economía retornaba a su fase de crecimiento, demostrando así el éxito de la estrategia fiscal.

Buena parte de los resultados se deben en gran medida al manejo responsable del Presupuesto General de la Nación (PGN), la gestión de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), con base en las mejoras en la normatividad presupuestal, ha establecido mecanismos y criterios para que las entidades

manejen con mayor eficiencia los recursos públicos. Ha buscado establecer prioridades de manera que el gasto, que ejecute, satisfaga las demandas de la población, en especial, de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La disciplina fiscal que ha practicado el GNC en los últimos años ha permitido reducir su deuda neta de activos financieros significativamente, desde 45,9% del PIB en 2002 hasta 37,4% del PIB en 2010, incluyendo la financiación del impulso fiscal ejecutado en el marco del manejo contracíclico de los efectos de la crisis financiera internacional.

El comportamiento de las finanzas del GNC ha determinado en buena parte la senda de la deuda neta del SPNF, la cual también se ha reducido significativamente, desde 39,7% del PIB en 2002 hasta 28,2% del PIB en 2010. Este indicador ha reflejado los efectos de la crisis de 2008; sin embargo, de acuerdo con las metas que nos hemos propuesto, el stock de deuda del SPNF estará por debajo de 20% del PIB al finalizar la presente década, lo cual es consistente con lo contemplado en el MFMP.

Los presupuestos para las vigencias fiscales de 2010 y de 2011 se programaron en consonancia con las metas de déficit fiscal definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), consultando las reales posibilidades de financiamiento, la capacidad real de ejecución y atendiendo las prioridades del plan de gobierno. Estos mismos criterios se tuvieron en cuenta para la formulación del proyecto de presupuesto de 2012.

3.7.1 El Presupuesto General de la Nación 2010

El Congreso de la República aprobó inicialmente un PGN para 2010 por una cuantía de $148,3 billones[4], $136,5 billones financiados con recursos de la Nación y $11,8 billones con recursos propios. Estas son las cifras después de descontar el valor de las apropiaciones aplazadas por el Gobierno Nacional al inicio de 2010, por $5,8 billones, como se explica a continuación.

En efecto, los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) disponen que en cualquier mes del año fiscal el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, entre otros motivos, cuando la coherencia macroeconómica así lo exija, cuando se estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas o cuando no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados.

El Gobierno anterior, al inicio de 2010 evaluó la situación fiscal y el comportamiento esperado de los ingresos para ese año a la luz de las previsiones existentes sobre la economía internacional y el comportamiento de los fundamentales internos. Como resultado, se consideró conveniente mantener una gestión prudente del presupuesto, con el fin de mantener la coherencia macroeconómica y la confianza en la economía colombiana. Así, en virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros en la sesión del 21 de enero de 2010, el Gobierno decidió aplazar algunas partidas del Presupuesto General de la Nación por la suma de $5,8 billones[5], afectando las siguientes partidas: gastos de funcionamiento $3,7 billones, intereses del servicio de la

[4] Ley 1365 del 21 de diciembre de 2009 y Decreto de Liquidación 4996 del 24 de diciembre de 2009.

[5] Decreto 325 del 3 de febrero de 2010.

deuda $550 mm e inversión $1,5 billones. Un resumen de la distribución del presupuesto aprobado, por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 3.7.1.1: Presupuesto de gastos inicial, 2010 (Miles de millones de pesos)

	Concepto	Recursos Nación (1)	Recursos Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I.	FUNCIONAMIENTO	78.431	4.549	82.980	57,4	38,7	56,0
	Gastos de Personal	14.695	861	15.557	10,8	7,3	10,5
	Gastos Generales	4.565	376	4.941	3,3	3,2	3,3
	Transferencias	59.163	2.397	61.559	43,3	20,4	41,5
	Operación Comercial	8	915	923	0,0	7,8	0,6
II.	SERVICIO DE LA DEUDA	39.889	2	39.891	29,2	0,0	26,9
	Deuda Externa	8.620	1	8.621	6,3	0,0	5,8
	Deuda Interna	31.269	1	31.270	22,9	0,0	21,1
III.	INVERSION	18.218	7.204	25.421	13,3	61,3	17,1
IV.	TOTAL (I + II + III)	136.538	11.755	148.293	100,0	100,0	100,0
V.	TOTAL SIN DEUDA (I + III)	96.649	11.753	108.402	70,8	100,0	73,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional -Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Modificaciones Presupuestales 2010

Durante el ejercicio fiscal de 2010 se efectuaron algunas modificaciones en el PGN mediante operaciones presupuestales que la ley le autoriza al Gobierno Nacional. Estas modificaciones se resumen así: (i) por convenios interadministrativos[6], $1.039 mm; (ii) por donaciones[7], $81 mm, y (iii) por emergencia social, $346 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2010 fue de $149,8 billones, $1.5 billones más de lo aprobado por el Legislativo (Cuadro 3.7.1.1.).

Las dos primeras operaciones, junto con las de traslados presupuestales (contracrédito-crédito), corresponden a modificaciones normales que ordinariamente se presentan en el curso de la ejecución del presupuesto.

La tercera constituye una operación presupuestal extraordinaria que el Gobierno Nacional efectuó a finales de 2009 con el fin de hacer frente a la grave situación financiera a que se vio abocado el sector de la salud, que amenazó con paralizar la prestación del servicio. Dada la gravedad del asunto, el Gobierno Nacional,

[6] El artículo 26 del Decreto 4996 del 24 de diciembre de 2009 autoriza que "cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica así como las señaladas en el artículo 5° del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos...".

[7] Estas se incorporan al PGN mediante decreto del Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

mediante Decreto 4975 de diciembre 23 de 2009, declaró el Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional por el término de 30 días.

Con base en esta declaratoria, el Decreto 134 de 2010 modificó el PGN, adicionándolo en $558,3 mm. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del decreto y dispuso diferir los efectos del mismo respecto de las normas contenidas en decretos de desarrollo que establecieran fuentes tributarias de financiación orientadas exclusivamente al goce efectivo del derecho a la salud, por esta razón el monto de la adición ajustada quedó en $346 mm, como se mencionó antes.

Al iniciarse la nueva administración, en agosto de 2010, desde el comienzo consideramos de la mayor conveniencia identificar en el MFMP - 2010 aquellos sectores que, por ser generadores de empleo y por su encadenamiento con otros sectores productivos de la economía, requerían de un apoyo fiscal adicional al que le había asignado el Gobierno anterior. Sectores que hemos identificado como las locomotoras del crecimiento económico, y que son los siguientes: agropecuario; vivienda y ciudades amables; infraestructura de transporte; minero-energético, y sectores basados en la innovación. Esta decisión llevó a la revisión del Plan Financiero de 2011 y a una leve modificación de las metas fiscales en el mediano plazo.

En términos presupuestales, el apoyo fiscal a tales sectores en 2010 se reflejó en una modificación de las partidas aplazadas[8] al comienzo de año, de manera que, sin aumentar el monto del PGN aprobado por el Congreso de la República, se pudo apoyar decididamente los sectores priorizados en el marco de la nueva estrategia económica del Gobierno Nacional, lo cual expresamos en el lema: más empleo, menos pobreza y más seguridad, base de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Prosperidad para todos, de la administración Santos.

Al final del año, el Gobierno Nacional tuvo que hacer frente a las primeras consecuencias desastrosas de la emergencia invernal provocada por el denominado fenómeno de La Niña. El impacto de este fenómeno climático, más fuerte de lo esperado, llevó al Gobierno Nacional a adoptar medidas extraordinarias para atender a la población más vulnerable. Esto derivó en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos (impuestos temporales, recursos del Forec y del FNR, y reorientación de recursos del presupuesto nacional) para financiar el nuevo gasto, procurando preservar la sostenibilidad fiscal.

Así, mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre 2010, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública. Para conjurar la crisis se hizo necesario autorizar gasto que permitiera la ejecución de los recursos correspondientes a través del Fondo Nacional de Calamidades, para lo cual fue indispensable realizar modificaciones a la Ley 1365 de 2009 de manera tal que los ingresos y rentas del presupuesto nacional y de los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional, o asimilados por la ley a estos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran

[8] El Consejo de Ministros en sesión del 21 de enero de 2010 facultó al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), para emitir el previo concepto de que trata el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto en el evento de que nuevas circunstancias permitan modificar o levantar el referido aplazamiento total o parcialmente, y así como el artículo 5° del Decreto 325 de 2010, estableció que el Gobierno Nacional, previo concepto del Confis, podrá sustituir una apropiación aplazada por otra, siempre que se mantenga el monto aplazado y el impacto fiscal del mismo, se realizaron modificaciones al aplazamiento mediante los Decretos 1254, 1849, 1960, 2282, 2461, 2633, 2804, 3570, 3662, 3908, 4462 y 4610 de 2010 quedando al finalizar el año partidas aplazadas por valor de $5,7 billones.

organismos que hacen parte del PGN se destinaran a la atención de los gastos que se requiriesen para contrarrestar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Se realizaron entonces traslados de estos recursos al Fondo Nacional de Calamidades por valor de $402,6 mm según Decreto 4627 del 13 de diciembre de 2010.

Presupuesto de gastos definitivo 2010

Así pues, teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2010 ascendió a $149,8 billones, de los cuales $137,2 billones se financiaron con recursos de la Nación (91,6%) y $12,6 billones con recursos propios de establecimientos públicos (8,4%). Dicho monto es superior en 1% respecto al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso (Cuadro 2).

Cuadro 3.7.1.2: Presupuesto de gastos definitivo, 2010 (Miles de millones de pesos)

Concepto	Presupuesto inicial			Modificaciones netas /1			Presupuesto definitivo		
	Recursos Nación (1)	Recursos Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Recursos Nación (4)	Recursos Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Recursos Nación (7)=(1+4)	Recursos Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	78.431	4.549	82.980	628	575	1.203	79.059	5.124	84.184
Gastos de Personal	14.695	861	15.557	287	(22)	265	14.982	840	15.822
Gastos Generales	4.565	376	4 941	301	13	314	4.866	389	5.255
Transferencias	59.163	2 397	61.559	40	94	134	59 202	2.491	61.694
Operación Comercial	8	915	923	1	490	490	9	1.404	1.413
II. SERVICIO DE LA DEUDA	39.889	2	39.891	-	-	-	39.889	2	39.891
Deuda Externa	8.620	1	8 621	0	-	0	8.621	1	8.622
Deuda Interna	31 269	1	31.270	(0)	-	(0)	31.268	1	31.269
III. INVERSION	18.218	7.204	25.421	(15)	278	263	18.203	7.482	25.685
IV. TOTAL (I + II + III)	136.538	11.755	148.293	614	853	1.467	137.151	12.608	149.759
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	96.649	11.753	108.402	614	853	1.467	97.262	12.606	109.868

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Ejecución presupuesto de gastos 2010

A diciembre de 2010, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN[9] ascendió a $133,8 billones, correspondientes al 89,4% de la apropiación vigente para ese año. Las obligaciones, por su

[9] El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

[10] Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

parte, ascendieron a $129.3 billones, que equivale al 96,7% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, estos sumaron $120.9 billones, correspondientes al 80,7% de la apropiación vigente para el año y al 93,4% de las obligaciones adquiridas[10] (Cuadro 3).

Cuadro 3.7.1.3: Ejecución presupuesto de gastos 2010 (Miles de millones de pesos)

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pérdidas de Apropiación	Porcentaje de Ejecución				
						Comp./Apro.	Oblig./Apro.	Pago/Apro.	Oblig./Comp.	Pago/Oblig.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)	(8)=(4/1)	(9)=(3/2)	(10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	84.184	77.435	76.657	71.265	6.749	92,0	91,1	84,7	99,0	93,0
Gastos de Personal	15.822	15.118	15.089	15.010	704	95,5	95,4	94,9	99,8	99,5
Gastos Generales	5.255	5.115	4.856	4.388	140	97,3	92,4	83,5	94,9	90,4
Transferencias	61.694	55.855	55.477	50.688	5.839	90,5	89,9	82,2	99,3	91,4
Operación Comercial	1.413	1.347	1.235	1.179	66	95,3	87,4	83,4	91,6	95,5
II. SERVICIO DE LA DEUDA	39.891	32.346	32.212	31.490	7.545	81,1	80,8	78,9	99,6	97,8
Deuda Externa	8.622	7.038	7.029	6.537	1.583	81,6	81,5	75,8	99,9	93,0
Amortizaciones	3.880	3.362	3.361	3.279	518	86,6	86,6	84,5	100,0	97,5
Intereses	4.741	3.676	3.668	3.259	1.065	77,5	77,4	68,7	99,8	88,9
Deuda Interna	31.269	25.308	25.184	24.953	5.961	80,9	80,5	79,8	99,5	99,1
Amortizaciones	18.161	13.846	13.722	13.649	4.315	76,2	75,6	75,2	99,1	99,5
Intereses	13.108	11.462	11.462	11.304	1.647	87,4	87,4	86,2	100,0	98,6
III. INVERSION	25.685	24.032	20.477	18.115	1.652	93,6	79,7	70,5	85,2	88,5
IV. TOTAL (I + II + III)	149.759	133.814	129.347	120.871	15.946	89,4	86,4	80,7	96,7	93,4
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	109.868	101.467	97.134	89.381	8.401	92,4	88,4	81,4	95,7	92,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

3.7.2 El Presupuesto General de la Nación 2011

Es importante resaltar que durante la discusión del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2011, en el Congreso de la República fuimos enfáticos en defender la necesidad de hacer esfuerzos adicionales a los que mostraba el proyecto inicial presentado por la Administración anterior para que, mediante la recomposición del presupuesto, pudiera arrancar en firme la financiación del programa de gobierno propuesto a los colombianos por el Presidente Santos.

Con este fin, mediante cartas de modificación, propusimos una recomposición del proyecto de ley con el fin de "echarle combustible a las locomotoras". Esto se tradujo en un aumento en el monto de la inversión, con la cual se podrá iniciar el cumplimiento de las metas gubernamentales de construir un millón de viviendas nuevas, en el agro, duplicar las exportaciones de US$6.000 millones a US$12.000 millones, financiar las dobles calzadas y las vías para la competitividad, y crear un sistema de becas-crédito para que los jóvenes de colegios públicos puedan ingresar a la universidad, entre otros objetivos recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

Debe quedar claro que, aún con estas modificaciones, la gestión del presupuesto se guiará por criterios de austeridad, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas. Esto significa que la política fiscal deberá gestionarse con la mayor responsabilidad y prudencia para que los ajustes no alteren la sostenibilidad fiscal del país.

Con las propuestas que le formulamos, el Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2011 por cuantía de $147.3 billones[11], $134.7 billones financiados con recursos de la Nación y $12.6 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 3.7.1.4: Presupuesto de Gastos Inicial 2011 (Miles de millones de pesos)

Concepto	Recursos Nación (1)	Recursos Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual Nación (4)	Participación Porcentual Propios (5)	Participación Porcentual Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	**77.833**	**4.902**	**82.735**	**57,8**	**39,0**	**56,2**
Gastos de Personal	15.636	881	16.517	11,6	7,0	11,2
Gastos Generales	4.582	411	4.994	3,4	3,3	3,4
Transferencias	57.607	2.230	59.837	42,8	17,8	40,6
Operación Comercial	8	1.379	1.387	0,0	11,0	0,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	**35.735**	**2**	**35.737**	**26,5**	**0,0**	**24,3**
Deuda Externa	7.130	1	7.131	5,3	0,0	4,8
Deuda Interna	28.605	1	28.606	21,2	0,0	19,4
III. INVERSION	**21.127**	**7.657**	**28.784**	**15,7**	**61,0**	**19,5**
IV. TOTAL (I + II + III)	**134.694**	**12.561**	**147.255**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	**98.960**	**12.559**	**111.519**	**73,5**	**100,0**	**75,7**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Modificaciones Presupuestales 2011

En el primer semestre de la vigencia fiscal de 2011 se adicionó el PGN de la siguiente manera: (i) por convenios interadministrativos, $217 mm; (ii) por concepto de donaciones, $3 mm, y (iii) como resultado del Decreto 145 del 21 de enero de 2011, de estado de emergencia social, $3,5 billones. Considerando estas modificaciones, la apropiación vigente a junio de 2011 ascendió a $150.1 billones, tal como se presenta en el cuadro 5.

[11] Ley 1420 del 13 de diciembre de 2010 y Decreto de Liquidación 4803 del 29 de diciembre de 2010.

Cuadro 3.7.1.5: Modificaciones presupuestales 2011 (Miles de millones de pesos)

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
Apropiación inicial	Ley 1420	13 de diciembre de 2010	147.255
Adición	Convenios Interadministrativos (Artículo 26, Decreto 4803 de 2010)	Enero a junio de 2011	217
Donación	Decretos 635, 1563, 1862 y 2077	7 de marzo, 13 y 27 de mayo, 13 de junio de 2011	3
Emergencia Social	Decreto 145	Enero 21 de 2011	3 500
Apropiación Definitiva			150.976

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Vale la pena aclarar que con base en la declaratoria de la emergencia social el presupuesto de 2011 inicialmente se adicionó en $5,7 billones de pesos; sin embargo, en virtud de la declaratoria de inexequibilidad que profirió la Corte Constitucional mediante Sentencia C-216 del 29 de marzo de 2011, quedó finalmente en los mencionados $3,5 billones.

Comoquiera que la Corte Constitucional consideró inexequible la segunda declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional (Decreto 020 de 2011), el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley de traslados presupuestales con objeto de financiar gastos indispensables para hacer frente a la tragedia invernal y dar solución a la grave situación de calamidad pública originada por la temporada invernal agravada por el fenómeno de La Niña durante las vigencias 2010 y 2011. El legislativo aprobó las propuestas mediante Ley 1451 del 21 de junio de 2011. Al tratarse de operaciones de traslados presupuestales (contracréditos-créditos) no se presentó incremento en el monto total del PGN.

Estas operaciones tuvieron como fuente los siguientes contracréditos:

- $550 mm del servicio de la deuda, de los cuales $414 mm al FNC, $50 mm al Fondo Adaptación y $50 mm al ICA, para control de plagas y enfermedades, entre otros;

- $100 mm del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) para vivienda de interés social con subsidio a la tasa de interés a través del Frech. Este traslado no afectará las metas del Gobierno en materia de vivienda para la actual vigencia fiscal. En primer lugar, porque con anterioridad a esta ley, a través del Ministerio de Hacienda se efectuó un aporte al Fondo de Reserva de la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (Frech), por el mismo valor $93 mil millones, con el fin de reforzar la política de subsidios a la tasa de interés para compra de vivienda nueva. Y, en segundo lugar, porque el contracrédito por $100 mm al rubro de inversión Macroproyectos Urbanos, le permitirá al Ministerio de Hacienda, con una operación similar, financiar vivienda de interés social con subsidio a la tasa de interés a través del Frech en cerca de 10 mil cupos.

- $50 mm del portafolio del Fondo Nacional de Regalías para el Fondo Adaptación;
- $40,1 mm del presupuesto del Departamento Nacional de Planeación, de los cuales $17,1 para el Fondo Adaptación y el resto para asignar, entre otros, a Acción Social, Ministerio de Cultura, Colciencias, Bancoldex y Fonam;
- $600 mm de los presupuestos del Ministerio de Hacienda ($300 mm), y del Ministerio de la Protección Social ($300 mm) para financiar subsidios eléctricos ($200 mm), unificación POS ($280 mm), obras para la paz y caminos de prosperidad ($90 mm) y el resto para completar la financiación de la UGPP y de los juegos nacionales;
- $50 mm del INCO para Corredores de Competitividad, a través del Invías, y
- $113,8 mm que, en general, corresponden a modificaciones presupuestales internas en las entidades que hacen parte del PGN.

Presupuesto de gastos definitivo 2011

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2011 (a junio 30) asciende a $151 billones, de los cuales $138,3 billones se financian con recursos de la Nación y $12,7 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 3.7.1.6: Presupuesto de gastos definitivo (a junio 30 de 2010) (Miles de millones de pesos)

Concepto	Presupuesto inicial			Modificaciones netas /1			Presupuesto definitivo		
	Recursos Nación (1)	Recursos Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Recursos Nación (4)	Recursos Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Recursos Nación (7)=(1+4)	Recursos Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	77.833	4.902	82.735	308	23	331	78.141	4.925	83.066
Gastos de Personal	15.636	881	16 517	161	6	167	15.797	887	16.684
Gastos Generales	4.582	411	4.994	418	5	423	5.001	416	5.417
Transferencias	57.607	2.230	59.837	(274)	13	(261)	57.333	2.243	59.576
Operación Comercial	8	1.379	1.387	2	(0)	2	10	1.379	1.389
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.735	2	35.737	(550)	-	(550)	35.185	2	35.187
Deuda Externa	7.130	1	7.131	(100)	-	(100)	7.030	1	7.031
Deuda Interna	28.605	1	28.606	(450)	-	(450)	28.155	1	28.156
III. INVERSION	21.127	7.657	28.784	3.820	119	3.939	24.947	7.776	32.723
IV. TOTAL (I + II + III)	134.694	12.561	147.255	3.578	142	3.721	138.273	12.703	150.976
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	98.960	12.559	111.519	4.128	142	4.271	103.088	12.701	115.789

1/ Las cifras de Modificaciones netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Ejecución presupuesto de gastos 2011

Hasta el primer semestre de 2011, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a $77.1 billones, correspondientes al 51% de la apropiación vigente para 2011. Las obligaciones, por su parte, ascendieron a $58.9 billones, o el 76,4% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, estos sumaron $57.4 billones, correspondientes al 38% de la apropiación vigente para el año y al 97.5% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 3.7.1.7: Ejecución vigencia fiscal 2011 – I Semestre Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	83.066	36.127	32.341	31.339	46.939	43,5	38,9	37,7	89,5	96,9
Gastos de Personal	16.684	7.538	6.935	6.730	9.146	45,2	41,6	40,3	92,0	97,0
Gastos Generales	5.417	3.124	1.592	1.467	2.293	57,7	29,4	27,1	51,0	92,2
Transferencias	59.576	24.690	23.428	22.840	34.887	41,4	39,3	38,3	94,9	97,5
Operación Comercial	1.389	776	386	302	614	55,8	27,8	21,7	49,8	78,2
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.187	22.764	21.926	21.798	12.423	64,7	62,3	62,0	96,3	99,4
Deuda Externa	7.031	3.067	2.893	2.849	3.963	43,6	41,1	40,5	94,3	98,5
Amortizaciones	2.483	1.476	1.387	1.354	1.007	59,4	55,9	54,5	94,0	97,6
Intereses	4.548	1.592	1.506	1.495	2.956	35,0	33,1	32,9	94,6	99,2
Deuda Interna	28.156	19.696	19.033	18.950	8.459	70,0	67,6	67,3	96,6	99,6
Amortizaciones	14.984	13.173	13.035	12.970	1.811	87,9	87,0	86,6	99,0	99,5
Intereses	13.171	6.523	5.997	5.980	6.648	49,5	45,5	45,4	91,9	99,7
III. INVERSION	32.723	18.165	4.633	4.287	14.558	55,5	14,2	13,1	25,5	92,5
IV. TOTAL (I + II + III)	150.976	77.056	58.900	57.425	73.920	51,0	39,0	38,0	76,4	97,5
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	115.789	54.292	36.974	35.626	61.497	46,9	31,9	30,8	68,1	96,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

3.7.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo

La programación presupuestal de la Nación en los últimos cinco años se ha hecho bajo un enfoque de mediano plazo y un esquema sectorial. Este cambio, que fue generado mediante el Decreto 4730 de 2005 con la introducción del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), ha permitido construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que pueden enfrentar en el futuro los diferentes sectores que hacen parte del PGN.

Desde 2006, se ha realizado el ejercicio de establecer mediante el MGMP una secuencia anual de toma de decisiones según la cual primero se presenta al Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y, luego, sujeto a este documento, se prepara de modo alterno la propuesta de MGMP y el Proyecto de PGN tomando como referencia la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Este mecanismo de programación estratégica de gasto ha permitido, por un lado, que la DGPPN tenga una mayor interacción con las entidades ejecutoras del PGN y, por el otro, que dichas entidades asuman una mayor responsabilidad en la toma de decisiones de gasto. Así, se ha logrado obtener una distribución de recursos en el mediano plazo que refleja las prioridades de política sectorial y, al mismo tiempo, permite alcanzar las metas fiscales del gobierno.

Los resultados del proceso de programación estratégica adelantado durante 2010 quedaron consignados en el documento Marco de Gasto de Mediano Plazo 2011-2014, que fue aprobado por el Conpes (Documento CONPES 3671 del 12 de julio de 2010). En este documento, se definieron los techos de gasto sectoriales para el período 2011-2014, donde el techo correspondiente al primer año marcaba un tope para el Proyecto de Ley de PGN 2011 (tal y como lo exige el Decreto 1957 de 2007), mientras los techos para los años siguientes, debido a su carácter indicativo, como lo establece el mismo decreto, serían la línea de base para futuros ejercicios de programación.

Por otra parte, durante 2011 el MHCP y el DNP 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 2012 a 2014, así como la inclusión de un nuevo año (vigencia 2015) en dichas proyecciones.

En su mayor parte, los ajustes para el período 2012-2014 son consecuencia de cambios en los supuestos macroeconómicos, las perspectivas en esta materia son mejores que las previsiones iniciales, así como de decisiones de política que no se habían previsto totalmente en el MGMP 2011-2014, especialmente relacionadas con la definición y aprobación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014[12], y por los fallos y sentencias judiciales, entre otros.

El MHCP y el DNP, en ejercicio de su papel de autoridades presupuestales de la Nación, comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para la elaboración de sus Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) 2012-2015. En cumplimiento del Decreto 4730 de 2005 se realizaron las reuniones sectoriales, donde el MHCP y el DNP resaltaron la responsabilidad de las entidades para hacer el mejor uso de los recursos existentes, incrementando la eficiencia de su gestión y programando el gasto estrictamente necesario y prioritario, en aras de no perder la senda descrita en el MFMP vigente.

Con base en las conclusiones de las reuniones, las entidades que conforman el PGN elaboraron y presentaron sus PMP de funcionamiento y de inversión. Con esta información, el MHCP y el DNP elaboraron la propuesta de MGMP 2012-2015 (funcionamiento e inversión) de los diferentes sectores que conforman el PGN, aprobada por el CONPES el pasado 14 de julio junto con el programa operativo anual de inversiones (POAI).

El techo correspondiente al primer año fija las metas con las cuales ha presentado al Congreso de la República el Proyecto de Ley de PGN 2012, como lo exige el Decreto 4730 de 2005 modificado por el Decreto 1957 de 2007; los techos establecidos para los años siguientes son de carácter indicativo.

Vale la pena señalar que, desde el punto de vista fiscal, el diseño del Plan Financiero de 2012, que sirve de punto de partida para la proyección fiscal de mediano plazo y la formulación del MGMP, se fundamentan en una nueva institucionalidad creada mediante la aprobación de los actos legislativos de sostenibilidad fiscal y sistema general de regalías y la adopción de una ley que define una regla fiscal para las finanzas del GNC en el mediano plazo. Esta nueva institucionalidad pone de manifiesto el compromiso del Gobierno con la sanidad fiscal del país. De esta manera, las proyecciones fiscales de 2012 incorporan los efectos derivados sobre las

[12] Ley 1450 de 2011.

finanzas del GNC por la adopción de la regla fiscal y la entrada en operación del nuevo sistema general de regalías.

Sin lugar a dudas el gran reto y compromiso de este Gobierno es el de adoptar las medidas necesarias para conducir a la economía colombiana por una senda sostenida de crecimiento económico y social. Es de suma importancia resaltar que la percepción de riesgo sobre Colombia, en términos del spread de la deuda ha disminuido en los últimos años, ubicando al país en línea con los niveles alcanzados por algunos países de la región y otros emergentes de fuera. Esto refleja la confianza del mercado en la estabilidad macroeconómica del país y la solidez de la economía para resistir los choques externos.

La confianza de que en Colombia las cosas se vienen haciendo bien quedó materializada con los anuncios que se produjeron por parte, primero de Standard and Poor´s (marzo) y recientemente de Moody´s (mayo) y Fitch Ratings (junio) de otorgarle nuevamente el grado de inversión a la deuda soberana de Colombia. Este grado de inversión generará incentivos adicionales muy importantes para la financiación de la inversión productiva. En términos prácticos, implica que se abarate el costo del capital a escala internacional, así como el de la deuda externa y se reduzcan los costos del endeudamiento para el sector privado. También se promueve más inversión y más crecimiento, lo que es una buena noticia para el país. Este grado de inversión le permitirá al país endeudarse a un costo de diez puntos porcentuales menos que en la época de la crisis, cuando fuimos degradados. Esto significará ahorros descomunales en el costo del capital, justo en el momento en que lo necesitarán masivamente el sector privado y la infraestructura.

El diseño de la política fiscal para los próximos años se encuentra determinado por un conjunto de reformas que contribuirán a garantizar la sostenibilidad fiscal en favor de la estabilidad macroeconómica y la generación de empleo, a impulsar el crecimiento de la economía y a lograr avances de productividad, en un contexto de permanente innovación.

Sin menoscabo de nuestro compromiso con la sostenibilidad fiscal se ha adoptado una política que busca la creación de condiciones adecuadas para apoyar el crecimiento económico en el mediano plazo, generar empleo y cumplir las metas del milenio, sin descuidar la consolidación de la política integral de defensa y seguridad. Buscamos llegar al 6%, o más, de crecimiento anual y sostenido en el largo plazo.

Las proyecciones macroeconómicas realizadas como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2011, presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio[13], que fueron la base para la formulación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), y del proyecto de ley de presupuesto, muestran que esto es posible[14]. A pesar de la existencia de factores de incertidumbre relacionados con la capacidad de algunos países europeos para atender su deuda pública y con la velocidad de recuperación de la economía de los Estados Unidos, que no muestran el vigor suficiente para jalonar el crecimiento de la economía mundial, las perspectivas de la economía global son positivas, considerando que su dinámica con-

[13] Ajustado por el Confis en sesión del 13 de julio de 2011, una vez finalizada la concertación con cada uno de los sectores lideres de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación durante el proceso de definición del Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) 2012-2015.

[14] El MFMP se presentó a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio. Constituye el marco de referencia para la formulación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2012-2015, y del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2012.

tinuará siendo impulsada por las economías emergentes; es en este contexto que se prevé que la economía colombiana ha vuelto a su crecimiento potencial, previéndose incluso un crecimiento superior en los próximos años.

La rápida recuperación de la economía, como lo muestran los resultados de 2010 y del presente año, permite ver, desde el punto de vista fiscal, que en el corto plazo el sector público tiene la capacidad de retornar a la senda decreciente de déficit que mantuvo durante la década anterior, interrumpida en 2009 como consecuencia de la crisis financiera y, desde una perspectiva de largo plazo, que el Gobierno se encuentra preparado para asumir una postura fiscal que impulse el desarrollo económico y social del país, apoyándose en un nuevo marco institucional basado en tres pilares fundamentales:

1. La sostenibilidad fiscal considerada como un criterio constitucional;

2. Un nuevo y fortalecido diseño del Sistema General de Regalías, y

3. Adopción de una regla fiscal sobre las finanzas del GNC.

El Gobierno dispone de nuevos y mejores instrumentos para reforzar la disciplina de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica, que se suman a los establecidos por las leyes 358 de 1997 (ley de semáforos), 617 de 2000 y 819 de 2003. De todas maneras, cabe anotar que la senda de ajuste de las finanzas públicas será gradual, teniendo en cuenta, de un lado, las restricciones presupuestales y, de otro, las nuevas obligaciones asumidas por la administración en áreas que incluyen la atención a víctimas de la violencia, la rehabilitación de la infraestructura y atención a la población afectada por la reciente ola invernal, y las obligaciones pensionales y de salud en cabeza del Gobierno, entre otras.

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

La ampliación prevista en la producción del sector minero-energético para los próximos años, plantea un reto al diseño de la política fiscal, que evite que esta expansión se traduzca en un factor desestabilizador de la economía. No se debe olvidar que el auge en este sector estará acompañado de un incrementado y más estable recaudo tributario, producto de las reformas aprobadas y de una mayor eficiencia de la DIAN, así como de tasas de crecimiento de la economía.

Bajo estas circunstancias, es de gran importancia la aplicación de la reforma al sistema de regalías y la adopción de la regla fiscal sobre las finanzas del GNC, pues permitirán ahorrar los ingresos extraordinarios provenientes del aumento en la producción minero-energética y tendrán, además, un efecto favorable al atenuar la apreciación de la tasa de cambio real y mitigar los riesgos de desindustrialización que genera

la pérdida de la competitividad de los sectores transables que son intensivos en empleo. Del mismo modo, la nueva distribución del sistema de regalías también va a promover el crecimiento de la productividad y la innovación en las diferentes regiones de Colombia. Creemos que estas herramientas fueron aprobadas en el momento apropiado y se utilizarán en el instante preciso.

La nueva institucionalidad fiscal contribuye a preservar y garantizar la confianza inversionista; evita la generación de desequilibrios macroeconómicos; permite la inversión social y contribuye a la reducción de la pobreza; posibilita la atención de las víctimas de la violencia, y la consolidación de la política integral de defensa y seguridad. El diseño de la senda fiscal definida en el MFMP de 2011 es consistente con esta nueva institucionalidad y tiene en cuenta la inversión en la infraestructura que el país necesita, sin descuidar sus mayores pasivos, como son las pensiones, la salud y los fallos de los órganos jurisdiccionales. La disciplina fiscal que conlleva permitirá reducir los niveles de la deuda pública, lo cual deberá reflejarse en menores pagos de intereses de deuda.

4.

Logros del Primer Año

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

4. LOGROS DEL PRIMER AÑO

En 2010 la economía colombiana exhibió una recuperación superior a la esperada por los analistas y por el mercado en general, con un crecimiento de 4,3%, destacándose en particular la dinámica de la actividad productiva en el último trimestre del año (4,6%), que se ha sostenido durante el nuevo año como se aprecia en el primer trimestre de 2011 (5,1%). Los indicadores de actividad económica disponibles para el primer semestre indican que esta senda de crecimiento se mantiene aún en el contexto del choque de oferta ocasionado por el fenómeno de la Niña. Por su parte, la inflación se ha mantenido dentro del rango meta establecido por la junta directiva del Banco de la República, entre 2% y 4%. En 2010, ascendió a 3,17%, mientras que a julio del presente año se observa una inflación de 3,4%.

En el frente fiscal, los resultados del Sector Público Consolidado (SPC) y del Gobierno Nacional Central (GNC) también superaron las expectativas. En efecto, el cierre del SPC en 2010 registró un déficit de 3,2% del PIB, 0,4 puntos porcentuales por debajo de lo esperado, mientras que el GNC presentó un déficit de 3,8% del PIN, 0,6 puntos porcentuales menos que lo esperado; todo esto es particularmente meritorio si se tiene en cuenta que el ejercicio fiscal de 2010 incluye el esfuerzo del gobierno para enfrentar los efectos de la ola invernal, un fenómeno inesperado en el momento de establecer las metas, y que le pasó factura a las finanzas del sector público por un monto cercano al billón de pesos (0,2% del PIB) en dicho año.

4.1 EN LO MACRO

4.1.1 Crecimiento por el lado de la oferta

Al inicio del gobierno Santos, la economía colombiana enfrentaba un gran reto; el de consolidar la recuperación del crecimiento económico y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. En 2008 Colombia enfrentó no solo la crisis financiera internacional, sino también el rompimiento de las relaciones comerciales con Venezuela, su principal socio comercial de la época. Esto, por supuesto, tuvo efectos negativos sobre la actividad económica en 2008 y 2009.

Gráfico 4.1.1.1 Comparación Internacional del crecimiento de la economía 2009-2010

Fuente: DANE, WB. Cálculos DGPM.

En el segundo trimestre de 2010, Colombia tuvo que actuar en un contexto internacional en el que socios comerciales tan importantes como EE. UU. y la Unión Europea se recuperaban muy lentamente de la crisis financiera, mientras sus socios en la región también presentaban demandas internas aún en recuperación (Gráfico 4.1.1.1). El equipo económico encabezado por el Ministerio de Hacienda se dio a la tarea de plantear las medidas de política económica que incentivaran el mercado interno y contribuyeran a garantizar la estabilidad del entorno macroeconómico hasta el final de la crisis.

A pesar del gran reto que imponía la lenta recuperación de las economías avanzadas, durante el año 2010, Colombia creció 4,3%, en gran parte gracias a las medidas adoptadas que el Gobierno tomó para poder impulsar los sectores económicos que fundamentan nuestro mercado interno y generan mayor consumo y mayor empleo.

Los sectores que impulsaron en mayor medida la actividad económica fueron la minería, el comercio y la industria, los cuales contribuyeron con 2,3pp a la reactivación del crecimiento. En la actividad minera, el mayor aporte provino del petróleo con un crecimiento de 16,9%. Por su parte, la producción de carbón, si bien tuvo un buen comienzo en el primer semestre, enfrentó serias dificultades en el segundo semestre por el efecto de la ola invernal. De otro lado, la actividad comercial, hotelera y de restaurantes recibió el impulso de la mayor confianza del consumidor, el menor precio del dólar y las bajas tasas de interés. Los establecimientos financieros y las actividades de servicios sociales, comunales y personales también tuvieron un buen desempeño en 2010, y aportaron 1,1pp al crecimiento de la economía.

Cuadro 4.1.1.1 Crecimiento del PIB en 2010 por rama de actividad

Ramas de actividad	Crecimiento (%)						Participación (%)	Contribución (pp)
	I-10	II-10	III-10	IV-10	2010	I-11		
Agropecuario, caza y pesca	-3,1	0,3	-1,4	4,2	0,0	7,8	6,8	0,53
Explotación de minas y canteras	12,9	14,9	9,8	7,0	11,1	9,4	7,1	0,67
Industrias manufactureras	4,8	7,9	3,2	3,8	4,9	5,1	13,9	0,71
Electricidad, gas y agua	8,3	3,8	-0,7	-2,0	2,2	-1,3	4,0	-0,05
Construcción	9,9	-0,8	-7,1	6,7	1,9	-4,5	7,7	-0,35
Edificaciones	0,9	-15,2	-6,8	9,3	-3,3	4,1	3,7	0,15
Obras Civiles	14,9	12,9	-7,7	6,1	6,2	-11,5	3,7	-0,42
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	4,9	5,0	6,5	7,6	6,0	6,7	11,5	0,77
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,6	4,4	7,2	5,1	4,8	5,2	6,5	0,34
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	1,7	3,0	3,2	2,9	2,7	4,8	19,0	0,91
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	4,1	4,4	3,9	3,8	4,1	1,8	15,4	0,28
Impuestos	3,2	6,4	6,9	8,8	6,3	14,5	8,0	1,16
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4,2	4,9	3,6	4,6	4,3	5,1		

Fuente: Cálculos DGPM.

Si bien para el tercer trimestre de 2010 la tendencia creciente de la economía se interrumpió como consecuencia de un bajo dinamismo de la actividad industrial (por una caída en las ventas externas) y el crecimiento negativo del PIB de edificaciones (por el efecto rezago de la crisis de 2009), en el cuarto trimestre la economía repuntó gracias a la construcción (6,7%) y el comercio (7,6%). Esto permitió que la economía pasara de crecer 3,6% en el tercer trimestre a 4,6% en el cuarto trimestre.

Lo más importante es que la economía colombiana ha comenzado el 2011 con una tendencia de crecimiento positiva, lo que sin duda respalda el compromiso del Gobierno con la creación de condiciones favorables para el emprendimiento industrial, la inversión privada y la generación de empleo. El crecimiento del PIB para el primer trimestre fue de 5,1%, cifra superior a todos los crecimientos trimestrales de los últimos tres años. Los sectores que han impulsado este crecimiento son minas y canteras (9,4%), agricultura y ganadería (7,8%), comercio (6,7%), transporte (5,2%), industria (5,1%) y establecimientos financieros (4,8%).

A continuación se presenta un análisis más detallado de los sectores económicos y se ilustra la evolución de cada uno de ellos y su relación con los retos y metas del Gobierno.

4.1.1.1 Sector Agropecuario, silvicultura, caza y pesca

El sector agropecuario fue uno de los sectores de mayor preocupación como consecuencia de la ola invernal. Esta externalidad había provocado que en los tres primeros trimestres del año su crecimiento fuese negativo. Sin embargo, en el cuarto trimestre el crecimiento del valor agregado de este sector fue de 4,2%, lo que significó una señal de recuperación del sector que se venía esperando desde tiempo atrás, y que fue identificado por el gobierno Santos como una de las locomotoras del crecimiento económico hacia el mediano plazo.

Gráfico 4.1.1.2 Crecimiento del Sector Agropecuario 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

Durante el año 2010, este sector experimentó una disminución de su actividad con respecto a 2009. No obstante, y a pesar de las condiciones adversas, varios productos del sector crecieron en 2010, como materiales vegetales (24,5%), otras plantas bebestibles en (17,1%), plantas vivas y flores (4,6%) y frutas y nueces frescas (2,2%). En el sector pecuario también hubo aumentos en producción de ganado porcino (14,9%), aves de corral (4,7%) y huevos (0,7%).

De la misma manera, el cultivo de café creció 9,3%, lo cual fue bastante importante para nuestra economía, dado que para el período de crisis 2008-2009 su producción había disminuido 25.1%.

Gráfico 4.1.1.3 Evolución del Sector Agropecuario 2006-2011-I (Miles de millones de pesos)

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

Es importante anotar que a pesar de la ola invernal, el Sector Agropecuario creció 7,8% en el primer trimestre de 2011. Este crecimiento se debió principalmente a un incremento en el rubro de otros productos agrícolas (5,8%) y productos animales (4,6%), que en su conjunto tienen un peso relativo de 84,0% del total del sector agropecuario. Vale destacar que se presentó un aumento significativo tanto en la producción agrícola de cultivos permanentes como en la utilización de cultivos transitorios.

4.1.1.2 Sector Minero

Al igual que lo ocurrido con la actividad agropecuaria, el sector minero fue afectado por la ola invernal de 2010. Sin embargo, este sector minero presentó un crecimiento de 11,1%, debido principalmente al aumento de la extracción de petróleo y gas natural (16,9%).

Gráfico 4.1.1.4 Crecimiento del Sector Minero 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

La explotación de carbón, minerales metálicos y minerales no metálicos también presentaron un comportamiento positivo de 2,2%, 1,8% y 1,6%, respectivamente. La ola invernal causó una desaceleración en la explotación de minerales metálicos, especialmente en la explotación de níquel; no obstante, la obtención de metales como la plata, platino y hierro jalonaron el crecimiento del sector.

Gráfico 4.1.1.5 Evolución del Sector Minero 2006-2011-I (Millones de US)

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

El Sector Minero creció 9,4% en el primer trimestre de 2011. Este crecimiento se debe principalmente a la explotación de Carbón (6,4%) y Petróleo (15,2%), productos que representan 91,0% de la producción total del sector.

Tanto para 2010 como para 2011 el comportamiento de la minería ha sido positivo y ha influido significativamente en la reactivación de la economía. Dado que este sector está interconectado con otros sectores de la economía, su comportamiento refleja el dinamismo de actividades como la industria y la construcción. La mayor demanda en la producción de rocas y materiales para la construcción y de minerales para la industria estimuló de esta manera el crecimiento en la extracción de carbón, petróleo y minerales no metálicos.

4.1.1.3 Sector Industrial

Para poder analizar el sector industrial es necesario resaltar su complejidad, dada su interdependencia con otros sectores de la economía y por ser uno de los sectores con mayor participación en el crecimiento. En 2010, la industria colombiana creció 4,9% en comparación con 2009, resultado que evidencia la reactivación del sector y de la economía en general, tras caer 3,9% en 2009 y crecer sólo 0,5% en 2008.

Gráfico 4.1.1.6 Comparación de los crecimientos trimestrales del Sector Industria 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

En 2010, el objetivo de impulsar el sector industrial y recuperar su dinamismo fue una clara meta del Gobierno y se adoptó como el eje principal de la locomotora de Innovación y Transformación productiva, de manera que a través de ésta política se continúen observando crecimientos de la actividad industrial que no han sido vistos en los últimos años.

Gráfico 4.1.1.7 Crecimiento de los subsectores más relevantes del Sector Industrial 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

De los 48 subsectores del sector industrial, 35 registraron un incremento en su producción durante 2010, entre los que sobresalen por sus mayores contribuciones a la variación total del sector (4,9%), las industrias de vehículos automotores (36,4%); otros productos químicos (8,4%); confecciones (19,7%); sustancias químicas básicas (10,8%); productos de plástico (7,4%); y productos de molinería y almidones (6,5%). Estos subsectores aportaron en conjunto 3,6 puntos a dicha variación. Esta recuperación se mantiene durante el primer trimestre de 2011, con un crecimiento de la industria de 5,2%.

Gráfico 4.1.1.8 Crecimiento de los últimos 12 meses de la producción industrial

Fuente: DANE-MMM. Cálculos DGPM.

Los indicadores líderes confirman que la tendencia de crecimiento vista en el último trimestre de 2010 se mantiene en el primer semestre de 2011. El índice de producción industrial se ha situado en un nivel superior al observado en 2010 (Gráfico 4.1.1.9). Este crecimiento se explica fundamentalmente por la mayor fabricación de vehículos, productos metálicos y algunos productos derivados del petróleo.

Gráfico 4.1.1.9 Índice de producción industrial 2010-2011

Fuente: DANE-MMM. Cálculos DGPM.

Así mismo, este nivel de crecimiento de la industria es uno de los más altos de la región, superado por Argentina con 13,0% y México con 7,4%.

4.1.1.4 Sector de Suministro de Electricidad, Gas y Agua

Gráfico 4.1.1.10 Crecimiento de los subsectores del Sector de Suministro de Electricidad, Gas y Agua 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

El suministro de electricidad, gas y agua para el año 2010 mostró una caída de 2,2%. Es necesario establecer que este año presentó fenómenos muy particulares. En la primera parte del año la sequía favoreció el consumo de gas por parte de los hogares y las empresas; luego, en la segunda mitad del año la economía colombiana tuvo que afrontar una ola invernal que desincentivó el consumo de gas, pero generó que la producción y consumo de energía eléctrica aumentara.

Gráfico 4.1.1.11 Evolución del Sector Minero 2006-2011-I (Miles de millones de pesos)

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

La continuación de la ola invernal afectó de manera drástica el comportamiento del sector, que cayó 1,3% en el primer trimestre de 2011, lo que se debió principalmente al menor consumo de Energía Eléctrica (-0,4%) y de gas (-7,4%), ambos con un peso relativo de 71,5% del total del sector.

4.1.1.5 Sector Construcción

Gráfico 4.1.1.12 Crecimiento de los subsectores del Sector Construcción 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

El sector de la construcción es uno de los sectores más sensibles al comportamiento del Producto Interno Bruto. Si la economía crece la demanda por vivienda aumenta, pero si la economía decrece el consumo y la producción de vivienda se estancan. Dada la crisis de 2008-2009, uno de los retos del Gobierno consiste en incentivar esta actividad, que constituye otra de las locomotoras del crecimiento. En 2010 la construcción creció 1,9%, apoyada en gran parte en un incremento en la construcción de obras civiles de 6,2%.

Gráfico 4.1.1.13 Licencias de construcción (m2 licenciados y crecimiento)

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

El área licenciada para construcción en los últimos meses de 2010 creció a tasas que no se habían visto en la presente década. En el primer trimestre de 2011, el número de metros licenciados aumentó 79,3%, sobresaliendo el de las viviendas diferentes a viviendas de interés social (87,2%), mientras que el de las VIS fue de 54,5%. Es importante mencionar que este indicador viene creciendo desde principios de 2010 y sus tasas de crecimiento han venido acelerándose en los últimos meses, y se espera que el PIB de edificaciones muestre un muy buen comportamiento para 2011 y 2012.

Gráfico 4.1.1.14 Evolución del Sector Construcción 2006-2011-I (Miles millones de pesos)

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

El primer trimestre de 2011 presenció una desaceleración de la construcción. El Sector decreció 4.5% en este período, lo que se debió principalmente al comportamiento de las Obras Civiles (-11.5%). Este comportamiento negativo, en comparación con la región fue similar al observado en Venezuela y Uruguay, que decrecieron -6,4% y -76,6%, respectivamente. Sin embargo, las razones por las cuales la construcción en Colombia se contrajo incluyen el fenómeno climático, así como las irregularidades en la ejecución de las obras.

4.1.1.6 Sector Comercio

Gráfico 4.1.1.15 Crecimiento de los subsectores del Sector Comercio 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

La actividad del sector comercial es un indicador líder de la actividad económica, y permite monitorear el comportamiento de la demanda interna. Para el período de la crisis financiera la demanda interna cayó y el comercio presentó un decrecimiento de 0,3%. Para 2010 el desafío se encontraba en incentivar el consumo y generar un crecimiento de la demanda interna, no sólo para dinamizar el comercio, sino para que todos los demás sectores se movilizaran.

Así, durante el 2010 el comercio creció 6,0%, explicado principalmente por un aumento del comercio al por menor de 6,9% y un crecimiento de los servicios de reparación y hotelería de 4,7% y 4,3%, respectivamente.

Cuadro 4.1.1.2 Crecimiento del Comercio (Primer Trimestre de 2011)

(Variación %)

INDICADOR	Enero – Marzo (año corrido)		Abril – Marzo (doce meses)	
	2011	2010	2011	2010
Ventas	13.3	7.1	14.2	-0.1
Ventas sin vehículos	5.5	5.3	7.5	1.7
Personal Ocupado	4.4	-0.9	3.4	-2.5

Fuente: Dane - MMM.

Para el primer trimestre del 2011 el buen comportamiento del comercio al por menor se mantiene y alcanzó un crecimiento de 13,3%. Esto se debe fundamentalmente a una mayor demanda interna, impulsada entre otros factores por la facilidad de acceso a créditos. De la misma forma, los subsectores que han contribuido más para este crecimiento han sido: Vehículos (8pp), electrodomésticos (1,3pp) y calzado (1,2pp).

Es importante resaltar que este sector ha sido importante para cumplir el objetivo del Gobierno de disminuir el desempleo. En lo corrido del año el empleo que ha generado el sector comercio creció 5,2%, lo que constituye el valor más alto desde 2008.

4.1.1.7 Sector Transporte

La importancia del Sector Transporte es ilustrada por su prominencia en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República. Este sector se encuentra atado de esta manera a la locomotora de la infraestructura, con el objetivo de generar más y mejores vías de comunicación que conecten todos los puntos productivos del país, para dinamizar nuestro mercado interno y facilitar el comercio de bienes y servicios a menores costos y de manera más rápida y eficiente.

Gráfico 4.1.1.16 Crecimiento de los subsectores del Sector Transporte 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

Para el año 2010, las medidas del Gobierno se enfocaban en generar los medios necesarios para aumentar la inversión en calidad y mantenimiento de las obras relacionadas con el transporte. En 2009, el sector obtuvo un crecimiento de 0,4%, con un decrecimiento en los subsectores de servicios de transporte (-0,6%) y servicios complementarios al transporte (-4,9%). No obstante, en 2010 se registró un crecimiento positivo de 4,8% y

con variaciones positivas de los subsectores que lo conforman. La mayor contribución provino del subsector de transporte aéreo, donde se evidencia un aumento no solo de pasajeros, sino también de mercancías transportadas. Este comportamiento ha mejorado en el primer trimestre del 2011, con un crecimiento de 5,2%. Esto constituye un mensaje alentador sobre la actividad económica y el intercambio de bienes y servicios.

A pesar de que el cierre de las relaciones comerciales con Venezuela afectó de manera directa a este sector desde 2008, los nuevos proyectos de inversión, el crecimiento de la infraestructura, el mayor comercio y la mayor extracción de petróleo han soportado la actividad de los servicios de transporte.

4.1.1.8 Sector Establecimientos Financieros

El sector de establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas creció 3,1% en 2010 y 4,8% en 2011. La recuperación de este sector es notable dado el crecimiento de 1,9% de 2009, explicado por la caída en los servicios de intermediación financiera.

Gráfico 4.1.1.17 Crecimiento de los subsectores del Sector Establecimientos Financieros 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

Sin embargo, el crecimiento de la demanda interna ha permitido que desde 2010, este tipo de servicios sean utilizados de manera más recurrente por parte de los consumidores y los empresarios, y que aumentara la confianza en el sector, lo que redundó en un crecimiento notorio para 2011 de 7,7%, uno de los más altos en los últimos 4 años.

Gráfico 4.1.1.18 Evolución del Sector Establecimientos Financieros 2006-2011-I (Miles de millones de pesos)

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

Es posible observar el crecimiento del sector desde el primer semestre del 2010, logrando una recuperación esperada desde 2007 (Gráfico 4.1.1.18). Para el primer trimestre del 2011 este comportamiento se mantiene. El Sector de Establecimientos Financieros crece 4,8%, hecho explicado principalmente por un incremento de los servicios de vivienda (3,2%) y de los servicios a las empresas (4,6%), ambos con un peso relativo de 76,6% del total.

Por otro lado, la cartera bruta ha aumentado 20,7% en el primer trimestre de 2011, como reflejo de la facilidad de acceso a créditos por parte de los hogares y las empresas, lo que ha estimulado la demanda interna del país. Por su parte, la cartera vencida ha disminuido 17,9%, lo que representa una señal de que el endeudamiento en el que están incurriendo los agentes de la economía es sostenible.

4.1.1.9 Sector Servicios Sociales

El Sector de Servicios Sociales creció 1,8% en el primer trimestre de 2011. Este crecimiento se debió principalmente a un incremento de los servicios de administración pública (1,3%) y de los servicios de esparcimiento y cultura (2,9%), subsectores que representan 70% del sector.

Gráfico 4.1.1.19 Crecimiento del Sector Servicios Sociales 2009-2010

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

4.1.2 Crecimiento por el lado de la demanda

El análisis del PIB por componentes de la demanda indica que la recuperación de la economía en 2010 se sustenta principalmente en el consumo y la inversión, es decir, en la dinámica del mercado interno. El consumo final creció 5,0%, destacándose el componente de hogares (5,1%) ligeramente sobre el de Gobierno (4,6%) que gradualmente comenzó a retirar el impulso fiscal que aplicó sobre la demanda interna durante la crisis financiera. Por su parte la inversión creció 12,5%, en contraste con un moderado aumento de las exportaciones (2,0%) (Cuadro 4.1.2.1). Como se mencionó anteriormente, la política de reducción de tasas de interés por parte del Banco de la República en 2010 permitió que el costo del crédito de consumo se redujera y los hogares pudieran mantener un saludable ritmo de consumo a pesar de la crisis de 2009.

Desde un comienzo, el gobierno Santos se ha preocupado por mantener y estimular el consumo de los hogares al tiempo que se fija metas de responsabilidad y ajuste fiscal. Esto garantiza que el gasto público y su financiamiento no desplacen el consumo privado y su acceso al crédito. De esta manera el consumo de los hogares presentó un crecimiento de 6,3% mientras que el consumo del Gobierno registró una variación de solo 1,4% para el primer trimestre de 2011, siendo este último dato, uno de los crecimientos más bajos de toda la región, lo cual demuestra el compromiso del actual Gobierno por mantener la sostenibilidad fiscal en el corto y mediano plazo (Gráfico 4.1.2.1).

Cuadro 4.1.2.1 Crecimiento real del PIB por Componentes de Demanda

CONCEPTO	Crecimiento anual I-10	II-10	III-10	IV-10	2010	I-11	Participación	Contribución (pp)
PIB	4,1	4,7	3,8	4,8	4,3	5,1	100,0	5,11
Importaciones totales	4,2	16,7	23,1	16,2	14,9	21,4	26,5	5,66
Consumo final	4,2	4,7	4,9	6,0	5,0	5,4	82,1	4,45
Hogares [1]	4,2	4,5	5,5	6,2	5,1	6,3	66,6	4,17
Gobierno	5,0	5,7	4,1	3,8	4,6	1,4	15,5	0,22
Formación bruta de capital	14,3	13,0	13,4	9,5	12,5	13,2	27,0	3,57
Demanda final interna	6,4	6,5	6,9	6,9	6,7	7,2	109,1	7,89
Exportaciones totales	-4,9	2,4	2,1	9,1	2,0	11,5	17,1	1,97

Fuente: DANE.

Nota: Incluye las compras de bienes por residentes efectuadas en el exterior y excluye la de no residentes efectuadas en el territorio económico.
**Los datos corresponden a la nueva base de cálculo año 2005. (pp) puntos porcentuales*

Gráfico 4.1.2.1 Consumo público en América Latina. I trimestre 2011 (Variación anual %)

País	% del PIB	Crecimiento
Argentina	11,7%	9,9%
Brasil	18,8%	3,6%
Chile	11,2%	5,2%
Colombia	15,5%	1,4%
Uruguay	10,1%	2,5%
Venezuela	17,2%	15,0%

Fuente: Bancos Centrales e Institutos de estadística.

El crecimiento de las exportaciones es consistente con la recuperación del contexto externo para nuestros productos de exportación, en comparación con la caída observada en 2009 (2,2%). Un hecho a destacar es que en lo corrido de 2010 los empresarios pudieron encontrar mercados alternos al venezolano. Como reflejo de ello y del gran optimismo empresarial e industrial y de la exploración de nuevos mercados, las exportaciones en dólares a otros países de América Latina crecieron 59,5% así como a Asia (75,8%). En todo caso, las relaciones económicas y comerciales con Venezuela se han recuperado paulatinamente lo que se espera se refleje en la dinámica de las exportaciones de 2011.

La demanda interna se recuperó notablemente en 2010, al pasar de una variación anual de 0,4% en 2009 a 6,7% en 2010, como resultado del buen comportamiento del consumo de los hogares, del responsable y adecuado manejo del gasto del Gobierno y del positivo comportamiento de la inversión total. La inversión creció 12,5% en 2010, recuperándose de una caída de 3,0% en 2009. De esta manera, la tasa de inversión ascendió a 25,6% del PIB, un nivel históricamente alto (Gráfico 4.1.2.2). Es importante mencionar que para el primer trimestre de 2011, la tasa de inversión de la economía colombiana se ubicó como una de las más altas de la región (Gráfico 4.1.2.3), reflejo de la confianza en la economía colombiana y en el manejo que el actual Gobierno está dando a las finanzas públicas, lo cual consolida al país como una de las economías estrellas en América Latina.

Gráfico 4.1.2.2 Tasa de Inversión (% del PIB)

Fuentes: DANE y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 4.1.2.3 Inversión en América Latina, I trimestre de 2011 (% del PIB y variación anual)

País	% PIB	CRECIMIENTO
Argentina	21,9%	19,5%
Brasil	19,8%	8,5%
Chile	28,2%	19,3%
Colombia	27,0%	13,2%
México	17,0%	-13,5%
Uruguay	19,2%	13,2%
Venezuela	24,3%	3,1%

Fuente: Bancos Centrales.

La recuperación de la demanda interna en 2010 se reflejó en el crecimiento de las importaciones (14,9%), frente a una caída de 7,3% observada en 2009. La expansión observada en la compra de vehículos en 2010 (253.000 unidades) que representó un crecimiento de 37,1% en 2010 y las mayores importaciones de bienes de capital para la industria (20,9%) explicaron en buena parte este comportamiento.

En lo corrido de 2011 la demanda interna mantiene la dinámica observada en el año anterior. La información disponible muestra que las expectativas y la confianza de los agentes económicos continúan en niveles altos, a pesar del impacto de las olas invernales que se han presentado en el país (noviembre-diciembre 2010 y abril-mayo 2011). A nivel mundial el año 2011 comenzó con fuertes turbulencias políticas en el oriente medio lo que unido al terremoto en Japón han frenado el proceso de consolidación de la recuperación económica mundial. Sin embargo, la demanda externa de nuestros principales socios comerciales continúa creciendo, lo que unido a unos precios internacionales favorables de los commodities permiten esperar un comportamiento positivo de nuestras exportaciones en este año.

En el contexto interno, el seguimiento a los diferentes indicadores de actividad económica y de confianza que se elaboran a partir de encuestas, pero que se constituyen en indicadores líderes de la economía, permiten esperar un crecimiento incluso superior al de 2010. Es así, como el índice de confianza del consumidor, que refleja la percepción que tienen los consumidores colombianos de la situación económica actual y futura, ha mantenido una tendencia creciente en los tres primeros meses de 2011, lo que permite esperar que el consumo de los hogares colombianos mantenga el dinamismo que viene registrando en los primeros meses de 2011 (Gráfico 4.1.2.4).

Gráfico 4.1.2.4 Índice de confianza del consumidor y crecimiento de consumo privado

Fuente: DANE y Fedesarrollo. Cálculos Ministerio de Hacienda

El dinamismo de la economía colombiana no ha dependido solo del consumo; la confianza y los mayores niveles de producción en la industria han ayudado a consolidar la recuperación de la economía colombiana. En particular, el papel que ha jugado la industria en la generación de empleo se mantendrá en 2011. Adicionalmente, la encuesta de opinión empresarial de Fedesarrollo indica que la confianza de los industriales ha continuado en crecimiento, alcanzando los niveles del último año de expansión económica (2007) (Gráfico 4.1.2.5), tendencia que se espera se mantenga a lo largo de 2011.

Gráfico 4.1.2.5 Índice de Confianza Industrial

Fuente: Fedesarrollo.

4.1.3 Exportaciones e importaciones

El sector externo en la economía colombiana es uno de los motores más importantes para el crecimiento del producto interno bruto del país. Por esa razón, tanto las exportaciones y las importaciones son un aspecto clave en los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno.

Como meta de Gobierno está generar una economía que sea competitiva, que posicione a nuestro mercado dentro del mercado internacional, y que nuestros productos sean apetecidos por el resto del mundo. Esto va de la mano con un fortalecimiento de nuestro comercio e industria, mejorando nuestras maneras de producción, que sean más eficientes y eficaces con el uso de los recursos.

Esto implica que con una mejor industria, la comercialización de nuestros productos en el exterior aumente, incrementando el número de relaciones comerciales con otros países, y así nuestras exportaciones. De la misma manera, se espera fortalecer la industria a través de las importaciones de bienes de capital y tecnología, que permitan que se den procesos de innovación.

4.1.3.1 Exportaciones

Gráfico 4.1.3.1 Exportaciones totales 2005-2011-I

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

Las exportaciones desde finales de 2009 han tenido un buen comportamiento, recuperándose del desplome del 2008. Durante el 2010, crecieron 2,2%, explicada principalmente por productos relacionados con la extracción de petróleo (refinación del petróleo 30,3%, petróleo 29,7%), equipo de transporte (16,7%), flores (6,1%), productos metalúrgicos básicos (2,0%) y extracción de carbón (1,9%).

Gráfico 4.1.3.2 Exportaciones de etróleo y café 2005-2011-I

Fuente. DANE Cálculos DGPM.

Para el primer trimestre del 2011 la dinámica positiva de las ventas externas del país se mantiene. Se registró un crecimiento de 11,5% con respecto al trimestre anterior. Este resultado se explica fundamentalmente por el

buen comportamiento de las exportaciones de petróleo y café. Estos sectores aportaron 35pp al crecimiento (Gráfico 4.1.3.2).

Las exportaciones de carbón siguen creciendo y alcanzando un crecimiento de 25% para el primer trimestre de 2011. Sin embargo, su senda de crecimiento se caracteriza por tener un menor ritmo en comparación con los niveles de crecimiento de finales de 2007. La exportación de ferroníquel sigue cayendo por las reparaciones que se están realizando en Cerro Matoso.

Gráfico 4.1.3.3 Exportaciones por destino 2005-2011-I

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

Por otro lado, a pesar de la ruptura de las relaciones industriales con Venezuela, las exportaciones en los últimos 12 meses están en niveles superiores al período pre-crisis en Estados Unidos, Perú, Chile y Ecuador, mejorando nuestros términos de intercambio con estos países.

4.1.3.2 Importaciones

Para el año 2010, las importaciones presentaron un crecimiento en 14,7%, al compararlas con el año 2009. Los productos que más se importaron para ese año fueron productos relacionados con los sectores de la economía que estaban en auge. Por tal razón, la exportación de los productos de la refinación del petróleo crecieron en 40,3%; de otra maquinaria y aparatos eléctricos en 27,1%; de aceites, grasas y cacao en 25,7%; de equipo de transporte en 19,7%; de productos metalúrgicos básicos en 16,1%; de productos de caucho y

de plástico en 14,9%; de maquinaria y equipo en 6,0%, y de sustancias y productos químicos en 5,9%, entre otros.

Gráfico 4.1.3.4 Importaciones totales 2005-2011-I

Fuente. DANE. Cálculos DGPM.

De la misma manera, para el primer trimestre de 2011, las importaciones crecieron 21,4% en comparación con 2010. Los cuatro sectores que más aportaron para el crecimiento anual: El equipo de transporte en 15pp, las materias primas y productos intermedios (industria) en 14.2pp, los bienes de capital para la industria en 9.1pp y los bienes de consumo duradero en 5.0pp.

Gráfico 4.1.3.5 Importaciones tipo de bien 2005-2011-I

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

Las importaciones de bienes de consumo duradero han crecido en lo corrido del 2011 en 41.8%. Este crecimiento fue impulsado por la importación de vehículos de transporte particular y, en una menor medida, por la compra de máquinas y aparatos de uso doméstico. Asimismo, la importación de bienes de consumo no duradero alcanzó en el 2011 el crecimiento más alto de todos los mayos de los últimos 8 años, con un crecimiento

de 42,1%. Esto principalmente se debió a la importación de azúcares de caña (aumentó 305,3% y contribuyó con 3,3pp al crecimiento total) y de calzado (aumentó 89,9% y contribuyó con 1,8pp al crecimiento total).

4.1.4 Empleo

La tasa de desempleo registró una disminución importante durante el segundo semestre de 2010, tanto a nivel nacional como en trece ciudades, lo cual llevó a que la tasa de desempleo estuviera cerca de niveles de un dígito entre los meses de septiembre y octubre, y en el transcurso de 2011, se mantiene la tendencia decreciente explicada principalmente por un aumento de la tasa de ocupación (Gráfico 4.1.4.1). La tasa de desempleo se ubica en promedio en 11,8% a nivel nacional durante el primer semestre de 2011, menor que el observado en igual período de 2010 (12,5%).

Gráfico 4.1.4.1 Tasa de desempleo y Tasa de ocupación

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

No obstante, la tasa global de participación ha mantenido una tendencia creciente como resultado de una mayor oferta laboral de miembros secundarios del hogar. En particular, dicha tendencia ha sido más acentuada a nivel de las principales 13 ciudades (Gráfico 4.1.4.2).

Gráfico 4.1.4.2 Participación laboral (total y miembros secundarios del hogar)

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

Es importante destacar la mayor contribución del empleo asalariado al crecimiento del empleo total, ya que el empleo asalariado registraba un crecimiento anual promedio de 2.4% al primer semestre de 2010, a nivel nacional y de 2.6% en trece ciudades, y actualmente, en el primer semestre de 2011, registra un crecimiento promedio de 3% a nivel nacional y de 4.5% en las trece ciudades (Gráfico 4.1.4.3).

Gráfico 4.1.4.3 Empleo asalariado

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

4.1.5 Tasa de inversión y ahorro

En 2010, el crecimiento de 4,3% presentó una notable recuperación luego de la crisis financiera internacional de 2009. Al aumentar el crecimiento económico también lo hacen la tasa de inversión y de ahorro, lo que se traduce en un efecto multiplicador que se transmite a toda la economía. En efecto, para 2010 la tasa de inversión en Colombia fue de 25,6% del PIB (superior en 1,5 puntos porcentuales al observado en 2009) y, situándose por encima de países como Brasil, Perú y Argentina (Gráfico 4.1.5.1).

Gráfico 4.1.5.1 Tasa de Inversión 2010 (Puntos porcentuales en términos del PIB real)

Fuente: Bancos Centrales, Institutos de Estadística y Cuentas Nacionales.

El crecimiento económico no sólo ha permitido un aumento de la inversión productiva sino también de la tasa de ahorro nacional. En Colombia, el ahorro se ha convertido en una herramienta vital para la consecución de proyectos productivos, en particular según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2005, señala que la principal fuente de capital semilla o inicial para la creación de empresas en América Latina proviene de ahorros propios. Para 2010, y lo corrido de 2011, el favorable comportamiento de la inversión obedece a distintos factores, entre los que se destacan: el dinamismo de la demanda, el bajo nivel de la tasa de cambio, la disponibilidad de crédito a bajo costo, y la favorable percepción de los empresarios sobre las condiciones económicas y sociopolíticas para la inversión.

El crecimiento en la tasa de inversión de la economía colombiana refleja la dinámica del sector privado. Las empresas y los hogares han venido realizando una mayor demanda por importaciones, tanto de bienes intermedios, así como de capital para la industria, esto explica el déficit en cuenta corriente que se ubicó en 3,1% del PIB en 2010 (para 2011 se proyecta que el déficit en cuenta corriente sea de 3,4% del PIB). Se destaca que la principal fuente de recursos para financiar este déficit continúa siendo la Inversión Extranjera Directa, que es considerada como una fuente de financiación más estable en el tiempo, garantizando la sostenibilidad de la cuenta corriente.

Por otra parte, después de que en 2009 el sector público contribuyó de manera importante al crecimiento económico en un momento en que la economía lo necesitaba, dicho impulso fiscal se redujo en 2010. De esta forma, el año anterior el sector privado impulsó el crecimiento, situación que se espera continúe de forma dinámica en el año 2011, aunque con el apoyo del sector público dada la inversión proyectada para impulsar sectores líderes del crecimiento (locomotoras), el último año de los gobiernos regionales y los gastos asociados a atender la ola invernal. De esta forma, el ahorro privado aumentará 0,9% del PIB entre 2010 y 2011, mientras que el ahorro público pasará de 0,4% del PIB en 2010 a 0,3% del PIB en 2011.

Gráfico 4.1.5.2 Variación en la tasa de ahorro 2000-2010 (% del PIB Nominal)

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

Para 2010 la tasa de ahorro se ubicó en 20,1% del PIB levemente inferior a la de 2009 (20,5% del PIB) dado que el crecimiento económico del año anterior se originó en el aumento del gasto del sector privado (Gráfico 3). Se destaca sin embargo, que este nivel se encuentra por encima del promedio histórico del país (18% del PIB). Nótese además que las tasas de ahorro y de inversión de la economía colombiana son altas, situación contraria a la de los años noventa, cuando la tasa de ahorro de la economía disminuía fuertemente mientras que la inversión crecía. En comparación con América Latina, para el período 2000-2010 Colombia presentó un incremento en su tasa de ahorro superior a Argentina, México y Brasil (Gráfico 4.1.5.3).

Gráfico 4.1.5.3 Tasa de Ahorro (% del PIB Nominal)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, en términos de balances macroeconómicos, el sector público presentó un déficit de 3,2% del PIB en 2010, levemente superior al observado en 2009 (2,7% del PIB) explicado principalmente por el mayor gasto de los gobiernos regionales y locales, hecho que es consistente con una ejecución de gasto propia del penúltimo año de estas administraciones (el ciclo político del gasto regional). Por su parte, el sector privado presentó un superávit de 0,1% del PIB. Esto permite concluir que el déficit en cuenta corriente del país en 2010, por un valor equivalente a 3,1% del PIB, fue el reflejo del aumento en términos de inversión sobre ahorro que registraron tanto el sector privado como el público.

En 2011 se espera que el crecimiento económico de 5,0% siga siendo liderado por el sector privado ya que las condiciones para la consolidación del crecimiento del año anterior se mantienen (tasas de interés aún en niveles bajos, baja inflación y recuperación de la confianza de hogares y empresas). Sin embargo, es importante tener en cuenta los posibles efectos sobre la inversión del sector privado de la segunda ola invernal (abril-mayo 2011). De otra parte, la demanda pública continuará creciendo por encima de la actividad económica, básicamente por tres factores: el primero, debido a los recursos destinados a las "locomotoras" que permitirán alcanzar un crecimiento mayor de la economía, la atención de corto y largo plazo de la emergencia invernal y al último año de las administraciones regionales y locales, en el cual los gastos de inversión son más altos. De

esta forma se espera que el crecimiento de la demanda privada sea del 6,4% real, mientras que la demanda pública lo hará en 5,7%.

Se proyecta que para este año el consumo de las administraciones públicas presente un incremento real cercano a 4,0%, levemente inferior al observado para 2010 (4,7%), y que el consumo del sector privado crezca 5,4%. El escenario actual proyecta que la tasa de inversión de la economía aumente a un nivel cercano al 26,8% del PIB en 2011, que mantiene este indicador en niveles históricamente altos, donde el mayor componente corresponde al sector privado.

En cuanto al sector externo, se proyecta para 2011 un déficit en cuenta corriente de 3,4% del PIB, mayor al observado para 2010 (3,1% del PIB). Como ya se dijo, el incremento en el déficit se explica principalmente por la mayor demanda del sector privado lo que se refleja en un crecimiento de las importaciones de bienes de consumo y de capital frente al año anterior.

En términos de balances, el sector público consolidado presentará un déficit de 3,4% del PIB, superior al del año anterior, mientras que el sector privado presentaría un superávit de 0,1% del PIB. Este desbalance del sector público es el que por tanto, explica el aumento del déficit en cuenta corriente para 2011 (Gráfico 4.1.5.4).

Gráfico 4.1.5.4 Balance Macroeconómico (% PIB)

*Fuente: Banco de la República, DANE. Cálculos: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Proyectado.*

4.1.6 Inflación

Uno de los más grandes logros de la economía colombiana en los últimos años, ha sido alcanzar un nivel bajo y estable de precios, con lo cual se favorece el crecimiento económico, se incentiva el consumo y por ende la

demanda interna, y permite que los colombianos no vean afectada su capacidad adquisitiva que les permita adquirir bienes y servicios como alimentos, electrodomésticos, educación, entre otros. En caso contrario, una alta inflación se convertiría en un impuesto regresivo, afectando los hogares de menores ingresos, y uno de los factores que genera mayor incertidumbre e inestabilidad macroeconómica.

En 2010 la variación anual del IPC (Índice de Precios al Consumidor) fue 3,17% (Gráfico 4.1.6.1) lo que significa que entre 2010 y 2009, los precios aumentaron en el mencionado porcentaje. Este resultado, se ubicó en el rango meta de inflación que determinó el Banco de la República para 2010 (entre 2% y 4%), sin embargo, esta cifra fue superior a la variación anual de precios de 2009 (2%).

Al primer semestre de 2011, el IPC registra una variación anual de 3,23%, manteniéndose en el rango meta establecido para 2011 (entre 2% y 4%). El aumento de la inflación en 2011 se atribuye principalmente a los efectos del alza en los precios de los alimentos por efecto de la ola invernal, así como los incrementos en los precios de los combustibles, en algunas tarifas de servicios públicos, y en la inflación de no transables (arriendos, servicios culturales, diversión, entre otros).

Gráfico 4.1.6.1 Índice de precios al consumidor (Crecimiento Anual 2010 y corrido 2011)

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

En el año 2010, al igual que la mayoría de países de América Latina, (Gráfico 4.1.6.2), Colombia tuvo una inflación moderada, aunque en algunos de ellos como Chile y Perú, ya se observan presiones inflacionarias.

Gráfico 4.1.6.2 Índice de precios al consumidor – América Latina (Crecimiento Anual- Base 100 en enero de 2006)

Fuente: Bancos centrales. Cálculos DGPM.

Es importante tener en cuenta que el grupo de alimentos fue el componente que más presionó la inflación al alza en el último trimestre de 2010. Para el primer semestre de 2010, la variación anual de este componente fue de 1,5%, mientras que para diciembre de 2010 ya se había acelerado hasta alcanzar un 4,1% (Gráfico 4.1.6.3).

Gráfico 4.1.6.3 Inflación anual de alimentos (Variación anual)

Fuente: DANE.Cálculos DGPM.

La principal causa del incremento de la inflación de alimentos en 2010, fue la temporada invernal que sufrió el país en el segundo semestre del año y que afectó considerablemente al sector agropecuario. En particular, la transición del fenómeno del Niño al de La Niña que generó grandes inundaciones y derrumbes en distintas carreteras, ocasionando por ende un incremento en los costos del transporte. Esta situación se reflejó en un aumento de la inflación de alimentos, especialmente en el último trimestre de 2010.

Luego del primer trimestre de 2011, las lluvias comenzaron a ceder en la mayoría de regiones del país; sin embargo, los efectos de la ola invernal iniciada en 2010 aun continúan causando efectos adversos, ya que muchos cultivos se afectaron en su etapa de siembra a finales de 2010, causando una disminución en las cosechas recientes y un aumento de la inflación de alimentos.

Por otra parte, el abastecimiento de alimentos hacia finales de 2010 disminuyó de forma generalizada para la mayoría de productos y, principalmente se evidenció en los cereales, granos y carnes, verduras y hortalizas. En lo corrido de 2011, el indicador de abastecimiento aún presenta los efectos de la ola invernal vivida en meses anteriores. La razón obedece a que los cultivos fueron afectados por las inundaciones, lo que generó daños a las cosechas que debían recogerse en el primer semestre de 2011. No obstante, se han registrado aumentos en la oferta de alimentos como cereales, frutas y granos (Gráfico 4.1.6.4).

Gráfico 4.1.6.4 Indicador de abastecimiento (Miles de toneladas semanales)

Fuente: Ministerio de Agricultura

Finalmente, la inflación básica se mantuvo por debajo del rango meta de inflación en lo corrido de 2010, y en 2011 presenta un comportamiento similar (Gráfico 4.1.6.5). Incluso teniendo en cuenta los repuntes evidenciados a final de año por los efectos de la ola invernal y la depreciación de la tasa de cambio, el indicador de inflación básica se mantuvo estable.

Un bajo nivel de inflación, así como de la inflación básica, permite que los agentes económicos tengan mayor certeza en sus decisiones de consumo e inversión, así como que sus expectativas de inflación sean cohe-

rentes con su nivel de largo plazo. En nuestro caso, dicho nivel de largo plazo es de 3%, de acuerdo con las metas establecidas por el Banco de la República.

Gráfico 4.1.6.5 Inflación anual del IPC sin alimentos y sin regulados (Variación anual)

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

4.2 EN LO FISCAL

El año 2010 fue el año de recuperación económica; sin embargo, una vez superados los efectos de la crisis financiera internacional, se esperaba un ajuste drástico en los ingresos del Gobierno Nacional ya que ellos en gran medida dependían de la actividad económica de 2009. De hecho, el MFMP de 2010 proyectaba un mayor deterioro de los indicadores fiscales para dicho año por cuenta del efecto rezagado de esta crisis, pero los resultados al cierre de la vigencia fueron significativamente mejores que los previstos. En efecto, el déficit del SPC y del GNC ascendió a 3,2% y 3,8% del PIB, inferior a la meta previamente establecida en el MFMP de 2010 (3,6% y 4,4% del PIB, respectivamente) (Gráfico 4.2.1). En términos de balance primario, el SPNF y el GNC reportaron déficits de 0,1% y 1,1% del PIB, resultados consistentes con una relación de deuda sobre PIB de 28,2 y 37,4%, respectivamente.

Gráfico 4.2.1 Resultado Fiscal 2010: Meta vs. Cierre Observado (% del PIB)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dicho resultado fue de gran importancia, toda vez que la meta establecida en el MFMP no contemplaba el efecto adicional sobre las finanzas públicas de los recursos adicionales que se destinaron para mitigar parte del impacto del fenómeno de la niña que azotó al país al final del año (cerca de $1 billón), hecho que llevó al Gobierno Nacional a declarar la emergencia invernal y a adoptar las medidas que fueran necesarias para atender a la población más vulnerable. Esto significó buscar nuevas fuentes de ingresos (impuestos temporales, recursos del Forec y del FNR, y reorientación de recursos del Presupuesto Nacional) para financiar el nuevo gasto, de forma que se preservara la sostenibilidad fiscal.

Ahora bien, frente al déficit observado en 2009 (2,7% del PIB) el balance obtenido en 2010 registró un deterioro de 0,5 puntos porcentuales del PIB, producto del mayor déficit registrado por el Sector Público No Financiero (SPNF), que pasó de 2,4% a 3,1% del PIB (Cuadro 4.2.1). Si bien el Gobierno Central redujo su déficit en 0,3 puntos porcentuales del PIB en comparación con los resultados observados al finalizar 2009, la ampliación del déficit del SPNF obedeció al deterioro que registró el balance del Sector Descentralizado, cuyo superávit se redujo de 1,7% a 0,7% del PIB, entre los dos años, contrarrestando el efecto positivo del mejor balance del GNC.

Cuadro 4.2.1 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2010 vs. 2009)

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

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

Como ya se mencionó, el déficit del GNC al cierre de la vigencia 2010 (3,8% del PIB), no solo fue inferior al registrado en 2009 sino que también fue menor en 0,6 puntos porcentuales del PIB a la meta oficial. El buen desempeño fiscal del GNC respondió esencialmente a: i) un resultado mejor al esperado en los ingresos, lo cual fue bastante significativo si se tiene en cuenta que se esperaba una disminución en los mismos en respuesta a la desaceleración de la economía en 2009 y, ii) un menor dinamismo en la ejecución de los gastos (Gráfico 4.2.3).

Gráfico 4.2.3 Evolución del resultado fiscal del GNC 2009-2010 (% del PIB)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, las cuentas fiscales del año 2011 y del mediano plazo, reflejan los efectos de las reformas fiscales adoptadas por el gobierno Santos para garantizar fuentes estables de ingresos, que le permitirán a la Nación ir reduciendo de manera gradual sus actuales niveles de déficit. En particular, para este año, se esperan ingresos importantes producto de la reforma tributaria de diciembre de 2010, que junto con la reforma a la salud y la de ajuste tributario de 2009, le permitirán al Gobierno Nacional, generar los recursos necesarios para impulsar el crecimiento de sectores prioritarios para el país, denominados las "locomotoras del crecimiento".

La proyección del resultado fiscal del sector público para 2011 prevé un déficit del SPC y del GNC de 3,5% y 4,0% del PIB, respectivamente (Cuadro 4.2.4). En términos de balance primario, se calcula que tanto el SPNF y el GNC registrarán déficits de 0,3% y 0,7% del PIB, resultados consistentes con una relación de deuda neta sobre PIB de 28,4 y 37,6%, en ese orden. Cabe señalar que, las proyecciones para 2011 contemplan un incremento en el gasto asociado a la emergencia invernal, lo que explica un incremento en el déficit de 0,2% del PIB con respecto a 2010, tanto en el SPC como en el GNC.

Cuadro 4.2.4 Balance fiscal del SPC (2011 vs. Cierre fiscal 2010)

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

**Cifras proyectadas.*

*** Incluye Fondo Nacional de Regalías.*

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, vale la pena señalar que al descontar el efecto de este esfuerzo extraordinario para brindar atención a las víctimas de las inundaciones y reparar la infraestructura afectada, el balance del Gobierno Central mejora en esta vigencia (alcanza un déficit de 3,6% del PIB), así como el del sector público (alcanza un déficit de 3,0% del PIB), incluso contrarrestando el efecto del último año de gobierno de las administraciones locales, en el cual estas presentan un mayor ritmo de gasto con respecto a los años anteriores (Gráfico 4.2.4).

Gráfico 4.2.4 Evolución del resultado fiscal del GNC 2010-2011 (% del PIB)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si bien el Gobierno es conservador y proyecta un deterioro de sus indicadores fiscales en 2011, en lo corrido del año se han observado varios hechos que hacen pensar que el resultado puede ser mejor al esperado, y que reafirman la alta credibilidad en la autoridad fiscal colombiana y sus proyecciones de mediano plazo por parte del mercado interno y externo. En primer lugar, los ingresos de la Nación se han comportado mejor que lo inicialmente previsto, por cuenta de la reactivación de la actividad económica y del efecto de la reforma de 2010. Adicionalmente, las iniciativas más importantes de la activa agenda legislativa del primer año del gobierno Santos cursaron satisfactoriamente su paso por el Congreso de la República, y fueron aprobados los actos legislativos de Regalías y de Sostenibilidad Fiscal, así como la Ley de Regla Fiscal.

De otro lado, las tres calificadoras de riesgo más importantes a nivel internacional (Standard and Poor's, Moody's y Fitch Ratings) otorgaron nuevamente el grado de inversión a la deuda soberana colombiana, generando así incentivos importantes para la inversión productiva y el crecimiento económico. Así mismo, y en concordancia con lo anterior, el pasado mes de julio la Nación efectuó una operación de emisión de bonos de deuda externa por un monto históricamente alto (USD 2.000 millones), obteniendo las tasas de financiamiento más bajas de su historia en los mercados internacionales de largo plazo, con lo que el GNC asegura el cumplimiento de la meta de fuentes de financiamiento externas previstas para el año en el Plan Financiero 2011.

4.3 EN REGULACIÓN FINANCIERA

Desde el inicio del período de Gobierno, se certificó el interés bancario corriente para la modalidad de micro-crédito, permitiendo así que la tasa de usura que limita los cobros en este ramo, se ajustara al comportamiento del mercado, y brindando la posibilidad de que se pueda otorgar nuevos créditos a más colombianos.

La relación de depósitos a PIB pasó de 30.9% a 32.4% entre finales de 2010 y lo que va de 2011. Por su parte, la porción de adultos con cédula que tienen acceso al menos a producto financiero pasó de 60,0% a 60,2%, ubicando a Colombia como uno de los líderes en la región.

La política integral de desarrollo del mercado de capitales por su parte se ha centrado en la construcción de una visión de largo plazo de lo que queremos en este mercado, con la participación de los diversos actores, para diseñar una hoja de ruta que nos lleve hacia un mercado que cumpla mejor su rol de financiador de las locomotoras y fuente de retorno para el ahorro colombiano.

Se creó para ello un Comité de Mercado de Capitales, donde personas expertas en diversos aspectos del mercado de capitales, acompañan al Gobierno en la construcción de dicha visión, que será plasmada en un documento de política Conpes al finalizar este año. Al mismo tiempo, este comité acompaña las reformas de corto plazo en temas que ya han sido identificados como áreas en los que se puede mejorar la regulación existente.

En este frente se expidieron los decretos que permitieron la creación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que fue puesto en marcha en mayo de este año. Así mismo, se reformó el régimen de inversión de portafolio para flexibilizar el ingreso de nuevos inversionistas a nuestro mercado, permitiendo que profundicen la liquidez de la negociación local y contribuyan a su profundización. Esta reforma vino de la mano con un trabajo conjunto con el Banco de la República para simplificar el régimen de cambios internacionales, buscando siempre mayores eficiencias en los procesos de constituir inversión en el país y realizar negocios de manera eficiente.

La simplificación del régimen de inversión de portafolio ha sido uno de los pasos más importantes que se ha dado en el proceso de contar con un marco regulatorio que nos permita competir en la región.

Finalmente, se circuló para comentarios, un documento conceptual para realizar una reforma normativa al régimen de fondos de inversión, conocidos como carteras colectivas.

4.4 DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y RECAUDO

Durante el segundo semestre de 2010, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) llevó a cabo el ejercicio de revisar y ajustar su estrategia institucional para el período 2010-2014.

Como fruto de ese ejercicio se definieron tres grandes objetivos estratégicos para la entidad:

1. Incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.
2. Apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas del país, y
3. Fomentar la competitividad del aparato productivo nacional.

Estos tres objetivos, a su vez se discriminan en veintiséis objetivos tácticos mediante los cuales se desarrollan los siguientes lineamientos:

1. Realizar una fiscalización profunda, masiva y oportuna.
2. Dotar a la DIAN con más y mejores herramientas para combatir en forma eficiente las diversas formas de incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

3. Lograr que la DIAN sea un modelo de facilitación de comercio.

4. Desarrollar una gestión eficiente y transparente de los recursos de la entidad.

En el primer semestre de este año se implementó la nueva estrategia institucional y, una evaluación con corte a 30 de junio de 2011 revela que ya se han alcanzado algunos resultados destacables:

1. El recaudo para el período enero-junio ascendió a $47,3 billones, un 6,3% por encima de la meta establecida.

2. La gestión efectiva en materia de fiscalización alcanzó durante el primer semestre de 2011 $872 mil millones, que supera la gestión realizada por el mismo concepto en la totalidad del año 2010, con una cifra de $850 mil millones.

3. Entre enero y junio de 2011 se realizaron 95.000 acciones de control que implican un crecimiento del 66% respecto de las acciones que se efectuaron en el mismo período del año inmediatamente anterior.

A continuación se relacionan otros indicadores de importancia sobre la gestión de la DIAN.

4.4.1 Gestión y Recaudo Tributario

4.4.1.1 Recaudo Bruto

Cuadro 4.4.1.1 Recaudo Bruto1/ de los Tributos administrados por la DIAN

(Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/Mayo 2011)
(Millones de Pesos Corrientes)

Tributos	2009/2010	2010/2011	Var. %
Internos 2/	56.683.658	62.008.178	9,4%
Externos 3/	12.478.099	15.810.135	26,7%
Total	69.161.757	77.818.313	12,50%

1/ Recaudo bruto: recaudo en efectivo y en papeles; no incluye compensaciones.

2/. Incluye Renta cuotas, IVA declaraciones, Retención (a titulo de renta, IVA y timbre), GMF y Patrimonio.

3/: Incluye arancel e IVA externo.

** Se trata de información estadística, que puede diferir de la información contable suministrada por la Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas debido a las fechas de corte.*

Fuente: Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas, Estadísticas Gerenciales EG-20. DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos - Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. DIAN.

El recaudo bruto de los ingresos administrados por la DIAN en el período analizado ha resultado sensiblemente positivo como fruto del desempeño de la economía nacional durante el segundo semestre del 2010 y lo corrido del 2011. Durante el período junio 2010 a mayo de 2011, el recaudo bruto total fue de $77,8 billones, lo cual representa un incremento de 12.5% comparado con el período anterior.

Este crecimiento del recaudo igualmente está asociado al aumento del riesgo subjetivo a partir de la adopción de nuevas y más eficientes estrategias de control, servicio y facilitación implementadas gracias a las medidas legislativas (Ley 1430 de 2010), el desarrollo del modelo de gestión Muisca, basado en un mejor aprovechamiento de la tecnología y de la información disponible, y la consolidación del modelo de operación por procesos.

El recaudo de los impuestos tuvo un desempeño acorde con el desenvolvimiento de la economía. En el caso de los ingresos de origen interno se presenta un aumento del 9.4%, en tanto que los de origen externo lo hicieron al 26.7%. Por el lado de los de origen interno se debe señalar que el mayor monto de recursos tiene dos explicaciones, de un lado el aumento de la renta petrolera y, por el otro, la concentración en los pagos del impuesto de renta en el primer semestre de 2011. En el caso de los tributos de origen externo, su crecimiento es explicable por el mayor monto de las importaciones en dólares que, a pesar de la revaluación del peso colombiano y de la reforma arancelaria de octubre de 2010, generaron un mejor monto de tributos de lo que se esperaba.

4.4.1.2 Gestión Tributaria

Uno de los principales referentes con los cuales se formula y ejecuta la gestión tributaria de la DIAN corresponde al Plan de Choque contra la Evasión, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley 223 de 1995 y en el numeral 14 del artículo 6° del Decreto 4048 de 2008. Por ello, a continuación se referencia el comportamiento de los inscritos en el Registro Único Tributario (RUT), las acciones de control tributario que desarrolla la entidad y la gestión efectiva tributaria alcanzada en virtud de dicho plan antievasión.

Cuadro 4.4.1.2 Inscritos RUT

(Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/Mayo 2011)

Tipo	2009 / 2010	2010 / 2011	Var. %
Personas Jurídicas	65.483	82.921	26,6%
Personas Naturales	1.006.194	1.018.684	1,2%
Total	1.071.677	1.101.605	2,8%

Fuente: Subdirección de Gestión de Asistencia al Cliente, DIAN.

En el período comprendido entre junio de 2010 y mayo de 2011, se presentó un incrementó del 2.8% en el total de inscritos en el RUT con relación a igual período anterior, resaltando el hecho que el mayor aumento se registró en la inscripción de las personas jurídicas y sus asimiladas con un 26.6%. Este incremento importante en cuanto a las personas jurídicas refleja la recuperación del ritmo de crecimiento de la economía regional y nacional. Entre tanto, el leve crecimiento del 1,2% en la inscripción de personas naturales, puede deberse a que este proceso está acercándose a un punto en el cual su aumento marginal no es tan alto como ocurrió en los años 2005 a 2008, y se mantiene concordancia con la recuperación de los niveles de empleo.

4.4.1.3 Acciones de Control Tributario

En virtud de lo previsto en los Planes de Choque contra la Evasión 2010 y 2011, la entidad definió dos tipos de acciones de control, así: 1) De control extensivo, orientadas a prevenir el incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Su principal característica es que con tales acciones se cubre de manera masiva a diversos clientes de sectores económicos o geográficos sujetos a dicha verificación, otorgando insumos para las acciones de control intensivo. 2) De control intensivo, orientadas a verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, con el fin de establecer la correcta aplicación de las normas previstas para cada caso seleccionado. Su característica principal es que la acción se dirige de manera particular a un cliente.

Para el período analizado el 90% de la meta de acciones tributarias corresponden a acciones extensivas, cuya ejecución se lideran desde la Subdirección de Gestión de Asistencia al Cliente, y el restante 10% de la meta relativas a acciones intensivas son de responsabilidad de la Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria e Internacional.

Cuadro 4.4.1.3 Acciones de Control Tributario

(Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/Mayo 2011)

Año	Meta	Logrado	% Cump.
2009 - 2010	210.417	209.696	99,7%
2010 - 2011	280.137	361.175	128,8%

Fuente: Subdirecciones de Gestión de Asistencia al Cliente y Fiscalización Tributaria, DIAN.

Para el período en mención se realizaron 361.175 acciones de control para un cumplimiento del 128,8%. Es necesario mencionar que la ejecución de estas acciones se concentra en el segundo semestre, particularmente en lo programado para el año 2010 por tratarse de un período con mayor recuperación y actividad económica.

En cuanto a las acciones de control extensivo en el período analizado se llevaron a cabo diez (10) jornadas nacionales de facturación y ocho (8) campañas persuasivas dirigidas a los clientes omisos por presentación de declaraciones del impuesto de renta, patrimonio, ventas y retención en la fuente.

Con respecto a las denominadas "acciones intensivas efectivas", que de acuerdo con lo definido en el Plan de Choque 2010 (Ley 223 de 1995) correspondieron a aquellas con las cuales se logró la corrección de una declaración tributaria, la presentación de una declaración tributaria por parte de un omiso o un pliego de cargos por incumplir las normas de facturación; en lo corrido del año 2011 se han orientado a contribuir con el logro de las metas de recaudo fijadas en el Plan de Choque 2011, dirigiendo su gestión a controlar prioritariamente a los contribuyentes inexactos y a los omisos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias mediante el desarrollo de investigaciones a las inexactitudes en las declaraciones tributarias, la procedencia de los saldos a favor, la atención a las denuncias de terceros, así como en la ejecución de programas de fiscalización en materia de renta e IVA.

4.4.1.4 Gestión Efectiva Tributaria

Cuadro 4.4.1.4 Gestión Efectiva Tributaria

(Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/Mayo 2011)

(Millones de Pesos Corrientes)

Periodo	Meta	Logrado	% Cump.
2009 / 2010	857.885	1.048.145	22,20%
2010 / 2011	1.034 175	1.379 364	33,40%

Fuente: Subdirecciones de Gestión de Fiscalización Aduanera, DIAN.

Durante el período 2010/2011 el pilar fundamental del Plan de Choque contra la Evasión de la DIAN se concentró en acciones frente a los obligados a facturar y a declarar que no cumplieron con uno u otro deber e incluso contra quienes declararon en forma inexacta, buscándose asegurar la adecuada determinación del IVA y las retenciones en la fuente y reclasificar responsables del Régimen Simplificado al Régimen Común del IVA. Adicionalmente, los omisos y los inexactos fueron objeto permanente de planes y programas de fiscalización y control.

La gestión efectiva en el período 2010/2011 se ha obtenido en cumplimiento del Plan de Choque Contra la Evasión 2011 y en particular en este último año los lineamientos establecidos por la Dirección de Gestión de Fiscalización se dirigen al control de actividades tales como: visibilización de la riqueza material o financiera; auditoría de saldos a favor en renta y ventas; control al gravamen de los movimientos financieros (GMF); correcta utilización de las exenciones; control de los principales beneficios tributarios; control preventivo de posibles focos de evasión; contrabando o infracciones cambiarias a actividades caracterizadas por el alto manejo de efectivo; control a quienes incumplen la obligación de suministrar la información o la presentan con errores; y control basado en cruces de información.

4.4.2 Gestión Aduanera y Cambiaria

La gestión en materia de control aduanero y cambiario realizado por la DIAN, se concentra en la aprehensión de mercancías, acciones de control y retención de divisas.

4.4.2.1 Aprehensión de Mercancías

Cuadro 4.4.2.1 Aprehensión de Mercancías

(Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/Mayo 2011)

(Millones de Pesos Corrientes)

Concepto	2009 / 2010	2010 / 2011	Var. %
Cantidad	31.407	30.219	-3,80%
Valor	424.890	409 963	-3,50%

Fuente: Subdirecciones de Gestión de Fiscalización Aduanera, DIAN

Durante el período junio de 2010 a mayo de 2011 se hicieron un total de 30.219 actas de aprehensión por un valor de $409.963 millones. Al comparar con el período anterior presenta una disminución del 3.8% en la cantidad de actas y del 3.5% en valor aprehendido.

Los sectores con mayor valor de aprehensión al corte 1° de junio del 2010 al 29 de mayo del 2011 son: Materias textiles y sus manufacturas (Capítulo 50 al 63 del arancel de aduanas) con un valor de aprehensión $153.492 millones; calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos (Capítulo 64 del arancel de aduanas) con un valor de aprehensión de $61.535 millones; máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sus partes y accesorios (Capítulo 85 del arancel de aduanas) con un valor de aprehensión $24.802 millones; vehículos y material para vías férreas y sus partes o similares y sus partes aparatos mecánicos de señalización (Capítulo 86 y 87 del arancel de aduanas) con un valor de aprehensión $52.072 millones; y productos de las industrias químicas o de las industrias conexas (Capítulo 28 al 38 del arancel de aduanas) con un valor de aprehensión $23.056 millones.

La disminución de los valores de aprehensión obedece a:

- Para el avalúo de las mercancías aprehendidas se debe consultar obligatoriamente la base de precios, cuyo nivel de actualización es ahora mayor con relación al período anterior, toda vez que se está incorporando permanentemente la información reportada por los importadores, lo que hace que los precios estén más ajustados a la realidad comercial. La desactualización de la base de precios en el período anterior obligaba al funcionario aprehensor a consultar otras fuentes de información lo que representaba un riesgo de desviación en el avalúo de las mercancías aprehendidas por encima de su valor real.

- No existen metas frente a la cantidad de aprehensiones que deben realizarse, sino con respecto a la cantidad de acciones de control, las cuales en comparación con el período anterior se incrementaron en un 135% como lo muestra el cuadro siguiente.

4.4.2.2 Acciones de Control Aduanero

Cuadro 4.4.2.2 Acciones de Control Aduanero

(Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/Mayo 2011)

Periodo	Meta	Logrado	% Cump.
2009 - 2010	221 535	263.885	119,1%
2010 - 2011	184 91	209 548	113,3%

Fuente: Subdirecciones de Gestión de Fiscalización Aduanera y Operativa Policial, DIAN.

Durante el período junio 2010 a mayo 2011 se adelantaron 209.548 acciones de control aduanero, las Divisiones de Gestión de Fiscalización realizaron 60.696 acciones (39%) y la Policía Fiscal y Aduanera 127.460 acciones (61%), superando la meta establecida en un 13,3%.

Estos resultados se deben al direccionamiento de las acciones de control aduanero hacia los sectores de mayor sensibilidad a las operaciones de contrabando como son: Textos, cuadernos y útiles escolares, control a productos odontológicos, operación arroz Paddy 2011, control ingreso grasas comestibles de origen vegetal, ganado porcino, juguetes, autopartes, arroz, y artículos navideños (licores, cigarrillos, computadores, celulares, confecciones, calzado y marroquinería) y a las acciones propias de las Divisiones de Gestión de Fiscalización de las Direcciones Seccionales, contribuyendo a un ambiente de competencia leal en el territorio nacional.

4.4.2.3 Retención de Divisas

Cuadro 4.4.2.3 Retención de Divisas

(Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/Mayo 2011)

Concepto	2008 / 2009	2009 / 2010	Var. %
No. Actas	693	465	-32,90%
Dólar Efectivo y Títulos	7.877.765	7.894 614	0,20%

Fuente: Subdirección de Gestión de Control Cambiario, DIAN.

De junio de 2010 a mayo de 2011 se han efectuado un total de 465 actas de retención de divisas por un valor de USD$7.894.614, tanto al ingreso como a la salida del país. En comparación con el período anterior, el valor de las retenciones aumentó en un 0,2%, mientras que la cantidad de actas decreció el 33%.

A pesar de que se continúa de manera exhaustiva el control al ingreso y egreso de divisas en aeropuertos y puntos de frontera donde se realiza la retención de dineros en efectivo, estas siguen siendo de menor cuantía, pues las retenciones de alto monto son usualmente judicializadas y los dineros son decomisados directamente por la Fiscalía General de la Nación, por lo cual no se reflejan en las estadísticas de la DIAN.

4.4.3 Consolidación de la Gestión Tributaria y Aduanera a través de los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN.

A través de los Servicios Informáticos Electrónicos (SIE) de la entidad de junio de 2010 a mayo de 2011, se ha logrado:

Cuadro 4.4.2.3 Estadísticas de los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN

(Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/Mayo 2011)

Concepto	2009 / 2010	2010 / 2011	Var. %
Recaudado a través de los canales electrónicos de pago (Millones)	2.510.475	4.589.698	82,8%
Facturado electrónicamente e informado a la DIAN (Millones)	17,1	57	233,3%
Declaraciones presentadas virtualmente	2.552.017	3.409.938	33,6%
Solicitudes de presentación de información por envío de archivos	693.695	845.694	21,9%
Registros presentados virtualmente	178.971.986	237.589.237	32,8%
Mecanismos de firma con certificado digital emitidos	36.023	26.838	-25,5%
Consultas virtuales realizadas al arancel de aduanas	671.007	1.070.821	59,6%
Transacciones en la cadena logística de ingreso de carga	5.409.377	9.443.387	74,6%
Transacciones en la cadena logística de salida de mercancías	5.409.377	8.070.208	49,2%

Fuente. Dirección de Gestión Organizacional, DIAN.

4.5 DEL SIIF

El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, es una aplicación transversal transaccional a través de la cual las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación realizan de manera estandarizada y acorde con la normatividad vigente su gestión financiera pública. Consecuentemente se garantiza mayor control de las finanzas públicas, a un menor costo para las entidades.

Inicialmente una versión limitada del sistema se implementó en el año 2000 para 67 entidades que conforman el Presupuesto Nacional, es decir, Rama Legislativa, Rama Judicial, Entes de Control y Electorales y Rama Ejecutiva, excluidas las entidades descentralizadas, las cuales equivalen al 85% del Presupuesto General de la Nación. El resto de entidades, aproximadamente 101, realizaban la gestión financiera en aplicaciones locales.

Con el fin de incluir a las entidades descentralizadas; buscar ahorros en la adquisición, mantenimiento y desarrollo de aplicaciones financieras; ampliar las funcionalidades del sistema; tener un registro estándar y conforme a la normatividad de la gestión financiera y obtener información rápida, confiable y oportuna de manera centralizada; en el año 2009 se intentó lanzar una nueva versión del SIIF Nación, la cual fue abortada debido a falencias técnicas y conceptuales que impidieron su uso en dicho año.

Para atender tal situación, se contrataron expertos internacionales que evaluaran los problemas y plantearan las soluciones necesarias para poner en productivo la aplicación. Las soluciones incluían reformas técnicas

y conceptuales sustanciales y funcionalidades adicionales que permitieran a las entidades descentralizadas realizar su gestión. Las reformas se diseñaron durante los años 2009 y 2010.

A la llegada de este gobierno, las soluciones a los problemas del 2009 estaban en marcha, pero aún faltaba mucho para tener una aplicación confiable. En un corto tiempo el Ministerio de Hacienda coordinó el diseño de las soluciones necesarias para que la aplicación en su parte básica tuviese la suficiente madurez tecnológica para poder ponerse en producción. Para tal fin, se fortalecieron los equipos para alcanzar el objetivo de lanzarla en enero de 2011, ya que dicha herramienta era indispensable para la política del Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos Calderón, de dotar al Estado con herramientas de administración pública modernas y confiables, en concordancia con las mejores prácticas de Buen Gobierno, y con el fin de fortalecer las políticas de transparencia y anticorrupción.

Para alcanzar dicho objetivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó durante el segundo semestre del año 2010 pruebas con cerca de 50 entidades y adelantó jornadas intensivas de capacitación a la totalidad de los entes objeto del sistema, para garantizar la usabilidad a partir de enero de 2011.

A partir de marzo de 2010, se realizó a través del SIIF Nación el registro y trámite del proyecto de presupuesto de 2011, efectuándose satisfactoriamente todos y cada una de las etapas de dicho proceso, obteniendo la ley anual de presupuesto y el decreto de liquidación.

En noviembre del mismo año, se abrió la aplicación para que las entidades realizaran la respectiva parametrización, de forma tal que no tuviesen dificultades en el inicio de la gestión financiera del presente año.

En la primera semana de enero de 2011 el Ministerio de Educación realizó el primer pago del Sistema General de Participaciones a través del SIIF Nación sin tener mayores contratiempos, y a partir de ese momento el SIIF Nación ha venido funcionando satisfactoriamente, con las dificultades propias del período de arranque de uno de los mayores, sino el mayor, sistema de información del país. Algunos de los obstáculos que se han presentado incluyen:

- Bloqueos entre 10 – 12 a. m. y 3 – 5 p. m. por alta concurrencia de usuarios.
- Caídas del sistema.
- Lentitud en las operaciones.
- Falla en el uso de algunas transacciones.

Estos problemas han sido atendidos inmediatamente por el equipo técnico y administrativo del Ministerio, de forma tal que no se ha obstaculizado la gestión de las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

A corte de 30 de julio, la evolución de los registros en el SIIF Nación ha sido la siguiente:

Cuadro 4.5.1 Evolución de los registros del SIIF

	31 de marzo		30 de junio		30 de julio	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Vigencia Actual						
CDP	85.824	98.441.654	152.752	117.463.933	171.363	122.576.683
Compromisos	178.199	29.857.923	395.219	96.068.509	464.963	88.568.583
Compromisos de Vigencias Futuras					1.107	20.438.482
Obligaciones	171.325	17.824.673	523.669	58.240.845	663.531	69.074.584
Pagos	142.246	17.252.115	457.878	57.311.645	585.393	67.904.825
Reservas						
Compromisos	20.123	3.739.758	23.151	4.012.763	23.302	4.022.989
Obligaciones	11.902	794.773	24.041	1.825.782	26.441	1.959.011
Pagos	7.895	615.292	21.908	1.668.411	24.348	1.840.608
Cuentas por pagar						
Obligaciones	21.072	7.676.761	24.337	8.162.079	24.546	8.164.679
Pagos	17.506	4.792.381	22.885	7.128.648	23.239	7.621.198

Valores en millones de $ Cantidad en número de registros

Nota: Las cantidades y valores de los compromisos anteriores al 30 de junio de 2011 incluían las vigencias futuras.

Como se evidencia, la aplicación ha permitido que a la fecha las entidades usuarias hayan podido atender sus compromisos y obligaciones legales.

No obstante, debido a que fue necesario replantear el modelo de contabilidad, solo hasta el mes de agosto del presente año, se podrá observar los efectos contables de la gestión realizada desde el mes de enero, de forma tal que las entidades puedan cumplir con la presentación a la Contaduría General de la Nación de los estados contables.

Una vez implementado el sistema, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha iniciado una nueva fase de mejoras y cambios, con el propósito de atender las sugerencias y recomendaciones que han hecho las entidades y de incorporar aquellas transacciones que no fueron contempladas y las que por mandato legal deben ser incluidas, tal y como la adaptación del SIIF Nación al manejo de la Cuenta Única Nacional.

El último gran aporte del SIIF Nación a la política de transparencia de la administración pública es el Portal de Transparencia Económica del Estado (www.transparencia.gov.co) Este portal, a partir de los registros realizados por las entidades en el SIIF Nación, ha creado una poderosa herramienta de transparencia dirigida al ciudadano del común, funcionarios públicos, entes de control, y la academia, entre otros, con el propósito que estos conozcan de primera mano, cuál es el ritmo de ejecución del presupuesto, su comparación con gobiernos anteriores, con quién ha contratado cada entidad, los pagos efectuados y la destinación y ejecución del presupuesto por sector estatal.

El actual Gobierno asumió el reto de implantar el SIIF Nación, a sabiendas de las diversas dificultades que dicho proceso iba a generar. No obstante, dado el apoyo y paciencia recibido por las entidades públicas, y la dedicación del equipo gestor, el proceso fue todo un éxito. Aun queda mucho por hacer. El SIIF Nación debe estar en continua mejoría, siempre enfocado en brindar transparencia, y optimizar la gestión de los recursos públicos. Sin lugar a dudas, el SIIF seguirá desarrollándose en el futuro cercano, convirtiéndose en una poderosa herramienta que será parte de la nueva forma de hacer administración pública.

4.6 EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

4.6.1 Financiamiento Público

Durante el último año el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha dado continuidad a la estrategia de administración de la deuda del Gobierno Nacional Central –(GNC), orientada a disminuir la vulnerabilidad fiscal frente a choques externos, logrando mantener la confianza de los inversionistas en los instrumentos de deuda pública colombiana, como resultado del exitoso programa de financiamiento de 2010 y la mejora en los indicadores de deuda.

Los retos enfrentados durante el segundo semestre del 2010, para el inicio de la administración Santos, significaron para efectos de la gestión de la deuda de la Nación, una recomposición del portafolio de pasivos, que permitió aprovechar la liquidez del mercado doméstico para la financiación del mayor déficit del GNC generado por los efectos de la ola invernal. Así mismo, se aprovechó esta situación para reemplazar los recursos que inicialmente se habían presupuestado con la venta de Isagén, ante la decisión del Gobierno de no ejecutar dicha venta. La confianza en la política fiscal planteada por el GNC permitió alcanzar estos objetivos a través de un exitoso programa de colocación de deuda pública interna, estrategia que adicionalmente estuvo enmarcada dentro de una política de reducción de la exposición cambiaria de la Nación.

La estrategia de endeudamiento interno del país en los últimos años buscó reducir la concentración de la deuda en el corto plazo, ampliar la duración y aumentar la liquidez de la curva de TES. Con estos objetivos en mente se establecían montos y condiciones de cada subasta, respondiendo a la situación del mercado en cada momento. La prioridad fue cumplir anticipadamente con el cronograma de colocación, buscando fortalecer la disponibilidad de caja de la tesorería.

Desde el año 2011 se priorizó la administración del portafolio de deuda frente a la urgencia de la colocación. En este sentido se decidió estandarizar la estrategia de subastas, estableciendo de antemano montos y condiciones. Se enviaron mensajes claros al mercado, renunciando al oportunismo y reduciendo la posibilidad de especulación por parte de los agentes, basados en información del mercado primario. Esta estrategia fue premiada por el mercado, logrando que a corte de julio se llegara a un cumplimiento del 77.6% de la meta de colocaciones para el año 2011.

Internacionalmente, se han comenzado a ver los frutos de los esfuerzos hechos en términos de la estabilidad macroeconómica y el manejo de la deuda pública de la Nación, lo cual se ha visto positivamente reflejado en el aumento en la calificación por parte de las tres calificadoras con mayor reconocimiento internacional, Standard & Poor´s, Moody´s y Fitch (alcanzando el grado de inversión pleno para la deuda de largo plazo). De esta manera, el mercado ha diferenciado el buen desempeño económico de Colombia, reconociendo la fortaleza de su economía frente a la crisis y los buenos resultados en el balance externo, lo cual sitúa a Colombia como uno de los casos más interesantes y atractivos dentro de los mercados emergentes.

Bajo este contexto, la República de Colombia realizó el pasado 5 de julio la emisión de un nuevo bono global en dólares a 10 años en los mercados internacionales por un monto de 2.000 millones de dólares. Esta es la primera transacción de la República de Colombia con Grado de Inversión, con la cual obtuvo las tasas de financiamiento en dólares más bajas de su historia en los mercados internacionales de largo plazo. El

exitoso resultado de esta operación refleja la confianza de los inversionistas en la trayectoria de la economía colombiana, en las reformas emprendidas por la administración Santos y en la estrategia económica y fiscal de mediano plazo. Igualmente, es de resaltar que se trata de la operación de emisión de bonos de deuda externa más grande jamás realizada por la República de Colombia, cumpliendo con su objetivo estratégico de construcción de curvas de referencia líquidas y eficientes.

Cabe destacar también que durante el primer año de gobierno, se logró obtener el financiamiento con organismos multilaterales y gobiernos necesarios para los proyectos prioritarios de la Nación en sectores diversos como transporte masivo, ciencia y tecnología, cambio institucional, entre otros. Dentro de la estrategia de diversificación de fuentes multilaterales y gobiernos se destacan las dos primeras operaciones (en Colombia y en Suramérica) con la Agencia Francesa de Desarrollo. La primera por US$140mm para apoyo presupuestario dirigido al apoyo institucional para la descentralización y, la segunda, por US$250 millones, sin garantía de la Nación, para financiar el proyecto de inversión Corredores Verdes para Medellín.

El trabajo de diversificación de fuentes continúa con acercamientos a entidades tales como el Banco Europeo de Inversiones (BEI), gobierno alemán, gobierno japonés, entre otros. Finalmente, dentro del marco de la emergencia invernal se activó el crédito contingente CAT DDO con el Banco Mundial por US$150mm el cual permitió atender las primeras necesidades de la emergencia.

Con la perspectiva de reforzar los buenos resultados obtenidos con la estrategia de administración de la deuda planteada por el Gobierno Nacional y bajo el marco del nuevo Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos", se estableció un Marco de Deuda de Mediano Plazo que permitirá conocer los lineamientos que se deben seguir, evaluando los ingresos y el balance de la Nación. Lo anterior requiere: "una evaluación integral de activos y pasivos de la Nación, realizar un análisis de componentes y correlaciones de los ingresos de la nación, definición de una composición óptima del portafolio de deuda, definición y adopción de instrumentos y herramientas para la gestión del Balance de la Nación y la construcción del marco legal que soporte dicha gestión". Bajo estos parámetros se regirán las políticas de administración de deuda que marquen los resultados futuros de dicha gestión.

4.6.1.1 Necesidades de Financiación

Para el año 2010, las necesidades de financiamiento del Gobierno Nacional Central (GNC) alcanzaron un total de COP 43,305 mil millones (mm), es decir COP 1,268 mm menos que en el año 2009. Durante el año, el déficit registró un total de COP 21,411 mm. Dicho déficit fue resultado de agregar los costos de la reestructuración del sistema financiero (COP 392 mm), el costo de la emergencia invernal (COP 848 mm) y el déficit registrado (COP 20,171 mm).

Con el fin de actuar de forma previsiva, ante los anuncios de la no venta de Isagen y la incertidumbre de la venta de electrificadoras regionales en 2010, el gobierno de Santos decidió recomponer las fuentes de financiamiento, entre privatizaciones y emisión de deuda interna. Así las necesidades de financiamiento fueron atendidas de la siguiente manera: i) desembolsos externos por COP 6,511 mm; ii) desembolsos internos por COP 27,704; iii) Deuda Flotante por COP 1,419 mm; iv) recursos disponibles en caja al finalizar el ejercicio de 2009 por COP 1,816 mm; y otros recursos por COP 856 mm.

A continuación se presenta el ejercicio total de financiamiento del GNC del año 2010.

*Cuadro 4.6.2.1 Financiamiento del Gobierno Nacional Central 2010**

Fuentes $ MM		43.305
Desembolsos		**34.215**
Externos	(USD 3.417 mill)	6.511
Bonos	(USD 1.341 mill)	2.566
Multilaterales y Otros	(USD 2.076 mill)	3.945
Internos		27.704
TES		27.688
Convenidas		4.432
Subastas		15.000
Forzosas		8.192
Sentencias		64
Otros		16
Deuda Flotante		**1.419**
Utilidades Banco República		**-**
Disponibilidad inicial		**6.816**
En dólares	(USD 2.614 mill)	4.964
Prefinanciamiento	(USD 2.614 mill)	3.798
Otros	(USD 614 mill)	1.166
En pesos		1.852
Otros		**856**
Operaciones de Tesoreria		323
Privatizaciones		533

Usos $MM		43.305
Déficit		**21.411**
Del cual, intereses externos (USD 1.929 mill)		3.652
Del cual, intereses internos		10.561
Amortizaciones		**16.259**
Externas	(USD 1.679 mill)	3.219
Internas		13.040
Ajustes por Causación		**164**
Operaciones de Tesoreria		**1.492**
Disponibilidad Final		**3.980**

** Cifras Preliminares*

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el año 2011, se presenta un total de necesidades de financiación por COP 41,151 mm, las cuales salen de financiar el déficit de COP 24,293 mm, pagar amortizaciones de créditos internos y externos por COP 16,157 mm, de ajustes por causación por COP 201 mm, de operaciones de tesorería por COP 300 mm y finalmente de la asignación en caja para el inicio del siguiente período (COP 200 mm).

En el siguiente cuadro se muestran las fuentes y los usos del financiamiento del GNC para 2011[15].

[15] Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*Cuadro 4.6.2.2 Fuentes y Usos Gobierno Nacional Central 2011**

Fuentes	$ MM	41.151	Usos	$MM	41.151
Desembolsos		35.060	Déficit		24.293
Externos	(USD 3.741 mill)	7.046	Del cual, intereses externos (USD 2.501 mill)		4.710
Bonos	(USD 2.241 mill)	4.221	Del cual, intereses internos		12.591
Multilaterales y Otros	(USD 1.500 mill)	2.825			
Internos		28.014	Amortizaciones		16.157
TES		2800			
Convenidas		6000	Externas	(USD 1.240 mill)	2.336
Subastas		18000	Internas		13.821
Forzosas		4000			
Sentencias		-			
Otros		14	Ajustes por Causación		201
Deuda Flotante		2.224	Operaciones de Tesorería		300
Utilidades Banco República		-	Disponibilidad Final		200
Disponibilidad inicial		922			
Otros		2.944			
Optimización de activos		2.944			

** Cifras Preliminares*

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junio de 2011.

Es relevante mencionar que el Plan Financiero de 2011 no incluye entre las fuentes de financiamiento la venta de activos fijos como Ecopetrol, Isagén e ISA, tal como se había presupuestado en los primeros debates acerca del Plan Financiero de 2011, y por otro lado, tiene en cuenta la eliminación gradual de la reducción del 30% del impuesto a la renta para gastos de capital (CAPEX).

Es importante mencionar que a pesar que la deuda flotante se encuentra entre las fuentes de financiamiento, pues fue deuda que no se pagó durante la vigencia y que ayudó a tener mayor disponibilidad en caja, esta continúa siendo parte del déficit del GNC.

A continuación se describen los objetivos y acciones llevadas a cabo en los mercados local y externo durante el segundo semestre de 2010 y lo corrido del año 2011, para lograr las metas de financiamiento propuesta para el GNC.

4.6.1.2 Financiamiento Público Interno

TES de Largo Plazo

Pese a ser un año electoral, lo que históricamente ha generado importantes niveles de volatilidad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público culminó con éxito su proceso de financiamiento para el 2010 en el mercado local. En efecto, el proceso electoral sumado a la decisión de no vender Isagén y el consecuente aumento de COP 2 billones en las colocaciones de TES, generó incertidumbre en el mercado durante el segundo semestre de 2010; sin embargo, la nación ejecutó sin contratiempos su programa de financiamiento a través de títulos que ascendió, en el frente interno, a COP 27.2 billones.

Del total de colocaciones para el 2010, COP 13 billones correspondieron al segundo semestre, lo que representó el 48% de las necesidades para esa vigencia. En dicho período, las colocaciones vía subasta presentaron la participación mayoritaria con COP 7.26 billones equivalentes al 56%, seguidas por las inversiones de las entidades públicas que alcanzaron para este período COP 5.81 billones representando el 44% del total colocado.

Para el 2010 se reconocieron como deuda pública y se pagaron con TES obligaciones a cargo de entidades públicas que hacen parte del presupuesto de la Nación, por un monto de COP 58 mil millones, lo que redujo los intereses de mora, generados por concepto de estas deudas.

Con corte a junio 30 de 2011 se han colocado COP 19.4 billones que representan el 69.54% de las necesidades de financiamiento de la vigencia fiscal, establecidas en COP 28 billones. Las colocaciones realizadas a través de operaciones forzosas presentan un desempeño sobresaliente, sobrepasando en 3.83% la meta impuesta por esta categoría en la actual vigencia. Lo anterior producto de los importantes excedentes de liquidez de los establecimientos públicos del orden nacional, que por ley deben ser invertirlos en Títulos de Tesorería (TES) Clase B. Por su parte, las subastas ascienden en lo corrido del año a COP 12.34 billones y las Operaciones Convenidas a COP 2.98 billones correspondientes a un cumplimiento del 68,53% y 49,70% respectivamente.

Cuadro 4.6.3.3 Colocaciones de TES Cifras en ($) Miles de Millones

	Jul-Dic/10				Ene- Jun/11		
	Colocaciones Periodo	Meta Colocaciones	% Ejecución		Colocaciones Periodo	Meta Colocaciones	% Ejecución
Subastas	7.264	15.000	48,4%	Subastas	12.336	18.000	68,5%
Convenidas	2.429	4.400	55,2%	Convenidas	2.982	6.000	49,7%
Forzosas	3.377	7.830	43,1%	Forzosas	4.153	4.000	103,8%
Total	13.070	27.230	48,0%	Total	19.471	28.000	69,5%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 4.6.1.1 Emisiones de TES en Colocación

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Existen tres tipos de títulos TES ofrecidos en el mercado primario, para financiar diferentes tipos de obligaciones, de acuerdo al objetivo de los recursos obtenidos.

Para las operaciones temporales de tesorería se utilizan títulos con 364 días de plazo original que en la actualidad presentan vencimientos en octubre de 2011 y en enero y junio de 2012.

Para financiar los rubros del presupuesto, la Nación utiliza títulos en pesos y en UVR. Para los primeros las emisiones que se colocan tienen vencimiento en los años 2015, 2018 y 2024 siendo esta última una de las más líquidas y que presenta a 30 de junio un monto en circulación de COP 16.2 billones.

En lo que respecta a los TES denominados en UVR los títulos utilizados por la Nación para su financiamiento tienen maduración en 2015, 2017 y 2023.

Para el 2011 se proyecta la emisión de una nueva referencia de TES en pesos con un rango de plazo original entre 15 y 20 años y de esa forma relevar de las subastas la referencia con maduración 2024, que en 2011 completó dos años de estar en colocación.

El volumen de negociación en el mercado secundario de los TES presentó un descenso importante en los meses de diciembre y enero, acompañados de un incremento en los tipos de interés no solo por la baja dinámica propia del fin de año, sino por el aumento en las expectativas de inflación derivada de la incidencia de la ola invernal en los alimentos. Esto se reflejó en el Turn Over de los TES, principal indicador de liquidez, que presentó para este período su nivel más bajo. Posteriormente, el dato de inflación de marzo y las expectativas de obtener el grado de inversión por parte de alguna de las calificadoras de riesgo, tornaron positivo el panorama permitiendo valorizaciones importantes en algunos puntos de la curva de TES Tasa Fija y el ejercicio de las opciones no competitivas en el mercado primario, que durante el primer bimestre de 2011, estuvieron fuera de mercado.

Dentro de las plataformas transaccionales, el Sistema Electrónico de Negociación (SEN) mantiene la participación mayoritaria en las operaciones de Deuda Pública, seguido por el Mercado Electrónico Colombiano (MEC), los sistemas de registro y los Brokers.

Gráfico 4.6.1.2 Turn Over vs. Negociación

Fuente: Banco República -MEC.

Gráfico 4.6.1.3 Negociación por Tipo de Sistema

Fuente: Banco República -MEC.

TES de Corto Plazo

En el mercado de corto plazo, en el mes de octubre de 2010 se modificaron los montos de colocación elevando las subastas a COP 240 mil millones manteniendo tres referencias al vencimiento, correspondientes a los tramos de 364, 189 y 105 días. Posteriormente, en el mes de abril de 2011, y de acuerdo a los flujos proyectados de la tesorería, el monto semanal subastado se redujo a COP 210 mil millones.

Gráfico 4.6.1.4 Subastas TES Corto Plazo Monto ofertado vs. colocado

Fuente: Banco República.

Gráfico 4.6.1.5 TES Corto Plazo Montos transados

Fuente: Banco República

Las negociaciones en el mercado secundario para estos títulos presentaron un pico en el mes de agosto, para luego reducir su dinámica a finales del año. En el mes de abril no se registraron compraventas de estos bonos en el SEN; sin embrago, las operaciones de liquidez colateralizadas con estos títulos presentaron importantes volúmenes para este mes en particular.

Operaciones de manejo de deuda

En el último año la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional no ha estructurado operaciones de manejo de deuda debido, entre otros factores, a su holgada posición de caja, que le ha permitido honrar sin dificultades las obligaciones proyectadas para el 2011. Pese a ello, los principales indicadores del portafolio de deuda presentan cambios positivos, entre otros, la vida media y la duración que se incrementaron en 4.32% y 5.18%, respectivamente, con respecto al mes de junio de 2010. Lo anterior explicado por la exclusión temporal en las colocaciones de la emisión de TES en pesos con vencimiento en 2013 durante parte del 2010 y por la prelación otorgada a la emisión con vencimiento 2023 denominada en UVR, en los montos subastados a partir del mes de mayo de 2011.

Cuadro 4.6.1.5 Indicadores de TES B

Condiciones Financieras del Portafolio (Millones de Pesos)			
Concepto	Moneda		TOTAL
	TES PESOS	TES UVR	
Valor Nominal	97.277.133	28.863.024	126.140.156,5
Valor de Mercado	111.373.064	31.546.671	142.919.734,7
Cupón Promedio	9,281	8,112	9,013
Descuento Promedio	6,037	5,583	5,933
Vida Media	4,898	5,542	5,046
Duración	3,498	4,575	3,744
Duración Modificada	3,265	4,405	3,526
Participación	77,12%	22,88%	100,00%

Condiciones Financieras del Portafolio (Millones de Pesos)			
Concepto	Moneda		TOTAL
	TES PESOS	TES UVR	
Valor Nominal	104.786.465	31.653.759	136.440.224
Valor de Mercado	120.910.924	34.705.488	155.616.412
Cupón Promedio	9,048	8,614	8,947
Descuento Promedio	6,457	6,096	6,373
Vida Media	5,108	5,779	5,264
Duración	3,667	4,839	3,939
Duración Modificada	3,426	4,673	3,715
Participación	76,80%	23,20%	100,00%

Fuente: DGCPTN.

Creadores de mercado

Durante el 2010 el Ranking de Creadores de Mercado mostró una dinámica importante generada por el desempeño y compromiso de todos y cada uno de los participantes, en particular, por el Banco Davivienda y Bancolombia que sostuvieron una cerrada competencia por el primer lugar durante el primer semestre del año. Otro hecho para resaltar fue el buen comportamiento del Banco Agrario que se ubicó en el décimo lugar al final de la vigencia, obteniendo así la calidad de Creador de Mercado. Por su parte JP Morgan pasó de Creador a Aspirante a Creador de Mercado, en tanto que el Banco Popular y Correval mantuvieron su categoría de aspirantes para la vigencia 2011.

En la presente vigencia se cuenta con la participación de HSBC que presentó su solicitud de ingreso a finales de 2010, cumpliendo todos los requisitos para su designación como Aspirante a Creador de Mercado para la presente vigencia elevando, de esta forma, el número de participantes a 14 entidades.

Cuadro 4.6.1.6 Ranking

Ene.-Dic. 2010			Ene.-Jun. 2011		
No.	Entidad	Puntaje Total	No.	Entidad	Puntaje Total
1	BANCO DAVIVIENDA SA - PP	1,000	1	BANCO DAVIVIENDA SA - PP	1,000
2	BANCOLOMBIA S.A.	0,899	2	BANCOLOMBIA S.A.	0,904
3	BBVA COLOMBIA	0,395	3	BBVA COLOMBIA	0,618
4	BANCO SANTANDER COLOMBIA	0,381	4	BANCO GNB SUDAMERIS S.A.	0,605
5	BANCO GNB SUDAMERIS S.A.	0,358	5	INTERBOLSA S.A. COMISIONISTA DE BOLSA	0,519
6	CITIBANK	0,349	6	CITIBANK	0,503
7	BANCO DE BOGOTA	0,341	7	BANCO DE BOGOTA	0,461
8	INTERBOLSA S.A. COMISIONISTA DE BOLSA	0,324	8	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A	0,448
9	CORPORACION FINANCIERA COLOMBIANA S.A.	0,302	9	CORPORACION FINANCIERA COLOMBIANA S.A.	0,367
10	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A	0,280	10	JPMORGAN CORPORACION FINANCIERA S.A.	0,331
11	JPMORGAN CORPORACION FINANCIERA S.A.	0,241	11	CORREVAL S.A. COMISIONISTA DE BOLSA	0,270
12	CORREVAL S.A. COMISIONISTA DE BOLSA	0,172	12	BANCO SANTANDER COLOMBIA	0,237
13	BANCO POPULAR	0,121	13	HSBC COLOMBIA S.A	0,214
			14	BANCO POPULAR	0,177

Fuente. DGCPTN.

A corte 30 de junio de 2011, el Banco Davivienda se encuentra en el primer lugar, manteniendo por sexto mes consecutivo el mejor índice de desempeño, en tanto que para los Aspirantes a Creadores de Mercado, JP Morgan hace lo propio ocupando la décima posición. El Banco Santander presenta un descenso importante ubicándose en la posición número 12.

En lo que respecta al requisito de cotización obligatoria, desde el 11 de abril de 2011 la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional incluyó dentro de las emisiones elegibles para cotización, la referencia con vencimiento 20 de marzo de 2013 denominada en UVR, elevando así la exigencia para el cumplimiento de esta obligación, ya que desde esta fecha todos los participantes en el programa de creadores de mercado deben realizar cotizaciones de compra y venta durante el 70% del tiempo en que el mercado esté abierto para, mínimo, 7 de 12 emisiones posibles de TES.

Cuadro 4.6.1.7 Emisiones de Cotización Obligatoria

Moneda	Jun-10	Jun-11
Pesos	24-Nov-10	15-Aug-12
Pesos	18-May-11	17-Apr-13
Pesos	15-Aug-12	14-Nov-13
Pesos	17-Apr-13	14-May-14
Pesos	14-Nov-13	15-Jun-16
Pesos	14-May-14	24-Oct-18
Pesos	15-Jun-16	24-Jul-20
Pesos	24-Jul-20	24-Jul-24
Pesos	24-Jul-24	
UVR	22-Sep-10	20-Mar-13
UVR	20-Mar-13	25-Feb-15
UVR	23-Feb-23	17-May-17
UVR		23-Feb-23

Fuente: DGCPTN.

Gráfico 4.6.1.6 Curva Cero Cupón

Fuente: Infoval.

Gráfico 4.6.1.7 Deuda Local 10 Años LATAM

Fuente: Bloomberg.

Tenedores de TES

El perfil de tenedores de TES no presentó modificaciones importantes en el último año, manteniendo como principales inversionistas a los Fondos de Pensiones y Cesantías con el 28% y a los bancos comerciales, que a pesar de la reactivación de la cartera participan con el 19%.

Gráfico 4.6.1.8 Evolución Principales Tenedores de TES

Fuente: DGCPTN.

4.6.1.3 Financiamiento Público Externo

Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos

Durante el período comprendido entre el 1º de julio de 2010 y el 30 de junio de 2011, se suscribieron trece (13) contratos de empréstito externo con la banca multilateral, cuyo monto total ascendió a USD1,287 millones. Los contratos de empréstito del Gobierno Nacional comprendieron once (11) operaciones de crédito por valor de USD962.2 millones, los cuales representan el 74,75% del monto total contratado en el período evaluado. Los dos contratos restantes corresponden a empréstitos con entidades donde el 19,43% corresponde a una operación de crédito sin garantía de la Nación, la cual alcanza la suma de USD250 millones. El 5,83% faltante corresponde a una operación con garantía de la Nación correspondiente a una suma de USD75 millones.

Del monto de los créditos contratados, el 61,15% equivalente a USD787 millones financian proyectos de inversión específica. El monto restante de USD500 millones, equivalente al 38,85% del monto contratado durante el período referenciado, fueron préstamos programáticos o sectoriales de libre destinación, créditos que corresponden a una modalidad flexible con fondos de rápido desembolso y de libre destinación que apoyan cambios institucionales y de política para el Gobierno Nacional.

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

1. Con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) USD330 millones:

   - Nación: Programa de Fortalecimiento a la Procuraduría General de la Nación - Segunda etapa por USD10 millones.
   - Nación: Programa de Financiamiento a Entidades de Servicios Públicos por USD 75 millones.
   - Nación: Programa Multifase de apoyo a la segunda etapa de expansión del programa de subsidios condicionados - familias en acción -Segunda Fase, por USD220 millones.
   - Nación: Fortalecimiento del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación - Fase 1, por USD25 millones.

2. Con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) USD65 millones:

   - Nación: Macroproyectos por USD40 millones.
   - Nación: Fortalecimiento del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación –

     Fase 1 por USD 25 millones.

3. Con la Corporación Andina de Fomento (CAF) USD 102 millones:

   - Nación: Financiación parcial de los aportes de la Nación al Sistema Integrado de Transporte Masivo, por USD102 millones.

4. Con el Corea Exim Bank USD40 millones:
   - Nación: Proyecto centro de investigación y formación de alto nivel en tecnologías de la información y las comunicaciones, por USD 10 millones.
   - Nación: Proyecto de generación de capacidad en tecnologías de la información y las comunicaciones en educación, por USD30 millones.
5. Con el AFD USD 250 millones:
   - Municipio de Medellín: Corredores Verdes para Medellín, por USD250 millones.

Gráfico 4.6.1.9 Monto de Créditos contratados según Banco

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 4.6.1.10 Monto de créditos contratados según destinación

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 4.6.1.11 Créditos contratados con la Banca Multilateral según sector

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los créditos programáticos o sectoriales contratados para financiar apropiaciones presupuestales prioritarias del Gobierno Nacional, fueron los siguientes:

1. Con el AFD USD140 millones:

   - Préstamo de apoyo institucional en materia de descentralización, por USD140 millones.

2. Con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) USD200 millones:

   Programa de consolidación de la responsabilidad fiscal territorial, Primera Operación Programática, por USD200 millones.

3. Con la Corporación Andina de Fomento (CAF) USD160 millones.

   - Programa de apoyo al proceso de descentralización, por USD 160 millones.

Así mismo, se ha continuado con la estrategia de diversificación de fuentes bilaterales; a la fecha los avances son:

- Agencia Francesa de Desarrollo (AFD): Se suscribieron las dos primeras operaciones de crédito externo con la Agencia. La primera un préstamo de la Nación por un monto de USD140 millones para cofinanciar el programa de política de descentralización. El segundo préstamo de USD250 millones sin garantía de la Nación para financiar el proyecto de inversión Corredores Verdes para Medellín. Así mismo, se ha continuado con la preparación de otra serie de operaciones. Esta nueva fuente se perfila como una de las más dinámicas en el plan financiero después de los bancos multilaterales.

- Banco Europeo de Inversión (BEI): Se ha continuado con la exploración de nuevas fuentes de financiamiento. El BEI se presenta como una oportunidad de financiamiento y actualmente se encuentra en diálogo con la Nación para establecer los sectores y los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo, en los cuales las dos partes estarían interesadas. Se espera conocer una oferta de financiamiento cuyos términos y condiciones sean atractivos para la Nación.

- Se ha continuado con la preparación y negociación del convenio marco con el gobierno de la República Federal de Alemania con el fin de afianzar la oferta de cooperación financiera. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lideró las negociaciones llevadas recientemente en Berlín. Se espera concretar en el corto plazo operaciones de crédito con el KFW para apoyar proyectos de la Nación mientras se concreta el trámite legislativo que requiere el convenio marco.

Finalmente, cabe señalar que durante el 2010, la Subdirección de Financiamiento con Multilaterales y Gobiernos junto con la Subdirección de Riesgo del MHCP y el Grupo de Asuntos Legales, emitieron concepto acerca de las opciones de conversión de tasa y de moneda incluidas en el clausulado de los contratos de préstamo con garantía de la Nación de las entidades territoriales con el BID y con la CAF.

Con la inclusión de las opciones de conversión dentro de estos clausulados, se espera en el 2011 que las entidades territoriales realicen las operaciones de manejo necesarias para una disminución en los riesgos

asociados a las condiciones del mercado, mejorando así mismo la exposición de la Nación asumida a través de la emisión de garantías en este tipo de empréstitos.

Mercado de Capitales Externo

Financiamiento 2010

Colombia inició el año 2010 con relativa holgura frente a sus necesidades de financiamiento externo a través de bonos. De acuerdo al Plan Financiero de 2010 actualizado en enero del mismo año, solo restaban USD500 millones por ejecutar en el mercado internacional de capitales y el mercado ofrecía a principios del año unas condiciones muy atractivas de liquidez y de costos de financiamiento, tras algunas señales de recuperación económica y de confianza por parte de los inversionistas de las economías desarrolladas. Sin embargo, el año 2009 terminó con la continua volatilidad en los mercados ante la incertidumbre de una crisis de pagos, debido a desequilibrios fiscales de los países más débiles de la Zona Euro tales como Grecia, España, Italia, Irlanda y Portugal. En efecto, los altos déficits fiscales de estos países y la elevada proporción de deuda sobre PIB en comparación con los límites establecidos por el Tratado de Maastricht de 3% del PIB y 60% del PIB, respectivamente, habían comenzado a ser objeto de medidas y críticas desde 2009, por parte de quienes consideraban que la situación sería insostenible en el mediano plazo para toda la Unión Europea.

Lo anterior, conllevó a que a lo largo del año las principales agencias calificadoras realizaran reducciones en las calificaciones. Así pues, en marzo de 2010, Fitch Ratings redujo la calificación de Portugal de AA a AA- y anunció que sus perspectivas eran negativas, lo cual alertó al mercado sobre la situación fiscal de este país, al igual que incrementó las probabilidades de default para Grecia. Al mes siguiente, Moody´s y Standard & Poors redujeron de A3 a A2 y de BBB+ a BB+ la calificación de la deuda soberana de Grecia, respectivamente. A su vez, Standard & Poor's pasó de A+ a A- la calificación crediticia de la deuda de Portugal. Ante estos anuncios, la situación se agravó dado que se presentó un repunte en la volatilidad de los mercados y una caída del euro frente al dólar a niveles no vistos desde abril de 2009 (inferiores a 1.30 por dólar). Adicionalmente, España recibió una reducción en su calificación de riesgo por parte de Standard & Poor's de AA+ a AA.

Posterior a esto, en mayo, el Consejo Económico y Financiero de la UE y el Fondo Monetario Internacional anunciaron un primer paquete de medidas por un valor de USD61.000 millones con el fin de apoyar el financiamiento del déficit griego y evitar un default de este país. No obstante, el temor de los mercados se incrementó ante un posible contagio hacia los demás países en problemas, de manera que el Banco Central Europeo anunció a principios de mayo de 2010 un paquete de ayuda más agresivo que el anterior por un monto de EUR750,000 millones (USD1 billón), el cual incluía las siguientes medidas: 1) la apertura de la facilidad de balanza de pagos para los países de la Zona Euro incrementando su techo de EUR60,000 millones a EUR110,000 millones, 2) un fondo de estabilización por EUR440,000 millones, y 3) préstamos de emergencia del FMI por un total de EUR250,000 millones. La aprobación rápida del paquete de ayuda y la magnitud del compromiso de ayuda, no fueron suficientes para que unas pocas semanas después el euro cayera a niveles por debajo de 1.21 por dólar, desvalorizándose más del 17% durante el año.

Por otro lado, el mercado empezó a observar dificultades en las condiciones de solvencia de Irlanda. Lo anterior se produjo debido al importante aumento del déficit fiscal después de los esfuerzos realizados por

el gobierno para dar liquidez al sistema financiero durante la crisis de 2008. Lo anterior se tradujo en que el déficit fiscal para 2009, el cual había sido de 11.7% del Producto Interno Bruto, pasara a constituir cerca del 20% a mediados de 2010. Las agencias calificadoras reaccionaron frente a la situación de Irlanda haciendo recortes en su calificación crediticia. En julio 19, Moody's redujo la calificación del país de AA1 a AA2. Por su parte Standard & Poor's cambió la calificación de AA a AA- el 24 de agosto. Posteriormente, Fitch redujo la calificación de AA- a A+ el 6 de octubre. Debido a una crisis de pagos, la Unión Europea acordó el 28 de noviembre un paquete de ayuda por 85,000 millones de euros.

Por su parte, en Estados Unidos, después de la primera ronda de estímulo económico por parte de la Reserva Federal en 2008, el gobierno de ese país implementó un nuevo paquete de ayuda ante las dudas sobre la recuperación de la economía. El segundo período de ayuda fue anunciado el 3 de noviembre de 2010 tras una reunión de dos días del Federal Open Market Committee. Este nuevo estímulo no se realizó con compras de activos tóxicos sino con un programa de compra de títulos del tesoro norteamericano por USD600,000 millones hasta junio 30 de 2011. El objetivo del programa fue inyectar liquidez al mercado y permitir una mayor irrigación de recursos al sector real.

A pesar de la crisis en Europa del Este, el mercado internacional de capitales había permanecido relativamente atractivo para emisores de países emergentes como Brasil, México, Rusia y Colombia quienes durante el 2010 lograron financiarse a través de emisiones de bonos a tasas aún bajas.

Colombia fue uno de los países que aprovechó el apetito de los inversionistas por activos denominados en moneda local durante los primeros meses del año, y así logró colocar en abril un nuevo TES Global por COP 1.5 billones (equivalente a USD800 millones) con vencimiento en 2021, regresando exitosamente a este mercado desde la última transacción en 2007. La emisión del TES Global permitió completar la meta de necesidades de financiamiento externas por bonos y además sustituir USD300 millones de créditos de entidades multilaterales por mayores emisiones de bonos. El nuevo TES Global tuvo una demanda de 4.6 veces el monto ofrecido y fue colocado 83 puntos básicos por debajo de la tasa de los TES locales con vencimiento en 2020.

Inmediatamente después de conocerse los resultados de la segunda ronda de elecciones presidenciales, el presidente electo Juan Manuel Santos anunció públicamente a Juan Carlos Echeverry Garzón como nuevo Ministro de Hacienda y Crédito Público. Los equipos económicos iniciaron de manera rápida el proceso de empalme, entre otras razones por la necesidad de tomar decisiones acerca del futuro del proceso de privatización de Isagén. Así, el 2 de julio de 2010, el Gobierno Nacional anunció que tras conocerse la decisión del nuevo gobierno sobre la no venta de Isagén para 2010, era necesario revisar el Plan Financiero de 2010 y reemplazar dichas fuentes con mayor endeudamiento en el mercado local de TES por COP 2 billones y en el mercado internacional a través de mayores colocaciones de bonos por USD500 millones y mayores desembolsos de entidades multilaterales por USD500 millones.

Luego del anuncio hecho por Standard & Poor's Rating Services el 7 de julio sobre el cambio de estable a positivo en la perspectiva de deuda de largo plazo en moneda extranjera de la República de Colombia y considerando el buen desempeño que el bono TES Global con vencimiento en 2021 había tenido en el mercado secundario desde su emisión en el mes de abril de 2010, la Nación consideró oportuno aprovechar

las condiciones favorables de mercado para completar la nueva meta de financiamiento por bonos externos para la vigencia de 2010 a través de la reapertura de ese título.

El 12 de julio de 2010, la Nación realizó la reapertura del TES Global con vencimiento en 2021 por un monto de USD500 millones. Debe señalarse que con esta operación se completó la meta de financiamiento externo por el componente de bonos para 2010, el cual se había incrementado en USD500 millones tras la revisión del plan financiero 2010 por la cancelación de la venta de Isagén en julio. Esta transacción se hizo a una tasa de 6.75% y a un diferencial de -93 puntos básicos frente al TES local con vencimiento en julio de 2020, obteniéndose una demanda de 4.7 veces el monto nominal a emitir.

Financiamiento 2011

El plan financiero del año 2011 estableció un objetivo de financiación en los mercados internacionales por USD2,241 millones. Esta meta fue definida en el mes de octubre de 2010 luego de una revisión a la meta original de USD2,625 millones planteada a mitad de año. Esta medida hizo parte del paquete de acciones en el frente cambiario y con ella se equilibraron los usos y las fuentes en moneda extranjera de la vigencia 2011, de manera tal que el Gobierno Nacional no ejerciese ninguna presión en el mercado cambiario.

Las perspectivas para la ejecución de dicho plan eran positivas frente a la buena recepción del nuevo gobierno por parte de inversionistas internacionales, dada las iniciativas fiscales presentadas ante el Congreso y los outlooks positivos de parte de S&P, Moody's y Fitch. Así mismo, el mercado comenzó el 2011 con un comportamiento positivo. Después de la aplicación del programa de Quantitative Easing 2 por parte de la Reserva Federal en Estados Unidos, se mantuvieron condiciones favorables en el mercado durante el primer trimestre de 2011. A pesar del buen clima, durante el comienzo del año se presentaron varios hechos que tuvieron un impacto negativo en el crecimiento económico mundial. Por una parte protestas y levantamientos populares en contra de los regímenes de varios países del Medio Oriente y del Norte de África, como Túnez, Egipto, Siria, Bahrein, Yemen y Libia tuvieron un efecto en los precios del petróleo, que alcanzaron niveles máximos desde 2008. Por otro lado, el terremoto y tsunami del 11 de marzo en Japón, afectó la producción de varios centros tecnológicos que influyeron en que se limitara el acceso a insumos por parte de varias empresas en Estados Unidos.

La volatilidad en los mercados se incrementó debido a las dificultades crediticias en Europa, esta vez por cuenta de Portugal, que presentó problemas para realizar ajustes fiscales y contener el aumento de su deuda y déficit. A pesar de que el sistema financiero europeo tiene una menor exposición a los títulos portugueses, el país luso enfrentaba inconvenientes para realizar el pago de deuda en el mes de junio. Después de que el primer ministro José Sócrates no pudo pasar el proyecto de reformas fiscales y reducción del presupuesto a finales de marzo, el país se vio obligado a negociar un plan de rescate con la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. El 7 de abril se anunció un plan de rescate por 75,000 millones de euros. Los problemas crediticios de la nación ibérica terminaron en bajas de calificación por parte de las principales agencias. S&P redujo la calificación de BBB a BBB- el 29 de marzo, Fitch también de BBB a BBB- el primero de abril y Moody's de A3 a BAA1 en abril 5 y a BA2 el 5 de julio.

El rescate en Portugal y el riesgo de contagio de la crisis crediticia, alertó al mercado sobre la posible necesidad de una reestructuración de la deuda en Grecia. El país heleno recibió nuevos cambios negativos en su

calificación crediticia, Fitch Ratings bajó la calificación a BBB- el 21 de diciembre, a BB+ en enero 14 y a B+ en mayo 20. Por su parte S&P puso la calificación en BB- en marzo 11, en B en mayo 9 y en CCC en junio 13. Moody's puso la calificación de BAA3 a BA1 el 16 de diciembre, en B1 el 7 de marzo y en CAA1 el 1° de junio, dado que el déficit fiscal para el año 2010 con un 10.6% fue mayor a lo acordado en el plan de rescate que era de 9.4%. Por otro lado, las dificultades del Gobierno para pasar un programa de recortes y reformas fiscales, tuvieron un efecto negativo en los mercados, que castigaron a Grecia con altos rendimientos que prácticamente impedían su acceso a recursos por medio de la emisión de deuda prevista para 2012. De esta forma, los líderes de la Unión Europea negociaron un nuevo paquete de ayuda que dependía de la aprobación de un paquete de reformas fiscales y ventas de activos por 50,000 millones de euros y que fue aprobado en Atenas el 28 de junio.

A pesar de las preocupaciones fiscales en Europa, el mercado ha diferenciado el desempeño económico en algunos mercados emergentes, siendo Colombia uno de los casos más interesantes y atractivos. En este mismo sentido, durante el primer semestre de 2011, las principales calificadoras de riesgo resaltaron el avance de la economía colombiana al otorgar el grado de inversión. El 16 de marzo, la agencia calificadora Standard & Poor's, luego de haber colocado en positivo la perspectiva de la deuda colombiana en julio de 2010, realizó el cambio de calificación de BB+ a BBB-, otorgando así el grado de inversión que el país había perdido después de la crisis de finales de los noventa. Después de S&P, el 31 de mayo Moody's Investor Service cambió de BA1 a BAA3 su calificación con perspectiva estable y el 22 de junio Fitch Ratings incrementó de BB+ a BBB- la nota del país. La buena receptividad del crédito colombiano y de la estrategia macroeconómica quedó confirmada tras el exitoso roadshow realizado en la semana del 20 al 24 de junio en Los Ángeles, Nueva York, Boston y Londres en el que se sostuvieron reuniones con más de 50 inversionistas institucionales, los cuales tuvieron una percepción positiva del desempeño económico, las reformas de regalías, regla fiscal y sostenibilidad fiscal y su impacto positivo en la capacidad crediticia del país en los próximos años.

El 5 de julio, como parte del financiamiento de las necesidades externas establecidas dentro del Plan Financiero de 2011 e identificando una ventana de oportunidad atractiva tras la aprobación al plan de ajuste fiscal en Grecia, la República de Colombia regresó con el grado de inversión a los mercados internacionales a través de la emisión de un nuevo bono global en dólares a 10 años por un monto de USD2,000 millones, con vencimiento el 21 de julio de 2010. El título se emitió a una tasa de 4.425% y con un cupón de 4.375%. Este es el mayor monto que ha emitido Colombia en los mercados internacionales con la tasa más baja de financiamiento, la cual se ubicó en 130 puntos básicos por encima de los títulos del tesoro norteamericano. La transacción tuvo una demanda por USD7,300 millones y participaron 293 cuentas de inversionistas provenientes de Estados Unidos, Europa, Latinoamérica y Asia.

Con estos resultados como plataforma y con base en los lineamientos a definirse a través del Marco de Deuda de Mediano Plazo, se espera poder seguir creando benchmarks líquidos en la curva de rendimientos de los bonos externos de la República de Colombia, de acuerdo a la estrategia de deuda establecida para el mercado externo de capitales.

Operaciones de manejo de deuda

Durante la segunda mitad del año 2010 y la primera mitad del año 2011, el Ministerio de Hacienda ha concentrado sus esfuerzos en el diseño de una estrategia de mediano plazo de gestión de la deuda (EMGD),

incluyendo un artículo en el Plan Nacional de Desarrollo en esta dirección y trabajando fuertemente en el desarrollo del marco analítico, cuantitativo y regulatorio que permita en un futuro próximo la conclusión e implementación de dicha estrategia. En ese sentido, teniendo una posición favorable en términos de vida media, concentraciones de vencimientos y composición en el portafolio de deuda externa bajo los parámetros y directrices válidos hasta el momento, se ha considerado prudente no ejecutar operaciones de manejo o cobertura de deuda externa y monitorear las condiciones de mercado en espera de las conclusiones de los análisis que se efectúan en este momento.

Calificadoras de Riesgo

A pesar de la volatilidad que se presentó en los mercados debido a los sucesos en el continente europeo, la débil recuperación de la economía estadounidense y los disturbios en el Medio Oriente y el Norte de África, las principales agencias calificadoras ratificaron las mejoras en los fundamentos económicos de Colombia, a través de aumentos en la calificación de la deuda soberana.

Entre el 22 y 26 de febrero de 2010, la agencia calificadora Standard & Poor's realizó la visita anual a la República de Colombia, en la cual se reunieron con agentes privados y el sector público. Los temas se enfocaron en el desempeño y perspectivas de la economía, políticas macroeconómicas y seguridad.

El 7 de julio, S&P modificó el panorama de la calificación en moneda extranjera de la República de Colombia de estable a positivo. La calificadora señaló que el cambio positivo en el panorama de la deuda en moneda extranjera, refleja la posibilidad de una mejora en la calificación de riesgo del país, si la próxima administración del Presidente electo, Juan Manuel Santos, continúa las políticas de fortalecimiento de la economía, incluyendo la reducción de la vulnerabilidad a choques externos.

El 30 de agosto de 2010, la agencia calificadora Fitch Ratings realizó la visita anual a la República de Colombia en la cual se reunieron con autoridades económicas de la nueva administración y líderes del sector privado. Seguidamente en septiembre la agencia DBRS también visitó al país dentro de su programa de seguimiento de la calificación crediticia de Colombia.

El día 9 del mismo mes, la agencia Moody's Investor Service puso en perspectiva positiva la calificación crediticia de la deuda colombiana que en ese momento era de BA1, dado el desempeño económico favorable y las buenas perspectivas del nuevo Gobierno. En el mismo sentido, en octubre 14, Fitch Ratings aumentó la perspectiva de la calificación de la deuda soberana en moneda extranjera y local. La agencia resaltó la resistencia económica de Colombia y las mejoras en el desempeño macroeconómico frente a sus pares de la región, desde la crisis financiera global. Así mismo, sostuvo que el aumento de la producción del petróleo y de la minería beneficiaría la economía del país y los ingresos fiscales, lo cual a su vez contribuiría a mejorar la posición externa. También manifestó que las medidas fiscales planeadas por la nueva administración Santos, constituían un buen augurio para el fortalecimiento de la capacidad fiscal y credibilidad política del Gobierno colombiano.

Después de mejorar el outlook de la deuda soberana de Colombia, el 6 de diciembre de 2010, la agencia Moody's Investor Service realizó su visita anual en la que se resaltó las mejoras de los fundamentos económicos del país y se presentaron los proyectos de ley en materia fiscal que el nuevo Gobierno presentó al

Congreso. Posterior a esto, el 19 de enero de 2011, se contó con la presencia de la calificadora Standard & Poor's que participó en reuniones con miembros del Gobierno y del sector financiero en donde nuevamente se presentaron los avances en materia económica y los principales proyectos de la administración.

Después de su visita, Standard & Poors otorgó a Colombia el grado de inversión el 16 de marzo, luego de aumentar en un notch la calificación crediticia de la deuda en moneda extranjera a largo y corto plazo de BB+ a BBB-, respectivamente, con perspectiva estable, debido a la resistencia del país a choques externos, una mayor liquidez y profundidad en el mercado de valores, políticas fiscales prudentes y un marco económico favorable con perspectivas de crecimiento positivo en el mediano plazo. A pesar de que desde junio de 2007 la deuda en moneda extranjera a largo plazo ya contaba con el grado BBB-, el país como emisor no tenía esta calificación por lo que contaba con una "calificación de recuperación" de 2, lo cual quiere decir que en el caso de ocurrir un default la recuperación del pago era sustancialmente probable. La calificación de recuperación va desde 1 hasta 6, siendo 1 la máxima calificación, pero al ser grado de inversión esta calificación se elimina para Colombia.

Posteriormente, en la reunión anual de las asambleas de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo del 25 al 28 de marzo, miembros de la delegación de Colombia se reunieron con representantes de Standard & Poor's y Moody's, en el que se hizo una actualización sobre el proceso de las leyes fiscales enviadas al Congreso, el desempeño fiscal en los primeros meses del año y la perspectiva fiscal estimada para 2011. Mientras tanto, el 31 de marzo, la agencia canadiense DBRS Inc. confirmó la calificación de la deuda de la República de Colombia a largo plazo en moneda extranjera y local en BBB (bajo) y BBB, respectivamente, con un outlook estable. Según la agencia, estas calificaciones reflejan el buen marco de la política colombiana y las perspectivas de crecimiento a mediano plazo que son un buen augurio para la consolidación fiscal y de estabilidad financiera.

En abril, después de terminadas las reuniones de primavera de las juntas de gobernadores del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, el ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry y la delegación de Colombia viajaron a Nueva York en donde se reunieron nuevamente con las principales agencias calificadoras, en el que se les presentó una actualización de los diferentes proyectos adelantados por el Gobierno y el desempeño de la economía. El 31 de mayo, la agencia calificadora Moody's Investors Service aumentó la calificación de la deuda en moneda extranjera de Colombia de BA1 a BAA3 con perspectiva estable. De esta forma, el país obtuvo el tercer grado de inversión por parte de las principales calificadoras de riesgo, abriendo la posibilidad para que se incrementen los flujos y las posiciones en títulos nacionales.

Finalmente, el 7 de junio la agencia calificadora Fitch Ratings visitó a Colombia en donde se presentaron los avances en materia fiscal incluidos los proyectos de ley que se encontraban en los últimos debates para ser aprobados por el Congreso de la República. Luego de anunciar públicamente que esperaría la aprobación de las reformas para considerar un incremento en la calificación, el día 22 de junio, la agencia decidió aumentar en un notch a BBB- y BBB la calificación de la deuda soberana de largo plazo en moneda extranjera y local, respectivamente, con outlook estable. Según Fitch, esta decisión es compatible con las políticas macroeconómicas prudentes y la mejora en los indicadores de crédito externo. Así mismo, indicó que la política económica y cambiaria con un régimen flexible, ha permitido a la nación fortalecer su posición de liquidez externa y una mayor capacidad para absorber los choques externos. Fitch considera que la actual administración ha traba-

jado para desarrollar sus credenciales de responsabilidad fiscal durante su primer año de gobierno, a través de la implementación de medidas que incrementen los ingresos a pesar de la emergencia invernal. De esta forma, el país obtuvo el grado de inversión por parte de las 3 principales agencias calificadoras, sumándose al ya obtenido de parte de la agencia Dominion en 2009.

4.6.2 Deuda Gobierno Central

Al cierre de 2010, el saldo total de deuda bruta del GNC fue de COP 203 billones (USD105,978 millones), de los cuales COP 144 billones (USD 74,993 millones) correspondieron a deuda pública interna y los COP 59 billones restantes (USD 30,986 millones) correspondieron a deuda pública externa. Al finalizar el 2010, la deuda bruta representó el 37% del PIB, hecho relevante, pues muestra su disminución desde el año 2002, en el cual la deuda representaba el 43% del PIB. A junio de 2011, dicho saldo se ubicó en COP 195 billones, lo cual representó el 35.7%[16] del PIB.

Gráfico 4.6.2.1 Deuda Bruta GNC/PIB

*2011 a junio 30 con PIB proyectado

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La composición de la deuda bruta ha cambiado en los últimos 20 años hasta casi invertirse. En 1990 el portafolio se componía del 13% deuda interna y del 87% deuda externa; en el año 2000, se había logrado una composición de 51% vs. 49%, respectivamente, demostrando una recomposición total. Para complementar lo anterior, y mostrando la coherencia de las políticas que se han aplicado en las últimas dos décadas, al finalizar el año 2010 se registró un 71% de la deuda total en deuda interna y el 29% en deuda externa y a cierre de junio de 2011, se registró un 72% en deuda interna y un 28% en deuda externa.

[16] Para el 2011 se toma el saldo de deuda a corte del 30 de junio como proporción del PIB del 2010.

Gráfico 4.6.2.2 Deuda bruta GNC interna vs. externa

**2011 a junio 30.*

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La composición por monedas por su parte, también ha tenido una evolución a fin de disminuir el riesgo cambiario. En el año 2001, el portafolio se componía de un 53% en moneda extranjera y un 47% en moneda local. Al cierre de 2010, tan solo el 25% del portafolio se encontraba en moneda extranjera, mientras que el restante 75% en moneda local. De esta parte, el 60% se registró en pesos colombianos y el 15% en Unidades de Valor Real. Esta composición de deuda permite suavizar los choques externos que afectan los tipos de cambio y las tasas de interés a las cuales el Gobierno refinancia su deuda. A junio de 2011, el 23% se registra en moneda extranjera y el 77% en moneda local.

Gráfico 4.6.2.3 Composición por monedas deuda bruta GNC

**2011 a junio 30.*

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5.

Contexto Internacional y mirando al futuro

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

5. CONTEXTO INTERNACIONAL Y MIRANDO AL FUTURO

5.1 CONTEXTO INTERNACIONAL

Los riesgos e incertidumbre que persisten en las economías avanzadas nos plantean nuevos retos en materia de política fiscal y monetaria. Después de los episodios que desencadenaron la crisis financiera internacional de 2008, la recuperación de la economía mundial se ha dado a distintas velocidades. Así, mientras en 2010 los países emergentes mostraron tasas promedio de crecimiento de 7,3%, los países avanzados crecieron al 3,0%. De acuerdo con el FMI (2011)[17], esta disparidad en el ritmo de crecimiento se va a mantener en 2011 y 2012 y, según sus cálculos, la economía mundial podría crecer a una tasa promedio de 4,5% en estos dos años, mientras las economías emergentes lo harían al 6,5% y las economías avanzadas, al 2,5% (Gráfico 5.1.1).

Gráfico 5.1.1. Crecimiento real del PIB mundial (Variación anual)

Fuente: World Economic Outlook-FMI. Cálculos DGPM.

La crisis internacional dejó golpeada a la economía mundial pero en especial a los países desarrollados. Si bien, tanto Estados Unidos como Europa presentan indicios de recuperación, aún subsisten interrogantes acerca de la estabilidad de su proceso de recuperación. En Estados Unidos, la recuperación está perdiendo

[17] World Economic Outlook. Abril de 2011.

dinamismo y en Europa subsiste el riesgo de deuda pública de los países periféricos. Ante la continua incertidumbre del contexto internacional, los países emergentes afrontamos importantes retos para mantener la estabilidad en nuestras economías.

Estado Unidos

En Estados Unidos la recuperación continúa, sin embargo, en 2011 esta ha perdido fuerza. El crecimiento durante los dos primeros trimestres fue de 0,4%, inferior al esperado por los mercados. Si bien la industria y el comercio han mantenido su recuperación, el consumo de los hogares y el gasto del gobierno cayeron contribuyendo significativamente a la desaceleración de la economía (Gráfico 5.1.2).

Gráfico 5.1.2. PIB de los Estados Unidos (Miles de millones de dólares de 2000 y crecimiento porcentual)

Fuente: Bloomberg.

Los principales obstáculos del crecimiento de la economía estadounidense son el alto precio del petróleo, y el estancamiento del mercado laboral y de la vivienda. Los altos precios del petróleo[18] deterioran la confianza de los hogares, lo que tiende a desacelerar el consumo privado (Gráficos 5.1.3 a y b).

[18] Los precios del petróleo continúan en niveles altos debido tanto a la fuerte demanda por parte de economías emergentes como China e India por las recientes tensiones políticas en el Oriente Medio y el Norte de África.

Gráfico 5.1.3. WTI y Confianza del consumidor

a. Precio del petróleo WTI

b. Confianza del consumidor en los EE. UU.

Fuente: Bloomberg.

Por su lado, la tasa de desempleo sigue alta, si bien en 2010 el empleo aumentó gracias a la recuperación de la economía, en 2011 la tendencia se revirtió y en los primeros meses de 2011 el desempleo aumentó (Gráfico 5.1.4). La mayor tasa de desempleo en la economía estadounidense se presenta en la actividad de la construcción, debido a que el mercado inmobiliario aún presenta síntomas de estancamiento como el exceso de viviendas para la venta, una tendencia decreciente de los precios y un bajo nivel de crédito hipotecario (Gráfico 5.1.5).

Gráfico 5.1.4. Tasa de desempleo de los Estados Unidos (Porcentaje)

Fuente: Bloomberg

Gráfico 5.1.5. Índice de precios de la vivienda en los Estados Unidos (Índice)

Fuente: Bloomberg.

La sostenibilidad de la deuda del Gobierno de los Estados Unidos y la credibilidad de los futuros ajustes fiscales continúa deteriorando la confianza de los mercados. Frente a este panorama de riesgo e incertidumbre, el Fondo Monetario Internacional redujo su pronóstico de crecimiento para 2011 de 2,8% a 2,5%. Desde el inicio de la crisis financiera la estabilidad fiscal de este país se ha deteriorado de manera importante y si bien esta situación se debe tanto a la recesión y su consecuente impacto sobre la generación de ingresos como a las medidas contracíclicas, adoptadas por dicho gobierno para contrarrestar el impacto de la recesión, hay indicios de que una porción del déficit del gobierno estadounidense es estructural. Lo que significa que los altos niveles de déficit permanecerían incluso ante la recuperación económica y la deuda pública podría continuar creciendo hasta alcanzar niveles de 185% del PIB en 2035, debido al envejecimiento de la población y el crecimiento de los gastos sociales (Gráfico 5.1.6).

Gráfico 5.1.6. Proyecciones fiscales para los Estados Unidos (Porcentaje del PIB)

Fuente: World Economic Outlook – FMI. Cálculos DGPM.

En cuanto a la inflación en los Estados Unidos esta se ha mantenido en niveles bajos debido a que el traspaso de los aumentos de los precios internacionales a los precios de productos básicos en EE. UU., ha sido bajo en las últimas décadas. Adicionalmente, los altos precios de las materias primas han sido compensados por la estabilidad de los costos laborales. Por estas razones, si bien en el último trimestre se ha presentado un leve aumento de la inflación, se espera que este efecto sea transitorio.

En este panorama de inflación bajo control, altas tasas de desempleo y un menor crecimiento económico al esperado, las probabilidades de que el gobierno continúe con una política monetaria expansiva, son mayores. Esto significa que la Reserva federal de Estado Unidos (FED) continuará manteniendo políticas direccionadas a aumentar la liquidez de su economía como las llevadas a cabo en 2010. Dado que la tasa de interés de la FED se ha mantenido cercana a cero desde 2008, esta institución ha utilizado otros mecanismos para aumentar el dinero en circulación y mantener baja la tasa de interés con el fin de reactivar la economía. Por ejemplo, entre 2008 y 2010 la FED implementó una política llamada Quantitative Easing que consiste en comprar títulos del tesoro, papeles y bonos del sector privado.

Continuando con el análisis del contexto internacional al que nos enfrentamos, analizaremos la situación de las economías europeas. Europa, al igual que Estados Unidos presentó una moderada recuperación en 2010. Esta zona pasó de una contracción de 4,1% en 2009 a una recuperación de 1,7% en 2010. Sin embrago, esta recuperación fue heterogénea ya que países como Alemania, Francia y el Reino Unido lideraron la recuperación mientras que España, Irlanda y Grecia mantuvieron crecimientos negativos durante 2010. (Gráfico 5.1.7).

Gráfico 5.1.7. Crecimiento del PIB (Porcentaje)

Fuente: World Economic Outlook – FMI. Cálculos DGPM.

Europa

A diferencia que en Estados Unidos, los analistas han mejorado sus expectativas frente al crecimiento promedio de Europa. Los pronósticos de crecimiento de Europa han mejorado en el primer semestre de 2011 gracias principalmente al buen comportamiento de Alemania y Francia. Sin embrago, se espera que el crecimiento de 2011 continúe siendo heterogéneo ya que las expectativas respecto al comportamiento de las economías de Grecia, Portugal e Irlanda continúan siendo pesimistas debido a los crecientes problemas de sostenibilidad fiscal.

A pesar de la incertidumbre respecto a la sostenibilidad fiscal de estas tres economías, en el primer trimestre de 2011 la recuperación económica ha estado jalonada por el sector externo. Las exportaciones de la Zona Euro al resto del mundo crecieron cerca de 20% y la actividad industrial se incrementó en 5% gracias al dinamismo de la economía alemana (Gráfico 5.1.8 a y b).

Gráfico 5.1.8. Exportaciones e índice de producción industrial en la Zona Euro

Fuente: Bloomberg.

En línea con el crecimiento económico y sus disparidades al interior de la Zona Euro, el mercado laboral ha presentado mejorías gracias a que la tasa de desempleo en Alemania y Francia ha caído, sin embargo, países como Irlanda, Grecia y España continúan presentando tasa de desempleo altas y crecientes. (Gráfico 5.1.9).

Gráfico 5.1.9. Desempleo en Europa (Porcentaje)

Fuente: Eurostat.

A diferencia de Estados Unidos donde los precios de la energía y las materias primas no han presionado la inflación, en Europa el Banco Central Europeo incrementó su tasa de referencia en 25pb en abril y julio de 2011 ante las presiones inflacionarias en la zona. (Gráfico 5.1.10). Sin embrago, debido a la debilidad de la recuperación de la Zona Euro, los analistas esperan que la política monetaria en la zona continúe siendo expansionista en 2011.

Gráfico 5.1.10. Inflación en la Zona del Euro (Porcentaje)

Fuente: Bloomberg.

La recuperación económica de Europa afronta dos riesgos fundamentales que son la deuda pública de los países de la periferia y la estabilidad del sistema financiero. Estas dificultades necesitarán de una política de ajuste fiscal que iría en detrimento del crecimiento económico en el corto plazo pero que asegurarán la estabilidad macroeconómica en el largo plazo.

Sin embargo, la incertidumbre ha crecido en lo corrido del 2011 ya que por un lado, Portugal solicitó un rescate al FMI y la UE; y por otro en Grecia no se ha llegado a un conceso respecto al plan de ajuste fiscal, y el descontento de la población va en aumento, lo que se ha traducido en aumentos importantes en el costo de la deuda de estos dos países, tanto en el corto como en el largo plazo (Gráfico 5.1.11 a y b).

Gráfico 5.1.11. Deuda pública y Credit default swap de algunos países de Europa

Fuente: FMI y Bloomberg.

Si bien, como se mencionó, las expectativas de crecimiento de Europa son mejores para 2011, la crisis de la deuda pública y desajuste fiscal de los países periféricos implican un alto riesgo para la estabilidad del sistema financiero. Si por ejemplo Grecia no pagase su deuda, esto podría desestabilizar de nuevo el sistema financiero mundial y tendría un impacto importante sobre la recuperación económica en los próximos años.

Economías Emergentes y Colombia

Las secuelas de la crisis en las economías emergentes fueron menores y más cortas debido a que las emergentes contaban con una posición fiscal y financiera más sólida. Efectivamente, como se mencionó, en el año 2010 la economía mundial se recuperó con un crecimiento de 5,0%, liderado por los países emergentes los cuales crecieron 7,3% mientras que las economías desarrolladas lo hicieron al 3,0% en promedio. Las proyecciones de crecimiento para los próximos 15 años son positivas para los países emergentes. De acuerdo con el Banco Mundial (2011), estas economías van a crecer 4,7% en promedio, lo cual es más del doble del crecimiento proyectado para las economías desarrolladas (2,3%).

A pesar de su rápida recuperación, las economías emergentes enfrentan grandes desafíos en los próximos años ya que los altos riesgos y la inestabilidad del crecimiento de las economías avanzadas podrían tener impactos negativos sobre su buen desempeño y su estabilidad macroeconómica.

El exceso de liquidez en los mercados internacionales y las bajas tasas de interés, producto de las políticas expansivas de Estados Unidos y Europa, han aumentado los flujos de capitales hacia los países emergentes generando tanto riesgos como oportunidades en economías como la colombiana.

La excesiva liquidez y las bajas tasas de interés en los países avanzados producto de sus políticas expansivas, generan un mayor flujo de capitales al país, lo que por un lado incentiva la inversión en nuestras economías teniendo un impacto positivo sobre el crecimiento de largo plazo, si estas inversiones son de largo plazo.

Sin embargo, la excesiva liquidez en los mercados internacionales y el menor riesgo relativo de la deuda de los países emergentes frente a los avanzados también tienden a atraer flujos de capital de corto plazo que son menos estables, los cuales ante una nueva crisis financiera podrían salir rápidamente de la economía, dejándola con un alto nivel de déficit de cuenta corriente y afectando la estabilidad y el crecimiento económico. Por esta razón, uno de los retos que persisten en los próximos años en nuestra economía consiste en continuar implementando políticas macroprudenciales para estar preparados frente a la volatilidad de los flujos de capital.

Adicionalmente, las monedas de los países emergentes e incluso las de algunos países avanzados se han apreciado frente al dólar y el euro debido a la abundancia de dichas divisas en los mercados internacionales. Si bien este fenómeno está afectando a la mayoría de las monedas, a finales de 2009 y principios de 2010 afectó con mayor fuerza la moneda colombiana en comparación con las otras monedas latinoamericanas debido entre otros a factores positivos de nuestra economía como el fortalecimiento de los fundamentales económicos y la mejora en los términos de intercambio.

Como se expuso, los esfuerzos conjuntos del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda para controlar la apreciación excesiva del peso dieron frutos ya que, si bien en 2011 la tendencia revaluacionista continúa en todas las economías latinoamericanas, el peso colombiano ya no es el más revaluado, por el contrario, es el segundo más estable de Latinoamérica después de Perú.

Así mismo, los países productores de materias primas como el nuestro, se ha visto beneficiado del aumento de los precios internacionales de estos bienes, sin embargo el contexto internacional descrito está generando presiones inflacionarias que pueden desestabilizar economías como la nuestra.

A pesar de estos logros, debido a que la inestabilidad internacional persiste y la probabilidad de la continuidad de políticas expansivas tanto en Estados Unidos como en Europa son altas, la economía colombiana tiene el reto de continuar manteniendo una política fiscal sana que le permita tener la flexibilidad y poder de intervención cuando sea necesario fortalecer y proteger su dinámica de crecimiento económico y generación de empleo.

5.2 MIRANDO A FUTURO

5.2.1 EN LO MACRO

Los principales desafíos en el mediano plazo están relacionados con la consolidación de una senda de crecimiento económico sostenible que permita mayores avances en la reducción de la pobreza y de la tasa de desempleo. En este sentido, la estrategia económica durante el presente Gobierno está basada en el apoyo a los sectores estratégicos para el crecimiento económico y el empleo, denominados "sectores locomotoras".

De esta manera, y tal como se ha establecido en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, el propósito es alcanzar un crecimiento económico cercano al 6%, con lo cual se obtendrían amplios beneficios para la economía, en términos de mayores ingresos para los colombianos, una reducción de la tasa de desempleo a niveles de un dígito y una significativa reducción de la pobreza. Todo ello en un contexto de condiciones

favorables para la formalización con lo cual se obtendrían beneficios para el recaudo tributario y el esquema de seguridad social.

El logro de un crecimiento de 6% requiere una tasa de inversión en niveles altos, una contribución importante del empleo asalariado y aumentos en la productividad multifactorial.

En este sentido, un alto crecimiento de la productividad multifactorial puede ser factible en la medida que se han consolidado factores como: i) la estabilidad macroeconómica; ii) el mejoramiento de las condiciones de seguridad; iii) la mayor transferencia tecnológica dado los altos niveles de inversión productiva que se pueden reflejar en una innovación en los procesos productivos y en un elevado capital humano, y iv) las reformas económicas realizadas que han tenido un impacto favorable en las condiciones para realizar negocios, y que pueden permitir un mayor volumen de negocios para la economía con incrementos en la formalización.

Adicionalmente, esta mejora en los ingresos y el fortalecimiento en las políticas de capital humano deberían reflejarse en una moderación de la participación laboral, lo cual junto con un aumento del empleo, especialmente de carácter formal, debería seguir apoyando el proceso de reducción de la tasa de desempleo hacia los próximos años.

Por otra parte, esta senda de mayor crecimiento económico permitirá alcanzar altos niveles de productividad para reducir las brechas de ingreso frente a otras economías emergentes, con lo cual Colombia debería consolidarse como una economía líder de la región durante los próximos años.

5.2.2 EN LO FISCAL

5.2.2.1 El periodo 2011-2014

Como se mencionó anteriormente, el diseño de la política fiscal de los próximos años está enmarcado en una institucionalidad fiscal más articulada, estructurada y creíble gracias al conjunto de reformas presentadas y aprobadas durante 2010 y 2011. Esto permitirá asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

De esta manera, y al contemplar los efectos favorables esperados por cuenta de estas reformas sobre las proyecciones para el período comprendido entre 2010 y 2014, el Gobierno está comprometido con el reto de alcanzar un balance primario del SPNF y del GNC que pase de -0,3% y -0,7% del PIB en 2011 a 1,9% y 0,6% del PIB en 2014, resultados consistentes con una tendencia decreciente de la relación de deuda sobre PIB de que se proyecta que pase de 28,4% y 37,6% del PIB a 24,8% y 35,6% del PIB, respectivamente (Gráfico 5.2.2.2).

Gráfico 5.2.2.2. Balance Primario Vs. Deuda Neta (2010-2014)

**Cifras observadas. Las proyecciones no incluyen el efecto de la emergencia invernal.*

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Estas proyecciones implican que en 2014 el déficit del SPC ascenderá a 0,5% del PIB y el del GNC a 2,0% del PIB, tras una reducción de 1,6 y 1,7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, frente a lo observado en 2010[19] (Gráfico 5.2.2.3). Cabe señalar que, estas metas de mediano plazo evidencian el compromiso del Gobierno con la sostenibilidad de la deuda, y están enmarcadas en: i) un esquema de administración eficiente de los recursos minero-energéticos; ii) la adopción de una regla fiscal cuantitativa a nivel del GNC a partir de 2014; iii) la destinación de mayores recursos para el fortalecimiento de cinco sectores de importancia estratégica que dinamizarán el crecimiento, así como para poner en marcha programas que hacen parte del proceso de modernización del Estado (creación de nuevos ministerios y dependencias), la atención de las necesidades asociadas a la emergencia invernal y la ejecución de la Ley de víctimas de la violencia; y v) niveles de inversión pública adecuados para la provisión de infraestructura que el país requiere para los próximos años.

[19] Al agregar el efecto adicional de la emergencia invernal sobre el resultado fiscal, en 2014 el déficit del SPC ascenderá a 0,8% del PIB y el del GNC a 2,4% del PIB. Es decir, que este objetivo implica una reducción de 1,6 y 1,7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, frente a los resultados obtenidos en 2010.

Gráfico 5.2.2.3. Balance Total (2010-2014)

*Cifras observadas
Las proyecciones no incluyen el efecto de la emergencia invernal.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Particularmente, en el caso del GNC, la trayectoria del déficit decreciente proyectada (pasará de 3,6% del PIB en 2011 a 2,0% del PIB en 2014) se explica por la interacción tanto de mayores ingresos como de menores gastos (Gráfico 5.2.2.4). El comportamiento de los ingresos, que se calcula pasarán de 13,8% del PIB en 2010 a 15,2% del PIB en 2014, responde en gran medida a los siguientes efectos: i) mayor recaudo tributario, producto de una actividad económica más dinámica y de las reformas tributarias ya mencionadas; y ii) mayores excedentes de empresas, en respuesta al ciclo económico y petrolero.

Gráfico 5.2.2.4. Evolución de los ingresos del GNC (2010-2014)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Las proyecciones no incluyen el efecto de la emergencia invernal.
Otros efectos de las reformas tributarias.

La evolución de los gastos del GNC, que se calcula que como porcentaje del PIB pasen de 17,5% en 2010 a 17,4% en 2014 (Gráfico 5.2.2.5), se explica por la interacción de varios efectos: i) menores gastos de funcionamiento, en especial los asociados con las transferencias a las regiones, de acuerdo a la regla de crecimiento previamente determinada; que se espera sean neutralizados parcialmente por ii) un incremento en la inversión, consistente con la política del gobierno del Presidente Santos; y iii) un mayor pago de intereses de deuda, producto del endeudamiento en que incurrió la Nación para afrontar los efectos de la crisis financiera internacional.

Gráfico 5.2.2.5. Evolución de los gastos del GNC (2010-2014)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las proyecciones no incluyen el efecto de la emergencia invernal.

Finalmente, es importante hacer alusión al afecto fiscal que se espera en los próximos años por cuenta de la estrategia de corto y mediano plazo adoptada por el Gobierno para atender adecuadamente las necesidades asociadas a la ola invernal que afectó al país entre 2010 y 2011. Una primera estimación indicó que para garantizar la atención humanitaria de corto plazo se podría requerir una cifra cercana a los $6 billones, mientras que las necesidades de mediano plazo podrían demandar entre $10 y $16 billones (Gráfico 5.2.2.6).

Gráfico 5.2.2.6. Estimación del costo de la Emergencia Invernal y estrategia de financiamiento

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En primer lugar, la atención prioritaria de corto plazo ha requerido de la disposición de recursos para proveer atención humanitaria, como suministro de alimentos, medicinas y protección bajo un techo temporal, entre otros; los cuales serán ejecutados a través del Fondo de Calamidades. Por su parte, la atención de mediano plazo demandará la canalización de recursos a través del Fondo de Adaptación, tanto para la reconstrucción de las zonas afectadas en términos de infraestructura (vías, puentes, acueductos, distritos de riego) y telecomunicaciones, como para la readaptación de la infraestructura nacional para evitar futuros desastres.

Ahora bien, se proyecta que el efecto fiscal adicional sobre el déficit del GNC, por cuenta de la ola invernal será en promedio de 0,2% del PIB entre 2010 y 2014, pasando de representar cerca de 0,2 puntos porcentuales del PIB a 0,3 puntos porcentuales del PIB durante el período en consideración (Gráfico 5.2.2.7).

Gráfico 5.2.2.7. Efecto fiscal de la ola invernal en % del PIB (2010-2014)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5.2.2.2 El período 2014-2022

Las proyecciones fiscales de mediano plazo buscan preservar y garantizar la confianza inversionista, evitan la generación de desequilibrios macroeconómicos, permiten la inversión social, reducir la pobreza y atender a las víctimas del conflicto, además, impulsa la inversión en la infraestructura que el país necesita. Todo esto sin descuidar sus más grandes pasivos, como son las pensiones, la salud y los fallos judiciales.

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

Con base en los anteriores lineamientos, la estrategia fiscal de mediano plazo plasmada en el MFMP de 2011, permitirá llevar el nivel de deuda neta de activos financieros, del Sector Público No Financiero de 28,4% del

PIB en el año 2011 a 10,5% del PIB en el año 2022 (Gráfico 5.2.2.8), nivel asociado con un balance primario que pasaría de -0,3% del PIB a 2,4% del PIB en igual período de análisis.

Gráfico 5.2.2.8. Balance primario y deuda del sector público no financiero (% del PIB)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En términos de las finanzas del Gobierno Nacional Central se espera reducir el déficit fiscal de 3,6% del PIB en el 2011 (sin incluir los costos de la emergencia invernal) a 2,0% del PIB en el 2014 y finalizar en 0,7% del PIB en el año 2022[20] (Gráfico 5.2.2.9). Con esta meta, el déficit estructural del GNC descenderá de 3,7% del PIB en 2011 a 2,3% del PIB en el año 2014 y, a 1,0% del PIB en el año 2022, tal como se propone en la ley de regla fiscal. Estos balances son consistentes con unas metas de deuda neta de 37,6% del PIB en el año 2011, 35,6% en el 2014 y 26,7% en el 2022. Adicional a los recursos petroleros que el GNC destinará para reducir su déficit, el gobierno encaminará sus políticas hacia la consecución de mayores ingresos que le permitan mantener un tamaño del estado sostenible.

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

Gráfico 5.2.2.9. Balance Fiscal SPC y GNC

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

En particular, en cuanto a los componentes de gasto, si bien el Gobierno ha asumido compromisos de gasto enfocados a atender a la población desplazada, y el que demanda la Ley de víctimas y la Ley de tierras, las cuentas de mediano plazo del GNC, se ven favorecidas por la disminución del pasivo pensional en términos del PIB y de las transferencias de SGP a las regiones. Vale aclarar en todo caso, que aunque en marcos fiscales anteriores el pago de pensiones de la próxima década, a cargo de la Nación, alcanzaba un monto máximo en el año 2013, los cálculos actuariales recientes demuestran que el pico pensional se desplazó hacia los años 2014-2016 pasando de 3,6% del PIB en el año 2011 a 4,0% del PIB durante los años 2014, 2015 y 2016, y descenderá a 3,4% del PIB en el 2022 (Gráfico 5.2.2.9).

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

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

6.

Anexos

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

INDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: BALANCE FISCAL 167

Cierre Fiscal 2010 168

Revisión Plan Financiero 2011 172

Gobierno Nacional Central 175

ANEXO 2: BALANCE FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES 179

Balance Fiscal Subnacional 179

Tendencia y sostenibilidad deuda Subnacional 185

ANEXO 3: REFORMAS APROBADAS 197

ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011, Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones 197

ACTO LEGISLATIVO 3 DE 2011, Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal 203

LEY 1473 DE 2011, Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones 59

LEY 1429 DE 2010, Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo 210

LEY 1430 DE 2010, normas tributarias de control y para la competitividad 239

ANEXO 1: BALANCE FISCAL

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

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

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

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

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

Cierre Fiscal 2010

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

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

Cuadro 1. Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2010 vs. 2009)

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

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

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

En particular, hay que mencionar que el déficit del GNC al cierre de la vigencia (3,8% del PIB), no solo fue inferior al registrado en 2009 sino que también fue menor en 0,6 puntos porcentuales del PIB a la meta oficial, que para ese año era de 4,4% del PIB. El buen desempeño fiscal del GNC se debió a: i) un resultado mejor al esperado en los ingresos; y ii) un menor dinamismo en la ejecución de los gastos. Es importante anotar, que lo anterior, no incorpora el efecto sobre el gasto de la emergencia invernal que el Gobierno se vio enfrentado a atender de manera oportuna, lo cual le significó gastos asociados por $848 mm (0,2% del PIB). Si se adicionan estos costos de la emergencia invernal y los costos de la restructuración financiera ($392 mm), las necesidades de financiamiento del Gobierno Central ascendieron a 3,9% del PIB ($21.411 mm), lo que representó una mejora del balance en 0,4 puntos porcentuales del PIB, frente a lo registrado en 2009.

Por su parte, el menor balance del Sector Descentralizado (1% del PIB) obedeció a la disminución del superávit del Sector Seguridad Social (0,5% del PIB), al deterioro del resultado fiscal de sectores Regionales y Locales (0,3% del PIB) y al menor balance de las Empresas del Nivel Nacional (0,2% del PIB).

El Sector de Seguridad Social, desacumuló excedentes y obtuvo menores rendimientos en 2010 frente a 2009, lo cual deterioró su balance. En efecto, el superávit del sector pasó de 1,4% a 0,9% del PIB, por cuenta del menor superávit por $1.286 mm, en el área de pensiones y cesantías (por reducción de los rendimientos financieros) y de un mayor déficit, por $1.014 mm, en el área de salud (por la desacumulación de excedentes).

Por otro lado, el balance del Sector de Regionales y Locales respondió a la mayor ejecución de gasto, fenómeno propio del penúltimo año de administración, reflejo del ciclo político del gasto regional. En efecto, el déficit fiscal observado se explicó fundamentalmente por el deterioro en el balance del Fondo Nacional de Regalías (FNR), el cual pasó de un superávit de $163 mm en 2009, a un déficit de $788 mm en 2010.

Por su parte, el menor superávit de las Empresas del Nivel Nacional obedeció a los balances negativos registrados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). En particular, el deterioro del balance de estas entidades obedeció al comportamiento del precio internacional del petróleo, que llevó a la desacumulación de los recursos del FEPC, y a un resultado menos superavitario de la ANH.

Finalmente, en 2010 el Sector Público Financiero (SPF) reportó un superávit de $649 mm (0,1% del PIB), producto de los superávit por $223 mm y $426 mm, del Banco de la República y Fogafín, respectivamente. Este resultado refleja una caída en el balance del sector en 0,2 puntos porcentuales del PIB ($876 mm) en comparación con lo registrado en 2009.

Balance Primario

Al cierre de 2010, el SPNF registró un balance primario inferior al observado en 2009, pasando de un superávit de 0,9% del PIB a un déficit de 0,1% del PIB (Gráfico 1). Este deterioro es consistente con el impulso fiscal llevado a cabo entre los años 2009 y 2010 que impidió un decrecimiento mayor de la economía colombiana. Así mismo, este resultado incorpora el deterioro de los resultados fiscales presentados anteriormente por cuenta de factores como la emergencia invernal, el ciclo político del gasto del sector de Regionales y Locales y el menor balance de la seguridad social.

Gráfico 1. Balance Primario del SPNF (% del PIB)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el déficit primario del GNC observado al finalizar 2010 ascendió a $6.172 mm (equivalente a 1,1% del PIB). Este resultado es similar en términos del PIB al registrado un año atrás, cuando el déficit alcanzó un valor de $5.566 mm (1,1% del PIB) (Gráfico 2). Sin embargo, es preciso señalar que este balance incorpora las mayores obligaciones asociadas con la emergencia invernal, ya que al descontar estos gastos el déficit primario del GNC habría pasado de 1,1% del PIB en 2009 a 1% del PIB en 2010.

Gráfico 2. Balance Primario del GNC (% del PIB)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Deuda Pública

La deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 26,7% a 28,2% del PIB entre los años 2009 y 2010 (Gráfico 3). Si bien en dicho período la deuda externa se redujo de 12,2% a 11,8% del PIB, el endeudamiento con el mercado interno ascendió de 14,5% a 16,4% del PIB entre estos dos años, razón por la cual el nivel total de la deuda pública se incrementó. El principal responsable de esta recomposición de fuentes de financiación fue el GNC, cuya deuda bruta representa cerca del 84% del total de la deuda bruta del SPNF.

Gráfico 3. Deuda neta del SPNF (% PIB)[21]

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La mayor emisión de TES para cubrir las necesidades de financiamiento del déficit, sumadas a la decisión adoptada por el Gobierno Santos de no privatizar la generadora de energía ISAGÉN (que se había contemplado en el Plan Financiero 2010 presentado en enero de ese año), aprovechando la liquidez del mercado doméstico para financiar su déficit, elevaron ligeramente el nivel de la deuda neta del GNC (descontando sus activos internos y externos) de 36,8% a 37,4% del PIB entre 2009 y 2010 (Gráfico 4). Es de rescatar que la credibilidad en la política fiscal permitió que el GNC colocara con éxito el monto total de TES a tasas promedio de 7.26% en el 2010, frente a una tasa observada de 8.33% en el 2009.

[21] La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del SPNF más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta es el resultado de descontar la deuda entre el mismo SPNF (deuda intrapública). Y la deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

Gráfico 4. Deuda del GNC[22]

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Revisión Plan Financiero 2011

La Revisión del Plan Financiero 2011 (en adelante Revisión) no presenta cambios significativos en las metas de balance fiscal que fueron publicadas en el mes de marzo en el documento de Actualización del Plan Financiero 2011[23] (en adelante Actualización). En términos nominales, el balance del Sector Público Consolidado (SPC) que se presenta en esta Revisión difiere del publicado en la Actualización en $214 mm, al pasar de un déficit de $20.458 mm (3,5% del PIB) a uno de $20.672 mm (3,4% del PIB) (Cuadro 2). No obstante, a pesar del leve incremento nominal en el déficit, en términos del PIB se observa una reducción en la meta de 0,1% por cuanto se supone un crecimiento real de la economía de 5% para este año y no de 4,5% cuando se presentó en marzo[24].

[22] La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del GNC más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta de activos financieros es aquella que resulta de restarle a la financiera todos los activos que tiene el Gobierno en el sistema financiero nacional e internacional.

[23] Documento Asesores Confis 003, marzo 31 - 2011

[24] Esto implica un cambio en el denominador para el cálculo de los indicadores. Por tanto, pueden registrarse modificaciones en los resultados como porcentaje del PIB, aunque se mantengan los balances en valores absolutos.

Cuadro 2. Balance Fiscal SPC – Con emergencia invernal

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

**Cifras proyectadas.*

*** Incluye Fondo Nacional de Regalías.*

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

Para 2011 se prevé un deterioro del balance fiscal del SPNF, que pasaría de 3,1% a 3,5% del PIB, como resultado del menor superávit del sector público descentralizado, y del mayor déficit del GNC (Cuadro 2.6). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este resultado recoge el efecto de los costos de la emergencia invernal, los cuales para 2011 se calculan asciendan a 0,4 puntos porcentuales del PIB (Cuadro 3). Si se aísla dicho efecto el déficit del SPNF pasaría de 2,9% a 3,1% del PIB, entre 2010 y 2011.

Cuadro 3. Balance Fiscal del SPNF - Con emergencia invernal

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

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

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

Cuadro 4. Balance de la emergencia invernal por entidad

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

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

Finalmente, es importante precisar que la proyección de balance fiscal para 2011 es consistente con el objetivo de aumentar la competitividad del país a través del apoyo al sector productivo colombiano y de la generación de empleo, así como con el propósito de garantizar la sostenibilidad fiscal, ambos aspectos que el Gobierno considera redundarán posteriormente en el crecimiento sostenido de la economía.

En efecto, el balance fiscal que se proyecta para esta vigencia incorpora el efecto de las diferentes decisiones de política que han sido tomadas durante los últimos años, y en particular al finalizar el 2010. De esta manera, las cifras que se presentan en este documento recogen el impacto esperado de la Ley de Formalización y Primer Empleo, la reforma estatutaria en salud (para apoyar la viabilidad financiera del sector salud), la reforma tributaria, (la cual redujo los costos no salariales a las empresas, eliminó la deducción por inversión en activos fijos, y aplicó algunas medidas para aumentar la productividad del IVA), y la reforma arancelaria (eliminó algunas distorsiones del sistema y redujo la dispersión de tasas de la estructura arancelaria), entre otras.

Gobierno Nacional Central

Se proyecta que al cierre de la vigencia actual el Gobierno Central presente un resultado fiscal deficitario por $21.846 mm, el cual en términos del PIB ascendería a 3,6%. Si bien este resultado es inferior como porcentaje del PIB a lo publicado en el documento de Actualización (3,7%), la diferencia obedece al efecto denominador generado por la revisión de la proyección de crecimiento para 2011 (pasó de 4,5% a 5% en términos reales), y no a un cambio en el monto de ingresos y/o gastos proyectado para el año. (Cuadro 5).

Cuadro 5. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central - GNC

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% PIB		Crec (%)
	2010	2011*	2010	2011*	2011/2010
Ingresos Totales	74.957	85.846	13,7	14,2	14,5
Tributarios	66.781	76.132	12,2	12,6	14,0
No Tributarios	627	534	0,1	0,1	-14,8
Fondos Especiales	1.010	1.536	0,2	0,3	52,0
Recursos de Capital	6.539	7.644	1,2	1,3	16,9
Gastos Totales	95.128	107.693	17,4	17,9	13,2
Intereses	14.847	17.737	2,7	2,9	19,5
Funcionamiento**	69.594	76.823	12,7	12,7	10,4
Inversión**	10.473	12.832	1,9	2,1	22,5
Préstamo neto	214	301	0,0	0,0	40,6
DÉFICIT	-20.171	-21.846	-3,7	-3,6	-
Emergencia Invernal	848	-2.147	0,2	-0,4	-
Balance total mas emergencia	-21.019	-23.994	-3,8	-4,0	-
CRSF	392	281	0,1	0,0	-28,2
DÉFICIT A FINANCIAR	-20.563	-24.275	-3,8	-4,0	-
Balance Primario	-6.172	-6.256	-1,1	-1,0	-

** Cifras proyectadas.*

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

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otro lado, en 2011 se mantiene el balance de la emergencia invernal previsto inicialmente (déficit por $2.147 mm, 0,4% del PIB), así como los recursos asociados con la reestructuración del sistema financiero ($281 mm). En conjunto, estas obligaciones adicionales se traducen en necesidades de financiamiento totales

de la Nación por $24.275 mm (4% del PIB), lo cual es consistente con un resultado primario deficitario de 0,7% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 37,6% del PIB.

Esta meta de déficit del GNC para 2011 (descontando el efecto de la emergencia invernal y las obligaciones asociadas con los costos de la reestructuración) es inferior en 0,1% del PIB al resultado fiscal observado en 2010, que pasaría de -3,7%[25] a -3,6% del PIB. En particular, este resultado se explicaría por los mayores ingresos esperados, los cuales se proyecta registren un crecimiento de 14,5% nominal, y compensen el incremento en el monto de gasto proyectado para el año, que alcanzaría 13,2% en términos nominales. Ahora bien, si se incorporan las mayores necesidades de financiamiento producto de la emergencia invernal y de los costos de la reestructuración del sistema financiero, el resultado fiscal del Gobierno Central registraría un deterioro de 0,1% del PIB, que se explicaría principalmente por los mayores gastos generados por la emergencia invernal, que no alcanzarían a financiarse en su totalidad con los ingresos que fueron destinados para tal fin.

Se espera que los ingresos sean superiores en 0,5 puntos porcentuales del PIB (sin tener en cuenta los recursos destinados para financiar el gasto asociado con la emergencia invernal), producto principalmente de los mayores recursos de recaudo tributario (0,4% del PIB) y, en menor medida, de los ingresos de capital (0,1% del PIB) y de los fondos especiales (0,1% del PIB). Por su parte, el gasto del Gobierno Central aumentaría en 2011 en la misma proporción de los ingresos (0,5% del PIB) (Gráfico 6).

Gráfico 6 Ingresos y gastos del GNC (% PIB)

** Cifras proyectadas.*

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[25] Documento Asesores Confis 004, mayo 19 - 2011

Por otro lado, el incremento en el gasto sería resultado de los mayores pagos de intereses (pasarían de 2,7% a 2,9% del PIB) y de los mayores recursos destinados a la inversión (se incrementarían de 1,9% a 2,1% del PIB). Al respecto vale la pena mencionar que si bien los gastos de funcionamiento permanecerían constantes como porcentaje del PIB, se espera que en 2011 el monto de gasto del GNC por este concepto aumente 10,4% nominal.

Finalmente, por efecto de la emergencia invernal el Gobierno enfrentará en 2011 un déficit adicional por $2,1 billones (0,4% del PIB). Sin embargo, es importante mencionar que este resultado sería producto de ingresos por $0,8 billones (0,1% del PIB), correspondientes al recaudo adicional proveniente de la sobretasa al impuesto al patrimonio, y de gastos por $3,0 billones (0,5% del PIB).

Junio 2009/Mayo 2010 - Junio 2010/2011

CONCEPTO	2009/2010	2010-2011	VAR %
Recaudado a través de los canales electrónicos de pago	2.510.475,0	4.589.698,0	83%
Facturado electrónicamente e informado a al DIAN	17,1	57,0	233%
Declaraciones presentadas virtualmente	2.552.017,0	3.409.938,0	34%
Slicitudes de presentación de información por envío de archivos	693.695,0	845.694,0	22%
Registros presentados virtualmente	178.971.986,0	237.589.237,0	33%
Mecanismos de firma con certificado digital emitidos	36.023,0	26.838,0	-26%
Consultas virtuales realizadas al arancel de aduanas	671.007,0	1.070.821,0	60%
Transacciones en la cadena logística de ingreso de carga	5.409.377,0	9.443.378,0	75%
Transacciones en la cadena logística de salida de mercancías	5.409.377,0	8.070.208,0	49%

Fuente: Dirección de Gestión Organizacional, DIAN.

ANEXO 2: BALANCE FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES

Balance Fiscal Subnacional

En 2010 las finanzas territoriales completaron una década de estabilidad. Desde la expedición de la Ley 617 de 2000 la situación financiera territorial se ha mantenido sólida. De acuerdo con cálculos del Banco de la República y el CONFIS, como porcentaje del PIB[26] el consolidado regional y local cerró 2010 en equilibrio fiscal[27] (Cuadro 20).

Gráfico 20 Balance Fiscal Regional y Local Consolidado % del PIB

Fuente: Cálculos DAF con información del CONFIS y el Banco de la República.

El resultado incluye administraciones centrales (ET) y entidades descentralizadas subnacionales (EDS), grupo conformado por establecimientos públicos, empresas de servicios públicos y empresas sociales del Estado. El

[26] Los cálculos presentados en este informe se hicieron con la serie de PIB nominal metodología base 2005, calculada por el DANE a partir del primer trimestre de 2010. Ello implica que las relaciones deuda / PIB son inferiores a las presentadas en el informe 2009, las cuales se elaboraron con los datos de PIB correspondientes a la metodología base 2000, la cual fue reemplazada por la metodología base 2005 y por tanto no volverá a ser estimada por el DANE. El PIB nominal base 2005 es mayor que el estimado con base 2000: de acuerdo con el DANE, incluye mejoras metodológicas y mayor cobertura de información, de tal modo que refleja mejor las condiciones actuales de la estructura económica del país.

[27] Mediante la metodología de financiamiento, denominada por debajo de la línea, sin el FNR se estimó para el sector regionales y locales un superávit de $266 mil millones.

cálculo no cubre el Fondo Nacional de Regalías (FNR); y tampoco computa los resultados de EPM, EMCALI, ETMVA, ETB y EAAB, entidades clasificadas en el grupo de "Empresas Locales" en los resultados fiscales del Sector Público Consolidado a diciembre de 2010[28].

Al incluir los resultados del FNR el sector de regionales y locales contabilizó un déficit equivalente al 0.1% del PIB al terminar 2010. Con cargo al FNR se respaldó la financiación de una parte de los gastos de la emergencia invernal en las regiones, durante el segundo semestre del año y ello explicó su déficit.

Tras sufrir fuertes desequilibrios en los años noventa, las finanzas públicas territoriales completaron en 2010 un decenio de estabilidad: entre 2001 y 2010 el sector de regionales y locales presentó un superávit promedio de 0.3% del PIB[29].

Desde la expedición de la Ley 617 de 2000 los territorios registraron déficit fiscal solamente en 2007. En dicho año se aceleró la ejecución del gasto de inversión en respuesta al ciclo político presupuestal, pues dicha vigencia correspondió al último año del periodo de gobierno 2004-2007.

La Ley 617 de 2000 es un claro ejemplo de las ventajas que ofrecen las reglas fiscales para sanear y fortalecer las finanzas públicas. De tal modo, que fijar por ley límites cuantitativos para estabilizar el gasto y la deuda acorde con la disponibilidad real de ingresos es un instrumento de política pública idóneo para sortear las dificultades que afronta la sostenibilidad fiscal.

Reglas fiscales como la Ley 617 de 2000 también son un ejemplo de armonía entre la sostenibilidad fiscal y los mandatos de autonomía territorial consagrados en la Constitución Política (C.P.) de 1991. Así, fijar límites a los gastos de funcionamiento ha ampliado el margen de maniobra de los departamentos y municipios para financiar sus iniciativas de gasto, sin atentar contra la estabilidad de sus finanzas en un entorno institucional de responsabilidad fiscal, complementado por las Leyes 358 de 1997, 549 de 1999, 550 de 1999 y 819 de 2003.

Con todo, desde la C.P. de 1991 la experiencia colombiana en materia de descentralización enseña lo siguiente: sin reglas fiscales el proceso estuvo a punto de sucumbir en la incertidumbre de una crisis de solvencia; pero gracias a la estabilidad financiera lograda con la aplicación de este tipo de normas el país puede hoy enfocar sus esfuerzos alrededor de los retos de la prosperidad social, inherentes al desarrollo regional.

En un mundo volátil, las reglas fiscales pueden ser un instrumento al servicio del desarrollo. La experiencia de la descentralización en Colombia lo confirma. De allí la importancia del Acto Legislativo 013 de 2011; pues el Sistema General de Regalías (SGR) permitirá estabilizar los ingresos de las ET a través del tiempo, ahorrando una parte de ellos en épocas de bonanza para gastarlos en fases descendentes del ciclo económico. Con ello, la inversión pública territorial puede actuar como herramienta fiscal contracíclica, dentro de parámetros realistas de sostenibilidad financiera.

[28] Ver, Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), Cierre Fiscal 2010, Documento Asesores 005/2011, mayo 19 de 2011. Disponible en: www.minhacienda.gov.co

[29] Promedio sin FNR.

De forma consistente con el marco legal de responsabilidad fiscal, el SGR permite aumentar la cobertura financiera de las ET ante eventos macroeconómicos adversos. Así como los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 protegen los ingresos territoriales por Sistema General de Participaciones (SGP) contra caídas bruscas de los ingresos corrientes de la Nación; el Acto Legislativo 013 de 2011 ampara los ingresos territoriales de caídas súbitas, ocasionadas por hechos que puedan disminuir de forma sustancial y repentina los ingresos estatales por regalías en una vigencia.

Además, el SGR permitirá robustecer las reservas financieras que cubren los pasivos pensionales territoriales en concordancia con la Ley 549 de 1999. Igualmente, permitirá al Estado, representado en sus tres niveles de gobierno, asignar recursos transitorios, originados en la explotación de recursos naturales no renovables, con criterios de equidad y eficiencia entre jurisdicciones, a través de proyectos de inversión de alto impacto regional y local.

Desde luego, las normas de responsabilidad fiscal son un instrumento. Su eficacia depende de la forma de emplearlo. En ello subyace la importancia de continuar fortaleciendo las instituciones encargadas de aplicar las reglas fiscales, que regulan la descentralización fiscal, de tal forma que el proceso permita ampliar la oferta de bienes y servicios públicos en condiciones de eficiencia y calidad sobre la base de un desarrollo regional sostenible.

El desarrollo regional y la sostenibilidad fiscal son caminos unidos por el uso eficiente de los recursos públicos. El uso productivo de los ingresos territoriales genera círculos virtuosos de dinamismo económico, bienestar social, y mayor capacidad tributaria en las regiones. Desde esta óptica, es crucial que todas las ramas del poder público, desde el ámbito de sus competencias, continúen combinando esfuerzos para asegurar que el gasto público territorial se oriente exclusivamente hacia los fines señalados por la C.P. y la ley.

En un entorno nacional marcado por la preservación de la estabilidad macroeconómica y la recuperación de la actividad productiva, en 2010 se conservó el equilibrio fiscal territorial pese a la crisis de la salud y el manejo de la ola invernal. Respecto a 2009 el superávit fiscal disminuyó 0,1% del PIB, como resultado de la expansión del gasto de inversión, en respuesta al ciclo político: 2010 fue el tercer año del actual cuatrienio de gobierno, y por ello se agilizó la ejecución de los planes de desarrollo departamentales y municipales aprobados en 2008.

La recuperación de los ingresos tributarios, los mayores ingresos por regalías y el crecimiento real estable de las transferencias por SGP permitieron a las ET en 2010 ampliar tanto sus gastos de inversión como la contratación de deuda con el sistema financiero, sin deteriorar su posesión de activos líquidos. De acuerdo con datos del Banco de la República[30], en 2010 los activos financieros netos regionales y locales se expandieron 1% en términos nominales frente a 2009. Esto pese a que la cartera crediticia creció más (25%) que los activos líquidos depositados en el sistema financiero (6%). Cabe resaltar que la mayor parte de la liquidez se concentró en cuentas de ahorros y corrientes; depósitos que aumentaron 7% y 5% respectivamente (Cuadro 31).

[30] Con base en el formato 338 que consolida la Superintendencia Financiera. Los datos no incluyen depósitos en INFIS, ni en carteras colectivas administradas por sociedades fiduciarias.

Así las cosas, los depósitos líquidos de las ET en el sistema financiero nacional llegaron a $16,3 billones al cierre de 2010; descontando la cartera de créditos, estos activos ascendieron a $12,3 billones. Un porcentaje de esta liquidez respalda compromisos presupuestales pendientes de pago y la otra está pendiente de ser comprometida[31]. La presencia simultánea de mayores compromisos de gasto y acumulación de activos financieros, obedeció a que una parte de los gastos comprometidos quedó pendiente de pago a la espera de la entrega a satisfacción, por parte de los proveedores, de la totalidad de los bienes y servicios contratados (Cuadro 31).

La magnitud de los recursos de las ET y sus EDS pendientes de ejecución presupuestal podría ser mayor: los datos del banco central no incluyen recursos líquidos administrados por INFIS, ni depósitos en carteras colectivas administrados por entidades fiduciarias y comisionistas de bolsa[32]. Esta situación ratifica lo siguiente: no es la escasez de recursos financieros el principal obstáculo que enfrenta la provisión eficiente de bienes y servicios públicos a nivel regional y local, sino las deficiencias en la capacidad de gestión estatal para utilizar los recursos públicos en forma eficiente.

Cuadro 31 Activos Financieros Netos Regionales y Locales Consolidados[33]

	$ Miles de Millones de Pesos		Variación %
Activos y pasivos con sistema financiero	2009	2010	2010 / 2009
A. Activos Financieros Netos (5)-(1)	12.147	12.294	1,2%
1. Cartera de Créditos	3.267	4.081	25%
2. Depósitos en Cuenta Corriente	4.747	4.975	5%
3. Certificados de Depósito a Término	1.584	1.664	5%
4. Depósito de Ahorro	9.083	9.736	7%
5. Total Activos Líquidos	15.415	16.375	6%

Fuente: Banco de la REpública con base en el formato 338 que consolida la Superfinanciera.

Coherente con lo anterior, un componente esencial de las reformas recientes del Estado en materia de descentralización está orientado a mejorar la calidad del gasto territorial. Con este propósito el Decreto-ley 028 de 2008, que reglamenta el artículo 3º del Acto Legislativo 04 de 2007, y la creación del SGR a través del Acto Legislativo 013 de 2011, apuntan a fortalecer la capacidad del Estado para monitorear, hacer seguimiento y controlar el uso adecuado del SGP y las regalías.

Los municipios y sus EDS[34] continuaron siendo los mayores depositantes de liquidez en el sistema financiero nacional: los activos financieros netos del nivel municipal, es decir, descontando los créditos, totalizaron $8.5

[31] La información disponible a la fecha de elaboración de este informe no permite precisar los porcentajes correspondientes.

[32] El Decreto 1525 de 2008 autoriza a las firmas comisionistas de bolsa para administrar excedentes de liquidez de las ET y sus EDS a través de carteras colectivas. Y de acuerdo con la CGR los activos financieros estatales administrados a través de depósitos fiduciarios pueden tener montos significativos: con corte a 31 de marzo de 2011, para la totalidad del sector público consolidado la CGR los estimó en $63 billones de pesos.

[33] Ibid.

[34] No incluye EPM, EMCALI, ETMVA, ETB y EAAB.

billones de pesos al cierre de 2010, esto es 69% del total territorial. Lo anterior pese a que los municipios y sus EDS se mantuvieron como los mayores prestatarios territoriales: su cartera de créditos representó 56% del total regional y local[35] (Cuadro 32).

Cuadro 32 Activos Financieros Netos Regionales y Locales Desagregados

Fuentes de Financiamiento	$ Miles de Millones de Pesos			Ent. Desc. Departamentales (*)	Ent. Desc. Municipales (*)
	2010	Departamentos	Municipios		
A. Sector Financiero sin Bonos (2+3+4)-(1)	12.294	3.087	6.398	703	2.106
1. Cartera de Créditos	4.081	1.678	2.035	133	235
2. Depósitos en Cuenta Corriente	4.975	1.884	2.574	287	231
3. Certificados de Depósito a Término	1.664	234	868	128	433
4. Depósito de Ahorro	9.736	2.648	4.990	421	1.677

(*) Incluye entidades de seguridad social; sector otros según el CONFIS.

Fuente: Banco de la República con base en el formato 338 que consolida la Superfinanciera.

Por otra parte, los resultados fiscales territoriales de 2010 evidencian nuevamente la fortaleza de los fiscos de las administraciones centrales y las debilidades financieras estructurales de las EDS. Al cierre de 2010 gobernaciones y alcaldías resultaron superavitarias, y sus EDS deficitarias; contabilizándose el mayor déficit en las EDS municipales (Cuadro 33).

Cuadro 33 Resultados Fiscales y Locales Desagregados Superávit (+), Déficit (-)

CONCEPTO	$ Miles de Millones de Pesos				
	2009	% PIB	2010	% PIB	2010 % Total
A. Total Regional y Local sin FNR (1+2+3)	616	0,1%	266	0,0%	100%
1. Nivel Departamental	188	0,0%	289	0,1%	109%
Gobernaciones	220	0,0%	233	0,0%	87%
EDS Departamentales	-32	0,0%	56	0,0%	21%
2. Nivel Municipal	445	0,1%	2	0,0%	1%
Alcaldías	392	0,1%	164	0,0%	62%
EDS Municipales	54	0,0%	-162	0,0%	-61%
3. Otros (*)	-17	0,0%	-25	0,0%	-9%

(*) Entidades departamentales y municipales de seguridad social.

Fuente: Cálculos DAF con información del CONFIS y el Banco de la República.

[35] Estos datos incluyen solamente la cartera reportada por la banca comercial nacional a la Superintendencia Financiera.

De esta forma, al analizar en forma desagregada el resultado fiscal consolidado, se destaca la mayor solvencia de las administraciones centrales frente a las EDS; tendencia que se ha mantenido en la última década (Cuadro 2.5.6).

Gráfico 21 Composición del Balance Fiscal Subnacional (% del PIB)

Fuente: DAF con datos de CGN y Banco de la República.

Frente a esta realidad, para alcanzar el objetivo de cimentar el desarrollo regional sobre bases financieras, sólidas es preciso avanzar en la identificación, medición, y mitigación del riesgo que las EDS puedan significar para la sostenibilidad de las finanzas territoriales.

Los progresos en la materia han sido insuficientes: tras dos decenios de vigencia de la C.P. de 1991, mediante la cual se ordenó la profundización de la descentralización fiscal, hoy en la mayoría de las ET el manejo financiero de las EDS está lejos de ser considerado un instrumento de gestión orientado a fortalecer la capacidad institucional para proveer bienes públicos de forma eficiente, y robustecer los ingresos propios para expandir la inversión pública en un entorno fiscal sostenible.

Las EDS no están articuladas con las metas de gestión financiera territorial, al punto que usualmente las Secretarías de Hacienda no tienen información actualizada sobre la situación financiera de sus EDS. No en vano, en algunos casos, las EDS se han convertido más en una fuente potencial de riesgo fiscal que en una herramienta de gestión para el cumplimiento de las competencias departamentales y municipales.

De acuerdo con la experiencia del MHCP en materia de saneamiento fiscal, las EDS pueden convertirse en una fuente de estrés o presión financiera para las finanzas públicas regionales: eventos de insolvencia financiera de EDS pueden derivar en obligaciones que requieren financiamiento extraordinario territorial.

Pese a lo anterior, la mayoría de las ET no tienen institucionalizado dentro de sus competencias de gestión financiera el monitoreo y seguimiento de sus EDS.

Incluso en algunas ET que han suscrito y firmado programas de saneamiento fiscal, en el marco de las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, no se evidencia la existencia de labores de monitoreo y control sobre sus EDS. Ello pese a que en algunos casos la quiebra financiera de una y/o varias EDS fue el factor que originó la insolvencia fiscal de la ET.

El problema no radica en la ausencia de normas. El marco legal que rige la administración pública en general y la descentralización fiscal en particular contiene medidas de responsabilidad aplicables a las EDS; cuyo cumplimiento implica para las ET la obligación de hacer monitoreo periódico de estas. Así, las Leyes 298 de 1996, 358 de 1997, 489 de 1998, 617 de 2000 y 819 de 2003 fijan parámetros de disciplina fiscal en los siguientes aspectos: reportes de información contable; evaluación anual del desempeño fiscal de EDS e inclusión de estos resultados en los marcos fiscales de mediano plazo (MFMP), que a su vez, son un requisito para la aprobación de los presupuestos anuales de las ET; reportes de información para hacer monitoreo, seguimiento y control sobre el uso de los recursos provenientes de transferencias nacionales (SGP); creación, administración, fusión y/o liquidación de EDS por parte de las administraciones centrales territoriales; la contratación de deuda pública por parte de las EDS; la generación de pérdidas recurrentes en las EDS; la restricción de transferencias financieras por parte de las ET a las EDS; la estimación y cobertura de los pasivos contingentes. Adicionalmente, la Ley 549 de 1999 obliga a las ET a identificar y provisionar la totalidad de su pasivo pensional, incluyendo el correspondiente a sus EDS.

Infortunadamente, debido en gran parte a la ausencia de monitoreo y seguimiento específico, actualmente el país carece de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las medidas de disciplina fiscal vigentes para EDS. Comparadas con estándares internacionales, es probable que estas medidas sean insuficientes y necesiten ser fortalecidas; sin embargo, no hay evidencia empírica que permita evaluar la validez de este tipo de hipótesis.

Por tanto, es un reto para la sostenibilidad fiscal territorial conducir las EDS por la senda de disciplina fiscal por la cual transitan hoy la mayoría de las administraciones centrales territoriales, labor que, sin duda, debe estar incorporada en la rendición pública de cuentas[36].

Tendencia y sostenibilidad deuda Subnacional

La aceleración del gasto llevó al aumento de la contratación de crédito territorial. El endeudamiento neto fue positivo: los desembolsos de nuevos créditos fueron superiores a las amortizaciones de capital. Como

[36] Por ejemplo en Brasil, país organizado como Estado Federal, la rendición de cuentas sobre la situación fiscal de Estados y municipios forma parte del cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. La norma fija límites para los gastos de personal y la contratación de deuda estatal y municipal para el consolidado territorial de cada jurisdicción. En otras palabras, las ET brasileras tienen incentivos para vigilar y controlar de forma permanente el desempeño fiscal de sus EDS. Trasladar sus gastos de personal y aumentar la contratación de su deuda pública a través de sus EDS impactaría sus límites de gasto y deuda, pues la ley de responsabilidad fiscal de 2000 fija estos topes para el consolidado territorial, y no exclusivamente para las administraciones centrales.

resultado, la deuda pública territorial aumentó como porcentaje del PIB: pasó de 4.4% en 2009 a 4.5% en 2010[37]. En el mismo periodo, la deuda bruta del nivel nacional creció 0.9% del PIB[38], al llegar a 44% del PIB (Cuadro 4).

Como porcentaje de la deuda bruta nacional, la deuda territorial se mantuvo alrededor de 10% al culminar 2010; ello pese a crecer más rápido que la deuda bruta del nivel nacional, la cual comprende Gobierno Nacional y su sector descentralizado (Cuadro 34).

Cuadro 34 Deuda Pública Territorial en el Contexto Nacional (% PIB)

Saldos Deuda Bruta por Periodo (% del PIB)	$Miles de Millones 2009	2010	Crecimiento %	% del PIB 2009	2010	Variación % del PIB
1. Nivel Nacional	220.379	241.829	9,7%	43,3%	44,2%	0,9%
1.1 Gobierno Nacional Central	191.725	210.543	10%	37,7%	38,5%	0,8%
1.1 Sector Descentralizado Nacional	28.654	31.286	9%	5,6%	5,7%	0,1%
2. Nivel Regional y Local	22.265	24.757	11%	4,4%	4,5%	0,1%
2.1 Administraciones Centrales Territoriales	6.727	7.486	11%	1,3%	1,4%	0,0%
2.2 Sector Descentralizado Territorial	15.538	17.272	11%	3,1%	3,2%	0,1%
3. Territorial como % del Nivel Nacional	10,1%	10,2%	0,1%			

Fuente: Confis y CGR.

El incremento obedeció a la mayor contratación de crédito tanto por parte de las administraciones centrales (ET) como de su sector descentralizado (EDS). En las ET y las EDS el endeudamiento creció a un ritmo superior al de la actividad económica. Como porcentaje del PIB en las ET subió de 1.3% a 1.4% entre 2009 y 2010; mientras en las EDS pasó de 3.1% a 3.2% en los mismos años (Cuadro 4).

La dinámica del crédito territorial en 2010 estuvo impulsada por los siguientes factores: la financiación con crédito interno, a través de emisión de bonos, de los programas de expansión por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios de las principales ciudades capitales del país, en especial Medellín; la utilización de crédito interno para financiar avances en la ejecución de proyectos de inversión contenidos en los planes de desarrollo regional y local, incitada por el ciclo político presupuestal, al ser 2010 el penúltimo año del periodo de gobierno 2008-2011; financiar parte de los aportes de las ET en programas de inversión

[37] La aparente contradicción entre un resultado fiscal territorial positivo y la presencia de endeudamiento neto positivo en 2010 se explica por lo siguiente: el cálculo del resultado fiscal que hacen el BR y el CONFIS, por debajo de la línea, no incluye un grupo de empresas locales entre las cuales se encuentran EPM, UNE, ETB, EAAB y EMCALI; mientras en la estimación de la deuda pública del Sector Público Territorial que hacen tanto el BR como la CGR computan los saldos de deuda pública de estas entidades. Así mismo, de acuerdo con el CONFIS, este grupo de empresas cerró 2010 con déficit; y según datos de la CGR estas aumentaron el saldo de su deuda en 2010. Otra razón de la existencia de superávit fiscal y endeudamiento neto positivo a nivel regional y local es persistencia de fallas en la ejecución del gasto y la planeación territorial: algunas ET desembolsan créditos para financiar proyectos de inversión en fases de diseños preliminares, por lo cual no utilizan esos recursos y ello se traduce en mayor acumulación de depósitos financieros.

[38] Los cálculos se hicieron con la serie de PIB nominal metodología base 2005, calculada por el DANE a partir del tercer trimestre de 2010.

regional cofinanciados por el Gobierno Nacional, contemplados en la Ley 1151 de 2007, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, los cuales se orientaron hacia educación, salud, agua potable y saneamiento básico, sistemas Integrados de transporte masivo (SITM), Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)[38], deportes, vivienda de interés social, distritos de riego y vías secundarias y terciarias.

Igualmente, los saldos de deuda contenidos en este informe también reflejan la depuración de los registros contables de la deuda, realizados en 2010 por algunas entidades, gracias a lo cual se contabilizaron créditos otorgados por la Nación que no estaban siendo cabalmente incluidos dentro de los pasivos territoriales[39].

Así las cosas, las cifras revelan como en 2010 la deuda territorial aumentó por tercer año consecutivo desde 2008. Situación que marcó el fin de la marcada tendencia descendente registrada por este tipo de pasivos entre 2001 y 2007 (Gráfico 22). Sin embargo, como porcentaje del PIB en 2010 la deuda territorial se mantiene dentro de los niveles más bajos de los últimos veinte años, tras alcanzar su punto más alto en 2000, cuando llegó a 7,6% del PIB (Gráfico 3)

Gráfico 22 Tendencia Histórica Deuda Pública Territorial (% PIB)

Fuente: Cálculos DAF con información de la CGR.

[38] Son sistemas basados en la operación organizada y moderna del Transporte Público Colectivo, Planeado para ciudades intermedias (250.000 y 600.000 habitantes). Los principales elementos del sistema son: sistema de recaudo unificado, centro de control semafórico, sistema y centro de control de información de tránsito y transporte y terminales de cabecera.

[39] Los casos más destacados son EMCALI y el departamento del Chocó. En los reportes de la CGR de 2009 EMCALI tenía un saldo de deuda en pesos de $386 mil millones y en 2010 pasó a $1.19 billones, de los cuales, a 31 de diciembre de 2010, 66% corresponden a deuda otorgada y garantizada por la Nación. En Chocó, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda Departamental, el saldo de la deuda en pesos pasó de $33.700 millones en 2009 a $64.086 en 2010. La totalidad de este incremento corresponde a obligaciones crediticias del departamento con la Nación, parte de las cuales son condonables, las cuales no estaban siendo adecuadamente registradas en la contabilidad pública. Sobre el particular, antes de finalizar la vigencia 2010, el departamento suscribió con la Nación un contrato de reestructuración de la deuda financiera.

Por tipo de deuda, como porcentaje del PIB en 2010 aumentó la interna y disminuyó la externa: en términos nominales el saldo de deuda interna creció 22%, mientras el de deuda externa descendió 8%. El mayor descenso de deuda externa se presentó en las EDS con ocasión del pago por parte de la Nación de este tipo de deuda, contraída por la ETMVA para construir el metro de Medellín[40] (Cuadro 34).

Por tipo de entidad, como porcentaje del PIB el saldo de la deuda total (interna y externa) se mantuvo constante únicamente en alcaldías capitales (0,7%). Los mayores crecimientos de deuda interna se registraron en municipios no capitales; seguidos por EDS y gobernaciones. En las alcaldías capitales descendió el saldo de la deuda interna, básicamente por el menor endeudamiento interno neto del Distrito Capital de Bogotá (Cuadro 34).

Cabe destacar que en 2010, y por tercer año consecutivo, la deuda pública interna de los municipios no capitales creció más que el PIB y la inflación nacional: contabilizó una variación anual de 45% frente a 2009, esto es 14 veces la inflación causada de 2010.

En las EDS la deuda interna creció 26%, ocurriendo los mayores crecimientos en EPM y UNE telecomunicaciones, entidades que emitieron bonos internos para financiar sus programas de expansión nacional e internacional.

Cuadro 34 Deuda Pública Territorial Por Niveles de Gobierno

CONCEPTO	$ Miles de Millones		% del PIB		Crec %	% Total
	2009	2010	2009	2010	2010 /2009	2010
Interna	14.317	17.420	2,8%	3,2%	22%	70%
Gobernaciones	1.958	2.341	0,4%	0,4%	20%	9%
Alcaldías Capitales	2.248	2.136	0,4%	0,4%	-5%	9%
Alcaldías No Capitales	993	1.442	0,2%	0,3%	45%	6%
Ent. Descentralizadas	9.117	11.501	1,8%	2,1%	26%	46%
Externa	7.949	7.335	1,6%	1,3%	-8%	30%
Gobernaciones	149	148	0,03%	0,03%	-1%	1%
Alcaldías Capitales	1.378	1.417	0,3%	0,3%	3%	6%
Alcaldías No Capitales	0	0	0,0%	0,0%	0%	0%
Ent. Descentralizadas	6.421	5.770	1,3%	1,1%	-10%	23%
Total	22.265	24.755	4,4%	4,5%	11%	100%

Fuente: DAF.

El abaratamiento relativo del crédito externo[41] no llevó a la sustitución de deuda externa por interna a nivel regional y local. Por el contrario, la mayoría de las ET y sus EDS optaron por acudir al mercado financiero

[40] Aunque la Nación paga esta deuda legalmente esta sigue en cabeza de la ETMVA.

[41] El crédito externo se abarató básicamente por la revaluación del peso frente al dólar y por las tasas de interés internacionales se mantuvieron inferiores a las tasas de interés nacionales.

nacional para cubrir sus mayores demandas de crédito, tratando con ello de aprovechar la alta liquidez evidenciada por este mercado durante 2010[42].

En otras palabras, la favorable percepción crediticia hacia las economías emergentes, vinculada con la reactivación productiva de estas, y la incertidumbre existente sobre la recuperación de las economías avanzadas de la crisis financiera de 2008, primordialmente en Europa, no generó aumentos significativos del saldo de la deuda externa territorial en moneda extranjera. En 2010 únicamente aumentó el saldo en dólares de la deuda externa de los municipios capitales, debido a los desembolsos de este tipo de préstamos por parte de Bogotá D.C, quien los contrató con la banca multilateral.

No obstante, esta situación podría cambiar a partir de 2011. Con corte a 15 de julio de 2011, el monto de los créditos externos contratados por las ET y sus EDS pendientes de desembolso llegó a $UDS 1.031 millones de dólares, 27% del saldo actual de la deuda externa territorial medida en dólares (Cuadro 35).

Cuadro 35 Deuda Externa Territorial Contratada Pendiente de Desembolso Julio de 2011

Entidad	Monto contratado Pendiente de Desembolso Millones de USD
E.P.M.de Medellín	450,90
Municipio de Medellín	250,00
Bogotá Distrito Capital	116,00
Guajira	80,00
Antioquia	59,32
Empopasto	27,80
Aguas del Magdalena*	27,64
I.D.E.A.	18,35
E.T.B.	1,11
Total Millones de Dólares	1.031,1

** Crédito contratado por Aguas del Magdalena. La gobernación está en ley 550.*

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Por tipo de prestatario, la deuda territorial continuó concentrada en las EDS: al cierre de 2010 la participación de estas en el endeudamiento total llegó a 70%. En la composición de la deuda se conservó el predominio de la interna (70%) sobre la externa (30%) (Cuadro 36).

[42] Fenómeno altamente influenciado por la expansión monetaria de los países desarrollados y el diferencial de tasas de interés, que favorece las inversiones de portafolio hacia los países en vías de desarrollo.

Cuadro 36 Composición Deuda Pública Territorial (Porcentajes)

CONCEPTO	2009	2010
Total	100%	100%
Interna	64%	70%
Externa	36%	30%
Total	100%	100%
Administraciones Centrales	30%	30%
Entidades Descentralizadas	70%	70%

Fuente: DAF.

La deuda territorial continuó concentrada. Al sumar la deuda interna y externa se encuentra que la Alcaldía de Bogotá y tres EDS de Bogotá y Medellín son los mayores prestatarios territoriales: ETMVA, EPM, y TGI; a diciembre de 2010 este grupo concentró 57% de la deuda territorial. En total 20 entidades, entre las cuales se encuentran cinco alcaldías capitales y seis gobernaciones, acumularon 88% de la deuda territorial al cierre de 2010 (Cuadro 37).

Cuadro 37 Mayores Prestatarios Territoriales 2010

Entidad	$ Miles de Millones de Pesos		
	2010	% Total	% Total Acumulado
Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra	5.206	22,3%	22%
Empresas Públicas de Medellín	4.330	18,6%	41%
Transportadora de Gas del Interior TGI	2.142	9,2%	50%
Bogotá D.C.	1.722	7,4%	57%
Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá	1.475	6,3%	64%
Empresas Públicas Municipales de Cali	1.296	5,6%	69%
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	519	2,2%	72%
Santiago de Cali	515	2,2%	74%
Cundinamarca	491	2,1%	76%
Antioquia	471	2,0%	78%
Barranquilla	325	1,4%	79%
UNE EPM Telecomunicaciones S.A. ESP	319	1,4%	81%
Empresa de Telecomunicaciones de Santafé de Bogotá	303	1,3%	82%
Cartagena	237	1,0%	83%
Valle del Cauca	222	1,0%	84%
Medellín	220	0,9%	85%
EPM de Bogotá, Telecomunicaciones	188	0,8%	86%
Santander	143	0,6%	86%
Casanare	136	0,6%	87%
ESE TUNDAMA	120	0,5%	87%
Atlántico	109	0,5%	88%
Demás Entidades	2.825	12,1%	100%
Total	23.316	100%	

Fuente: CGR, Banco de la República, DGTCO, cálculos DAF.

Por otra parte, la calidad de la cartera territorial mejoró en 2010 tanto en departamentos como en municipios. El porcentaje de la deuda calificada en "A", aquella que además de servirse en forma cumplida presenta mínimos factores de riesgo, subió en los departamentos de 85% en 2009 a 90% en 2010, mientras en los municipios aumentó de 75% a 78% en los mismos años (Cuadro 38).

Cuadro 38 Calificación de la Cartera Territorial

CALIFICACION	2009 % Total	2010 % Total
A	85%	90%
B	13%	8%
C	1%	0%
D	0%	1%
E	1%	1%
TOTAL DEPARTAMENTOS	100%	100%
A	75%	78%
B	4%	3%
C	9%	9%
D	7%	7%
E	5%	3%
TOTAL MUNICIPIOS	100%	100%

Fuente: Superintendencia Financiera

La alta calidad de la cartera territorial con el sistema financiero nacional en 2010 contrasta con la alta percepción de riesgo con la cual eran percibidas estas entidades una década atrás. Sin duda, 12 años de aplicación de las reglas fiscales a nivel regional y local han ayudado a mejorar la capacidad de pago de las ET, y, con ello a reactivar el acceso de estas a los mercados de crédito.

La Nación ha participado en este proceso brindando apoyo y asistencia técnica a las ET para elaborar, suscribir y cumplir programas de ajuste fiscal territorial. Como resultado, la puesta en marcha de programas de saneamiento fiscal ha propiciado la disminución de los montos de deuda territorial que fueron reestructurados para superar el cese de pagos de este tipo de obligaciones a finales de los noventa. Gracias al cumplimiento de las metas de ajuste fiscal, fijadas para reestructurar la deuda territorial con garantía de la Nación, en los términos definidos por la Ley 617 de 2000, el monto de estos pasivos ha disminuido. Así, al cierre de 2010 los mayores porcentajes de deuda con garantía Nación corresponden a las EDS y a la deuda externa contratada recientemente por las ET (Cuadro 39).

No en vano, el mayor riesgo contingente de la Nación por garantías crediticias otorgadas está ahora en cabeza de las EDS. A diciembre de 2010, 51% de la deuda externa de las EDS contaba con aval nacional. A la misma fecha, 42% de la deuda interna de las EDS estaba contratada directamente con la Nación y corresponde a obligaciones crediticias de la ETMVA con el tesoro nacional (Cuadro 39).

El mayor riesgo nacional originado en garantías de crédito otorgadas a gobernaciones y alcaldías es por deuda externa: 100% en gobernaciones y 59% en alcaldías capitales. La totalidad de la deuda externa de las ciudades capitales sin garantía Nación está en cabeza de Bogotá, D.C. (Cuadro 39).

Cuadro 39 Deuda Garantizada y Otorgada por la Nación

CONCEPTO	$ Miles Millones de Pesos					
	Saldo con Garantía Nación[1]	% del Saldo Total	Créditos de Presupuesto Nación	% del Saldo Total	Total Compromiso Nación	% del Saldo Total
Gobernaciones	213	9%	276	11%	489	20%
Interna	65	3%	276	12%	341	15%
Externa	148	100%	0	0%	148	100%
Alcaldías Capitales	1.466	41%	28	1%	1.494	42%
Interna	627	29%	28	1%	656	31%
Externa	838	59%	0	0%	838	59%
Alcaldías No Capitales	19	1%	50	3%	69	5%
Interna	19	1%	50	3%	69	5%
Externa	0	0%	0	0%	0	0%
E. Descentralizadas	2.953	17%	4.812	28%	7.764	45%
Interna	0	0%	4.812	42%	4.812	42%
Externa	2.953	51%	0	0%	2.953	51%
Total	4.651	19%	5.166	21%	9.817	40%
Interna	711	4%	5.166	30%	5.877	34%
Externa	3.939	54%	0	0%	3.939	54%

(1) Las garantías de la Nación a la deuda interna de alcaldías y gobernaciones fueron otorgadas por mandato de la Ley 617 de 2000.

Fuente: MHCP - DGTCP y CGR, Cálculos DAF.

En este orden de ideas, la ejecución y seguimiento de los programas de ajuste fiscal (Leyes 358 y 617) y de los acuerdos de reestructuración de pasivos (Ley 550) ha contribuido al saneamiento fiscal regional y local. Si bien las finanzas territoriales conservan una senda sostenible, el incumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal ha obligado a algunas entidades a adoptar correctivos orientados a sanear sus finanzas de forma estructural.

Así, en 2010 se adelantaron 58 programas de saneamiento fiscal con apoyo y asistencia técnica de la DAF: 1 en Ley 358 de 1997; 4 en Ley 617 de 2000 y 53 en Ley 550 de 1999. En general, a 31 de diciembre de 2010, 129 entidades territoriales habían adelantado programas de ajuste fiscal con el apoyo y asistencia técnica del Ministerio de Hacienda: 17 departamentos y 112 municipios (Cuadro 40).[43]

[43] El listado detallado de estas entidades se puede apreciar en el cuadro 10.

Cuadro 40 Entidades en Ajuste Fiscal con Apoyo de la Nación

	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	TOTAL
Ley 550/99	13	81	94
En Ejecución	7	46	53
Terminados exitosamente	5	26	31
No lograron suscribirse	0	4	4
Fracasados por incumplimiento	1	5	6
Ley 617/00 y ley 358	4	31	35
En ejecución	3	2	5
Terminados exitosamente	0	28	28
Fracasados por incumplimiento	1	1	1
TOTAL	17	112	129

Fuente: DAF.

Al cierre de 2010, en total 13 departamentos y 81 municipios se habían acogido a la Ley 550. Del total 31 entidades terminaron exitosamente los acuerdos; 53 se encuentran en ejecución; 4 no lograron suscribirse y 6 fracasaron por incumplimiento. Adicionalmente 35 ET suscribieron programas de desempeño fiscal al amparo de las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000, de los cuales 28 terminaron satisfactoriamente, 1 terminó por incumplimiento y 5 continúan en ejecución. El listado detallado de estas entidades se puede ver en el cuadro 41.

Con todo, las condiciones macroeconómicas son favorables para preservar la sostenibilidad de la deuda territorial: la tasa de crecimiento real del PIB tiende a ser mayor que la tasa de interés real. La baja inflación y la aceleración de la actividad económica benefician el aumento del recaudo tributario territorial. El elemento institucional más propicio es el paquete de reformas fiscales aprobado en la legislación 2010-2011, que ha ayudado al país a recobrar su grado de inversión, y por esa vía, permite tanto abaratar los costos del endeudamiento como atraer mayor inversión extranjera, la cual, sin duda, tiene el potencial de darle un mayor impulso al dinamismo productivo.

No obstante, los retos también son enormes. En primer lugar cabe destacar la necesidad de hacer un uso racional de las vigencias futuras. Esta figura es un instrumento de planeación presupuestal plurianual, y como tal debe emplearse para asegurar la ejecución de proyectos de inversión de alto impacto. El riesgo es convertirlas en una herramienta novedosa de apalancamiento financiero diseñada, en algunas ocasiones, para evadir las leyes de endeudamiento territorial, sin advertir que con ello se pueden comprometer ingresos futuros por encima de la capacidad real de pago de las ET y sus EDS. Sobre el tema la CGR y la Auditoría General de la República estimaron que las vigencias futuras territoriales autorizadas hasta 2027 ascienden a $40.1 billones de pesos, de los cuales, a octubre de 2010, 43% no estaban comprometidas.

Otro desafío crucial es mejorar la eficiencia y la calidad en la ejecución del gasto. Como parte de esta tarea es preciso utilizar ingresos de capital tanto por crédito como por regalías únicamente para financiar proyectos

de inversión previamente identificados y diseñados con claridad. Separar las decisiones de financiación de las labores inherentes a la planeación y elaboración de los proyectos de inversión significa asumir riesgos financieros altos: contratar proyectos con tasas de rentabilidad social inferiores a los costos de su financiación; generar sobrecostos en la fase de ejecución física de los proyectos; pagar altos intereses y comisiones por créditos contratados y/o desembolsados no utilizados; y aumentar las erogaciones por comisiones de recursos líquidos depositados en encargos fiduciarios pendientes de ser destinados al pago de bienes y servicios recibidos a satisfacción.

De igual importancia es asegurar la viabilidad financiera del sistema de salud, de tal forma que la demanda ciudadana por estos servicios, y la obligación legal de las ET de concurrir en el pago de su atención, especialmente aquellos relacionados con eventos no POS y régimen subsidiado, no implique una presión de gasto, capaz de desestabilizar las finanzas públicas territoriales. Ligado a ello, es preciso adoptar medidas estructurales para sanear las finanzas de las IPS públicas del orden regional y local. Un porcentaje aún no claramente precisado de estas entidades opera bajo alto riesgo de insolvencia fiscal: sus ingresos operacionales tienden a ser estructuralmente inferiores a sus gastos operativos.

Finalmente, el país necesita seguir avanzando en el desarrollo de los sistemas de información fiscal territorial. Datos confiables y oportunos son indispensables para evaluar el desempeño financiero, verificar el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal, adoptar correctivos para garantizar el uso eficiente de los recursos, disuadir prácticas de contabilidad creativa, monitorear y controlar las EDS. En este tema retos estructurales son dotar al país de un plan de cuentas con códigos y clasificadores presupuestales únicos; de tal forma que sea posible minimizar el esfuerzo institucional del Estado para lograr que las ET reporten su información financiera y presupuestal al nivel nacional a través de un formato único.

Cuadro 41 Listado de Entidades Territoriales que han firmado programas de Ajuste Fiscal con Apoyo de la Nación

LEY 550/99
En Ejecución
Departamentos: Bolívar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Putumayo, San Andrés, Sucre.
Municipios Capitales: Baranquilla, Montería, Santa Marta,
Otros Municipios: Achi, Ambalema, Aracataca, Armero, Ayapel, Canalete, Casabianca, Cerete, Ciénaga, Codazzi, Dagua, El Molino, Fundación, Galeras, Guaranda, Herveo, Honda, Isnos, La Jagua, Libano, Lorica, Magangue, Majagual, Novita, Nuqui, Patía, Planeta Rica, Pradera, Puerto Libertador, Sabanalarga, Salamina, San Benito Abad, San Juan de Uraba, San Pelayo, Santa Ana, Since, Soledad, Tamesis, Tumaco, Turbo, Valencia, Zaragoza
Terminados:
Departamentos: Amazonas, Cauca, Guainia, Tolima, Vichada.
Municipios Capitales: Inírida, Leticia, Popayan, Riohacha
Otros Municipios: Astrea, Becerril, Belén de los Andaquies, Buenaventura, Cartago, Caucacia, Condoto, Córdoba, Distracción, El Retén, Fonseca, La Paz, Lerida, Maicao, Mariquita, Palmira, Pamplona, Puerto Asís, Providencia, Rovira, Sandoná, Tolú, Toluviejo, Villanueva
No suscribieron: Corozal, Guapi, Mocoa, Puerto Rico.
Fracasaron por incumplimiento: Departamento del Chocó; Municipios: Bahía Solano, Istmina, Malambo, Plato, Tadó
LEY 358
Terminados: Fresno, Manizales, Roldanillo, Santa Isabel.
LEY 617
Terminados: Bello, Cajamarca, Caramanta, Cartagena; Copey, Charalá, Chinchiná, Espinal; Filandia, Guacarí, Girardota; Guamo; Ibagué, Icononzo, Jamundí, María la Baja, Pacho, Palestina, Piedecuesta, Rionegro, San Diego, San Gil, Villamaría, Villarrica.
En Ejecución: Atlántico, Guajira, Valle, Cali, Corozal
Fracasados por incumplimiento: Quibdó

Fuente: DAF.

ANEXO 3: REFORMAS APROBADAS

ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011

(Diario Oficial No. 48.134 de 18 de julio de 2011)

por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. El artículo 360 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 2°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre

los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

PARÁGRAFO 1°. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la Ley a que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

PARÁGRAFO 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3°. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los Departamentos, Municipios y/o Distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

PARÁGRAFO 1°. TRANSITORIO. Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. El Gobierno Nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

PARÁGRAFO 2°. TRANSITORIO. Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

PARÁGRAFO 3°. TRANSITORIO. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo.

PARÁGRAFO 4°. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

PARÁGRAFO 5°. TRANSITORIO. El Sistema General de Regalías regirá a partir de 1° de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2° del artículo anterior, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

PARÁGRAFO 6°. TRANSITORIO. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

ARTÍCULO 3°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Tumaco (Nariño), a 18 de julio de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

El Ministro de Minas y Energía,

CARLOS RODADO NORIEGA.

El Director del Departamento Nacional de Planeación,

HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ACTO LEGISLATIVO 3 DE 2011

(Diario Oficial No. 48.117 de 1° de julio de 2011)

por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

ARTÍCULO 2°. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

ARTÍCULO 3°. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

ARTÍCULO 4°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 1° de julio de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

LEY 1473 DE 2011

(Diario Oficial No. 48.121 de 5 de julio de 2011)

por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal - Confis.

ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES. Únicamente para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Balance Fiscal Total: Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Confis;

b) Ingreso Total: Equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares;

c) Gasto Total: Corresponde a la suma del gasto estructural y el gasto contracíclico;

d) Balance Fiscal Estructural: Corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central;

e) Ingreso Estructural: Es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares;

f) Gasto Estructural: Es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la presente ley;

g) Gasto Contracíclico: Gasto temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo, según se autoriza en el artículo 6° de la presente ley.

ARTÍCULO 4°. COHERENCIA. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Pla-

zo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 5°. REGLA FISCAL. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.

ARTÍCULO 6°. GASTO CONTRACÍCLICO. El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular a tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.

Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

El Confis definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, el monto del gasto contracíclico y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general.

ARTÍCULO 7°. El artículo 8° de la Ley 179 de 1994 quedará así:

"Sostenibilidad y estabilidad fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo a estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal".

ARTÍCULO 8°. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO. El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos.

ARTÍCULO 9°. El literal d) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994 quedará así:

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

ARTÍCULO 10. Adiciónese un parágrafo al artículo 6° de la Ley 152 de 1994, así:

"Parágrafo. El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

ARTÍCULO 11. EXCEPCIONES. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

ARTÍCULO 12. INFORMES. El Gobierno Nacional, en junio de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5° de la presente ley.

Este informe acompañará simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 13. CUMPLIMIENTO. En cualquier caso de incumplimiento de la regla fiscal, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente y mediante el informe de que trata el artículo anterior, las razones del incumplimiento y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma.

ARTÍCULO 14. COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL. El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas:

a) La metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal;

b) Las propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal;

c) El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley;

d) La suspensión de la regla fiscal de que trata el artículo 11 de la presente ley.

El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente ley, así como las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central

en los términos del artículo 2° de la presente ley. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.

ARTÍCULO 15. El artículo 15 de la Ley 179 de 1994 quedará así:

"Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica. Créase el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, como una cuenta sin personería jurídica, cuyo objeto es contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

El Fondo se constituirá con los recursos provenientes de los superávits totales del Gobierno Nacional Central, sus correspondientes rendimientos y por los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional. Sus recursos solo podrán destinarse a la amortización de la deuda pública, a los gastos extraordinarios para atender los eventos de que trata el artículo 11 de la presente ley y a la financiación del gasto contracíclico. En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento, administración operación e inversión de los recursos del Fondo y podrá incorporarlos al Presupuesto General de la Nación.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica y sus rendimientos serán administrados por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que solo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el Diario Oficial.

Dichos recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional al Banco de la República con la periodicidad que se determine en el contrato.

El capital del Fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos de acuerdo con los términos y condiciones que se pacten en el contrato de que trata el presente artículo".

ARTÍCULO 16. NORMAS ORGÁNICAS. Los artículos 4°, 7°, 8°, 9°, 10 y 15, son normas orgánicas.

ARTÍCULO 17. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2012 y desde su entrada en vigencia deroga todas las normas que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 5 de julio de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

WILLIAM BRUCE MAC MÁSTER ROJAS.

LEY 1429 DE 2010

(Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010)

por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I
NORMAS GENERALES

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES.

1. Pequeñas empresas: Para los efectos de esta ley, se entiende por pequeñas empresas aquellas cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Inicio de la actividad económica principal: Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica principal la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio, con independencia de que la correspondiente empresa previamente haya operado como empresa informal.

3. Tipos de informalidad de empleo: para los efectos de esta ley, existirán 2 tipos de informalidad de empleo:

   a) Informalidad por subsistencia: Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital.

   b) Informalidad con capacidad de acumulación: Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.

TÍTULO II
INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

CAPÍTULO I
FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

ARTÍCULO 3°. FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá:

a) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años, Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.

   Para el desarrollo de lo contenido en el anterior literal, la Superintendencia Financiera de Colombia o la entidad que corresponda facilitará y simplificará los trámites a los que se encuentren sujetos los establecimientos de crédito y demás operadores financieros.

b) Diseñar y promover, en el nivel central y en las entidades territoriales, el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzca la formalización y generación empresarial, y del empleo en el sector rural.

   En todo caso, los montos de los apoyos y las condiciones de reembolso estarán sometidos al logro de los objetivos previstos por el proyecto productivo o empresarial que se desarrolle. El Gobierno Nacional, en cada uno de los sectores, definirá mediante reglamento los criterios para su aplicación e implementación.

c) Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo.

d) Fortalecer las relaciones entre Universidad-Empresa-Estado, fomentando en todo el país iniciativas tendientes a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador en sus regiones.

e) Mejorar la ocupabilidad de los/as jóvenes, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas las etapas que necesite para su inserción social y laboral.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá programas especiales de formalización y generación de empleo en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, en consideración de su situación geográfica y carencias de infraestructura vial que impiden su conexión con el resto del país.

PARÁGRAFO 2°. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, en el sector agropecuario.

PARÁGRAFO 3°. El Gobierno Nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales de garantía a empresas creadas por jóvenes menores de veintiocho (28) años tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, por el ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido.

PARÁGRAFO 4°. El Conpes se reunirá al menos una vez al año para hacerle seguimiento a lo establecido en el presente artículo. El Comité Mixto de Formalización Empresarial y Laboral del Sistema Nacional de Competitividad se reunirá al menos una vez al año para coordinar los programas públicos y privados de desarrollo

empresarial que sirvan de apoyo y estímulo a la creación y formalización de las empresas y los trabajadores, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo.

PARÁGRAFO 5°. Estos programas de formación y capacitación tendrán prioridad para los jóvenes discapacitados.

CAPÍTULO II
PROGRESIVIDAD

ARTÍCULO 4°. PROGRESIVIDAD EN EL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al Impuesto sobre la Renta y Complementarios de forma progresiva, salvo en el caso de los regímenes especiales establecidos en la ley, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

Cero por ciento (0%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en los dos primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Veinticinco por ciento (25%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en el cuarto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en el quinto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Ciento por ciento (100%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas del sexto año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARÁGRAFO 1°. Para el caso de las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la presente ley, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, la progresividad seguirá los siguientes parámetros:

Cero por ciento (0%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en los ocho primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto de renta, aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el noveno año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el décimo año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Ciento por ciento (100%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas a partir del undécimo año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARÁGRAFO 2°. Los titulares de los beneficios consagrados en el presente artículo no serán objeto de retención en la fuente, en los cinco (5) primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica, y los diez (10) primeros años para los titulares del parágrafo 1°.

Para el efecto, deberán comprobar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarios de esta ley, mediante el respectivo certificado de la Cámara de Comercio, en donde se pueda constatar la fecha de inicio de su actividad empresarial acorde con los términos de la presente ley, y/o en su defecto con el respectivo certificado de inscripción en el RUT.

PARÁGRAFO 3°. Las empresas de que trata el presente artículo estarán sujetas al sistema de renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario a partir del sexto (6°) año gravable y a partir del undécimo (11) año gravable para los titulares del parágrafo 1°.

PARÁGRAFO 4°. Al finalizar la progresividad, las pequeñas empresas beneficiarias de que trata este artículo, que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a mil (1.000) UVT, se les aplicará el 50% de la tarifa del impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 5°. Las pequeñas empresas beneficiarias en los descuentos de las tarifas de renta indicadas en el presente artículo, que generen pérdidas o saldos tributarios podrán trasladar los beneficios que se produzcan durante la vigencia de dichos descuentos, hasta los cinco (5) periodos gravables siguientes, y para los titulares del parágrafo 1° hasta los diez (10) periodos gravables siguientes, sin perjuicio de lo establecido para las sociedades por el inciso 1° del artículo 147 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 5°. PROGRESIVIDAD EN EL PAGO DE LOS PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA. Las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, realizarán sus aportes al Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga de forma progresiva, siguiendo los parámetros mencionados a continuación:

Cero por ciento (0%) del total de los aportes mencionados en los dos primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Veinticinco por ciento (25%) del total de los aportes mencionados en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el cuarto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) del total de los aportes mencionados en el quinto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Ciento por ciento (100%) del total de los aportes mencionados del sexto año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARÁGRAFO 1°. Para el caso de las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la presente ley, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, la progresividad seguirá los siguientes parámetros:

Cero por ciento (0%) del total de los aportes mencionados en los ocho (8) primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el noveno (9°) año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) del total de los aportes mencionados en el décimo (10) año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Ciento por ciento (100%) del total de los aportes mencionados del undécimo (11) año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARÁGRAFO 2°. Los trabajadores gozarán de todos los beneficios y servicios derivados de los aportes mencionados en el presente artículo desde el inicio de su relación laboral, sin perjuicio de los trabajadores actuales.

PARÁGRAFO 3°. Los trabajadores de las empresas beneficiarias del régimen de progresividad de aportes a que se refiere el presente artículo, tendrán derecho durante los dos (2) primeros años a los servicios sociales referentes a recreación, turismo social y capacitación otorgados por las cajas de compensación familiar. A partir del tercer año, además de los anteriores servicios sociales, tendrán derecho a percibir la cuota monetaria de subsidio en proporción al aporte realizado y subsidio de vivienda. Una vez se alcance el pleno aporte por parte de sus empleadores, gozarán de la plenitud de los servicios del sistema.

ARTÍCULO 6°. PROGRESIVIDAD EN EL PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y OTROS IMPUESTOS. El Gobierno Nacional promoverá y creará incentivos para los entes territoriales que aprueben la progresividad en el pago del Impuesto de Industria y Comercio a las pequeñas empresas, así como su articulación voluntaria con los impuestos nacionales. Igualmente, promoverá entre los Concejos Municipales, Alcaldías, Asambleas Departamentales y Gobernaciones del país, la eliminación de los gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas, así como el registro de las mismas o de sus documentos de constitución.

ARTÍCULO 7°. PROGRESIVIDAD EN LA MATRÍCULA MERCANTIL Y SU RENOVACIÓN. Las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, pagarán tarifas progresivas para la matrícula mercantil y su renovación, de acuerdo con los siguientes parámetros:

Cero por ciento (0%) del total de la tarifa establecida para la obtención de la matrícula mercantil en el primer año de desarrollo de la actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) del total de la tarifa establecida para la renovación de la matrícula mercantil en el segundo año de desarrollo de la actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) del total de la tarifa establecida para la renovación de la matrícula mercantil en el tercer año de desarrollo de la actividad económica principal.

Ciento por ciento (100%) del total de la tarifa establecida para la renovación de la matrícula mercantil del cuarto año en adelante del desarrollo de la actividad económica principal.

ARTÍCULO 8°. Los beneficios establecidos en los artículos 4°, 5° y 7° de la presente ley se entenderán sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de las pequeñas empresas beneficiarias, en materia de presentación de declaraciones tributarias, del cumplimiento de sus obligaciones laborales y de sus obligaciones comerciales relacionadas con el registro mercantil.

TÍTULO III

INCENTIVOS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y FORMALIZACIÓN LABORAL EN LOS SECTORES RURAL Y URBANO

CAPÍTULO I

INCENTIVO PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO DE GRUPOS VULNERABLES

ARTÍCULO 9°. DESCUENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS DE LOS APORTES PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA. Los empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de veintiocho (28) años, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

PARÁGRAFO 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

PARÁGRAFO 2°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para menores de veintiocho (28) años que en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleado.

PARÁGRAFO 3°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios.

PARÁGRAFO 4°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

PARÁGRAFO 5°. No podrán ser beneficiarios de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociados.

PARÁGRAFO 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

ARTÍCULO 10. DESCUENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS DE LOS APORTES PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA PARA LOS EMPLEADORES QUE CONTRATEN PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO, EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN O EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD. Los descuentos y beneficios señalados en el artículo 9° de la presente ley aplicarán, para los nuevos empleos ocupados para poblaciones en situaciones de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, siempre que estén debidamente certificados por la autoridad competente.

PARÁGRAFO 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

PARÁGRAFO 2°. El beneficio de que trata este artículo en ningún caso podrá exceder de tres (3) años por empleado.

PARÁGRAFO 3°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 4°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

PARÁGRAFO 5°. No podrán ser beneficiarios de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociados.

PARÁGRAFO 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas en situación de desplazamiento, personas en proceso de reintegración o población en condición de discapacidad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

PARÁGRAFO 7°. Los descuentos, beneficios y condiciones señalados en el artículo 9° de la presente ley aplicarán para los nuevos empleos cabeza de familia de los niveles 1 y 2 del Sisbén.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para acceder a este beneficio, el cual sólo podrá aplicarse una vez se haya expedido dicha reglamentación.

ARTÍCULO 11. DESCUENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS DE LOS APORTES PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA. Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean mayores de cuarenta (40) años y que durante los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

PARÁGRAFO 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

PARÁGRAFO 2°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

PARÁGRAFO 4°. No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

PARÁGRAFO 5°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para mujeres mayores de cuarenta (40) años y en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleada.

PARÁGRAFO 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleadas que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

ARTÍCULO 12. PROHIBICIÓN DE ACUMULACIÓN DE BENEFICIOS. Los beneficios de que tratan los artículos 9°, 10, 11 y 13 de la presente ley no se podrán acumular entre sí.

CAPÍTULO II

INCENTIVO PARA LA FORMALIZACIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE EMPLEO PARA PERSONAS DE BAJOS INGRESOS

ARTÍCULO 13. DESCUENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS DE LOS APORTES PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA EN RELACIÓN A LOS TRABAJADORES DE BAJOS INGRESOS. Los empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes podrán tomar los aportes al Sena, ICBF

y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior, al que se va a realizar el correspondiente descuento.

PARÁGRAFO 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleados, entendiendo como nuevos empleados aquellas personas que aparezcan por primera vez en la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas; sin embargo, se consideran como nuevos empleos las personas que apareciendo en la base de datos denominada PILA, lo hayan sido como trabajadores independientes.

PARÁGRAFO 2°. El beneficio de que trata este artículo en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleado.

PARÁGRAFO 3°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios.

PARÁGRAFO 4°. Para efectos de que los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

PARÁGRAFO 5°. No podrán ser beneficiarios de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociados.

PARÁGRAFO 6°. En ningún caso el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas con salarios inferiores a 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

ARTÍCULO 14. PROHIBICIÓN DE ACUMULACIÓN DE BENEFICIOS. Los beneficios de que tratan los artículos 8°, 9°, 10 y 11 de la presente ley, no se podrán acumular entre sí.

ARTÍCULO 15. APLICACIÓN DE RETENCIÓN EN LA FUENTE PARA INDEPENDIENTES. <Ver Notas del Editor> A las personas independientes que tengan un solo contrato de prestación de servicios que no exceda de trescientos (300) UVT, se les aplicará las mismas tasas de retención de los asalariados estipuladas en la tabla de retención en la fuente contenida en el artículo 383 modificado por la Ley 1111 de 2006.

Para el efecto, en el momento de suscribir el respectivo contrato de prestación de servicios, el contratista deberá mediante declaración escrita manifestar al contratante la aplicación de la retención en la fuente esta-

blecida por esta norma y que solamente es beneficiario de un contrato de prestación de servicios durante el respectivo año no superior al equivalente a trescientas (300) UVT.

PARÁGRAFO. Asalariados no obligados a declarar. Modifícase el numeral tercero del artículo 593 del Estatuto Tributario así:

3. Que el asalariado no haya obtenido durante el respectivo año gravable ingresos totales o superiores a 4.073 UVT.

ARTÍCULO 16. APOYOS ECONÓMICOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA NI DE GANANCIA OCASIONAL. Son ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, los apoyos económicos no reembolsables entregados por el Estado, como capital semilla para el emprendimiento y como capital para el fortalecimiento de la empresa.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El beneficio de que trata este artículo aplicará a partir del año gravable 2010, inclusive.

TÍTULO IV
SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA FACILITAR LA FORMALIZACIÓN

CAPÍTULO I
SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES LABORALES

ARTÍCULO 17. OBJECIONES AL REGLAMENTO DE TRABAJO. Se modifica el artículo 119 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

"El Empleador publicará en cartelera de la empresa el Reglamento Interno de Trabajo y en la misma informará a los trabajadores, mediante circular interna, del contenido de dicho reglamento, fecha desde la cual entrará en aplicación.

La organización sindical, si la hubiere, y los trabajadores no sindicalizados, podrán solicitar al empleador dentro de los quince (15) días hábiles siguientes los ajustes que estimen necesarios cuando consideren que sus cláusulas contravienen los artículos 106, 108, 111, 112 ó 113 del Código Sustantivo del Trabajo.

Si no hubiere acuerdo el inspector del trabajo adelantará la investigación correspondiente, formulará objeciones si las hubiere y ordenará al empleador realizar las adiciones, modificaciones o supresiones conducentes, señalando como plazo máximo quince (15) días hábiles, al cabo de los cuales el empleador realizará los ajustes so pena de incurrir en multa equivalente a cinco (5) veces el salario mínimo legal mensual vigente".

ARTÍCULO 18. DESCUENTOS PROHIBIDOS. Modifícase el artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 149. Descuentos prohibidos.

1. El empleador no puede deducir, retener o compensar suma alguna del salario, sin orden suscrita por el trabajador, para cada caso, o sin mandamiento judicial. Quedan especialmente comprendidos en esta prohibición los descuentos o compensaciones por concepto de uso o arrendamiento de locales, herramientas o útiles de trabajo; deudas del trabajador para con el empleador, sus socios, sus parientes o sus representantes; indemnización por daños ocasionados a los locales, máquinas, materias primas o productos elaborados o pérdidas o averías de elementos de trabajo; entrega de mercancías, provisión de alimentos y precio de alojamiento.

2. Tampoco se puede efectuar la retención o deducción sin mandamiento judicial, aunque exista orden escrita del trabajador, cuando quiera que se afecte el salario mínimo legal o convencional, o la parte del salario declarada inembargable por la ley.

3. Los empleadores quedarán obligados a efectuar oportunamente los descuentos autorizados por sus trabajadores que se ajusten a la ley. El empleador que incumpla lo anterior, será responsable de los perjuicios que dicho incumplimiento le ocasione al trabajador o al beneficiario del descuento.

ARTÍCULO 19. TRÁMITE DE LOS PRÉSTAMOS. Modifícase el artículo 151 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 151. Trámite de los préstamos. El empleador y su trabajador podrán acordar por escrito el otorgamiento de préstamos, anticipos, deducciones, retenciones o compensaciones del salario, señalando la cuota objeto de deducción o compensación y el plazo para la amortización gradual de la deuda.

Cuando pese a existir el acuerdo, el empleador modifique las condiciones pactadas, el trabajador podrá acudir ante el inspector de trabajo a efecto de que exija su cumplimiento, so pena de la imposición de sanciones.

ARTÍCULO 20. COMPENSACIÓN EN DINERO DE LAS VACACIONES. Modifícase el numeral 1 del artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

"Artículo 189. Compensación en dinero de las vacaciones. Empleador y trabajador, podrán acordar por escrito, previa solicitud del trabajador, que se pague en dinero hasta la mitad de las vacaciones".

ARTÍCULO 21. FINANCIACIÓN DE VIVIENDAS. Modifícase el numeral 3 del artículo 256 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 256. Financiación de viviendas.

3. Los préstamos, anticipos y pagos a que se refieren los numerales anteriores se aprobarán y pagarán directamente por el empleador, cuando el trabajador pertenezca al régimen tradicional de cesantías, y por los fondos cuando el trabajador pertenezca al régimen de cesantía previsto en la Ley 50 de 1990 y la Ley 91 de 1989, que hace referencia al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, previa solicitud por escrito del trabajador, demostrando además, que estas van a ser invertidas para los fines indicados en dichos numerales.

Formulada la solicitud de pago parcial de cesantías por el trabajador con el lleno de los requisitos legales exigidos, el empleador o el fondo privado de cesantías, según el caso, deberá aprobar y pagar el valor solicitado

dentro del término máximo de cinco (5) días hábiles. Vencido este plazo sin que se haya realizado el pago, el trabajador solicitará la intervención del Ministerio de la Protección Social, para que ordene al empleador o al fondo privado realizar el pago correspondiente, so pena de incurrir en la imposición de multas.

ARTÍCULO 22. PUBLICACIÓN REGLAMENTO DE TRABAJO. Se modifica el artículo 120 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Una vez cumplida la obligación del artículo 12, el empleador debe publicar el reglamento del trabajo, mediante la fijación de dos (2) copias en caracteres legibles, en dos (2) sitios distintos. Si hubiere varios lugares de trabajo separados, la fijación debe hacerse en cada uno de ellos.

ARTÍCULO 23. DESCONGESTIÓN ADMINISTRATIVA. Modifícanse parcialmente los artículos 3° y 4° de la Ley 43 de 1984 así:

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las funciones asignadas por los artículos 3° y 4° de la Ley 43 de 1984 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy de la Protección Social, corresponde realizarlas a la alcaldía del domicilio principal de la asociación de pensionados.

CAPÍTULO II

SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES COMERCIALES

ARTÍCULO 24. DETERMINACIÓN DE LA CAUSAL DE DISOLUCIÓN DE UNA SOCIEDAD. Cuando la disolución requiera de declaración por parte de la asamblea general de accionistas o de la junta de socios, los asociados, por la mayoría establecida en los estatutos o en la ley, deberán declarar disuelta la sociedad por ocurrencia de la causal respectiva e inscribirán el acta en el registro mercantil.

Los asociados podrán evitar la disolución de la sociedad adoptando las modificaciones que sean del caso, según la causal ocurrida, siempre que el acta que contenga el acuerdo se inscriba en el registro mercantil dentro de los dieciocho meses siguientes a la ocurrencia de la causal.

Cuando agotados los medios previstos en la ley o en el contrato para hacer la designación de liquidador, esta no se haga, cualquiera de los asociados podrá acudir a la Superintendencia de Sociedades para que designe al liquidador. La designación por parte del Superintendente procederá de manera inmediata, aunque en los estatutos se hubiere pactado cláusula compromisoria.

La referida designación se hará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 25. LIQUIDACIÓN PRIVADA DE SOCIEDADES SIN PASIVOS EXTERNOS. En aquellos casos en que, una vez confeccionado el inventario del patrimonio social conforme a la ley, se ponga de manifiesto que la sociedad carece de pasivo externo, el liquidador de la sociedad convocará de modo inmediato a una reunión de la asamblea general de accionistas o junta de socios, con el propósito de someter a su consideración tanto el mencionado inventario como la cuenta final de la liquidación.

En caso de comprobarse que, en contra de lo consignado en el inventario, existen obligaciones frente a terceros, los asociados se harán solidariamente responsables frente a los acreedores.

Esta responsabilidad se extenderá hasta por un término de cinco años contados a partir de la inscripción en el registro mercantil del acta que contiene el inventario y la cuenta final de liquidación.

ARTÍCULO 26. DEPÓSITO DE ACREENCIAS NO RECLAMADAS. Cuando el acreedor no se acerque a recibir el pago de su acreencia, el liquidador estará facultado para hacer un depósito judicial a nombre del acreedor respectivo por el monto de la obligación reflejada en el inventario del patrimonio social.

ARTÍCULO 27. ADJUDICACIÓN ADICIONAL. Cuando después de terminado el proceso de liquidación voluntaria, aparezcan nuevos bienes de la sociedad, o cuando el liquidador haya dejado de adjudicar bienes inventariados, habrá lugar a una adjudicación adicional conforme a las siguientes reglas:

1. La adjudicación adicional estará a cargo, en primer término, del liquidador que adelantó la liquidación de la compañía, pero si han transcurrido cinco (5) años desde la aprobación de la cuenta final de liquidación o el liquidador no puede justificadamente adelantar el trámite, la Superintendencia de Sociedades lo designará para que adelante el trámite pertinente.

2. Podrá formular la solicitud cualquiera de los acreedores relacionados en el inventario del patrimonio social, mediante memorial en que se haga una relación de los nuevos bienes y se acompañen las pruebas a que hubiere lugar.

3. Establecido el valor de los bienes por el liquidador, este procederá a adjudicarlos a los acreedores insolutos, en el orden establecido en el inventario del patrimonio social. En el evento de no existir acreedores, adjudicará los bienes entre quienes ostentaron por última vez la calidad de asociados, según el porcentaje de participación que les correspondía en el capital de la sociedad.

4. En acta firmada por el liquidador se consignará la descripción de los activos adjudicados, el valor correspondiente y la identificación de la persona o personas a las que les fueron adjudicados.

5. Los gastos en que se incurra para la adjudicación adicional, serán de cuenta de los adjudicatarios.

ARTÍCULO 28. ACCIONES CONTRA SOCIOS Y LIQUIDADORES EN LA LIQUIDACIÓN VOLUNTARIA. La Superintendencia de Sociedades, en uso de funciones jurisdiccionales, conocerá de las acciones de responsabilidad contra socios y liquidadores según las normas legales vigentes.

Dichas acciones se adelantarán, en única instancia, a través del procedimiento verbal sumario regulado en el Código de Procedimiento Civil.

ARTÍCULO 29. REACTIVACIÓN DE SOCIEDADES Y SUCURSALES EN LIQUIDACIÓN. La asamblea general de accionistas, la junta de socios, el accionista único o la sociedad extranjera titular de sucursales en Colombia podrá, en cualquier momento posterior a la iniciación de la liquidación, acordar la reactivación de la sociedad o sucursal de sociedad extranjera, siempre que el pasivo externo no supere el 70% de los activos sociales y que no se haya iniciado la distribución de los remanentes a los asociados.

La reactivación podrá concurrir con la transformación de la sociedad, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley.

En todo caso, si se pretende la transformación de la compañía en sociedad por acciones simplificada, la determinación respectiva requerirá el voto unánime de la totalidad de los asociados.

Para la reactivación, el liquidador de la sociedad someterá a consideración de la asamblea general de accionistas o junta de socios un proyecto que contendrá los motivos que dan lugar a la misma y los hechos que acreditan las condiciones previstas en el artículo anterior.

Igualmente, deberán prepararse estados financieros extraordinarios, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes, con fecha de corte no mayor a treinta días contados hacia atrás de la fecha de la convocatoria a la reunión del máximo órgano social.

La decisión de reactivación se tomará por la mayoría prevista en la ley para la transformación. Los asociados ausentes y disidentes podrán ejercer el derecho de retiro en los términos de la ley.

El acta que contenga la determinación de reactivar la compañía se inscribirá en el registro mercantil de la Cámara de Comercio del domicilio social. La determinación deberá ser informada a los acreedores dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se adoptó la decisión, mediante comunicación escrita dirigida a cada uno de ellos.

Los acreedores tendrán derecho de oposición judicial en los términos previstos en el artículo 175 del Código de Comercio. La acción podrá interponerse dentro de los treinta días siguientes al recibo del aviso de que trata el inciso anterior. La acción se tramitará ante la Superintendencia de Sociedades que resolverá en ejercicio de funciones jurisdiccionales a través del proceso verbal sumario.

ARTÍCULO 30. El artículo 10 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

"Artículo 10. Otros presupuestos de admisión. La solicitud de inicio del proceso de reorganización deberá presentarse acompañada de los documentos que acrediten, además de los supuestos de cesación de pagos o de incapacidad de pago inminente, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No haberse vencido el plazo establecido en la ley para enervar las causales de disolución, sin haber adoptado las medidas tendientes a subsanarlas.

2. Llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales.

3. Si el deudor tiene pasivos pensionales a cargo, tener aprobado el cálculo actuarial y estar al día en el pago de las mesadas pensionales, bonos y títulos pensionales exigibles.

   Las obligaciones que por estos conceptos se causen durante el proceso, así como las facilidades de pago convenidas con antelación al inicio del proceso de reorganización serán pagadas de preferencia, inclusive, sobre los demás gastos de administración".

ARTÍCULO 31. DISPOSICIONES COMUNES SOBRE LIQUIDACIÓN PRIVADA. En ningún proceso de liquidación privada se requerirá protocolizar los documentos de la liquidación según lo establecido en el inciso 3o del artículo 247 del Código de Comercio. <sic> Cualquier sociedad en estado de liquidación privada podrá ser parte de un proceso de fusión o escisión.

Durante el período de liquidación las sociedades no tendrán obligación de renovar la matrícula mercantil.

ARTÍCULO 32. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o de cualquiera otra índole a que hubiere lugar, la existencia de pasivos por retenciones de carácter obligatorio a favor de autoridades fiscales, descuentos efectuados a trabajadores o aportes al sistema de seguridad social no impedirá al deudor acceder al proceso de reorganización.

En todo caso, al momento de presentar la solicitud el deudor informará al juez acerca de su existencia y presentará un plan para la atención de dichos pasivos, los cuales deberán satisfacerse a más tardar al momento de la confirmación del acuerdo de reorganización. Si a esa fecha no se cumpliere dicha condición, el juez no podrá confirmar el acuerdo que le fuere presentado.

Las obligaciones que por estos conceptos se causen con posterioridad al inicio del proceso serán pagadas como gastos de administración.

ARTÍCULO 33. Los numerales primero y tercero del artículo 13 de la Ley 1116 de 2006 quedarán así:

"1. Los cinco (5) estados financieros básicos correspondientes a los tres (3) últimos ejercicios y los dictámenes respectivos, si existieren, suscritos por Contador Público o Revisor Fiscal, según sea el caso, salvo que el deudor, con anterioridad, hubiere remitido a la Superintendencia tales estados financieros en las condiciones indicadas, en cuyo caso, la Superintendencia los allegará al proceso para los fines pertinentes".

"3. Un estado de inventario de activos y pasivos con corte a la misma fecha indicada en el numeral anterior, debidamente certificado, suscrito por contador público o revisor fiscal, según sea el caso".

ARTÍCULO 34. Agréguense dos parágrafos al artículo 17 de la Ley 1116 de 2006, los cuales quedarán así:

"PARÁGRAFO 3º. Desde la presentación de la solicitud de reorganización hasta la aceptación de la misma, el deudor únicamente podrá efectuar pagos de obligaciones propias del giro ordinario de sus negocios, tales como laborales, fiscales y proveedores.

PARÁGRAFO 4º. En especial el juez del concurso podrá autorizar el pago anticipado de las pequeñas acreencias, es decir aquellas que, en conjunto, no superen el cinco por ciento del pasivo externo del deudor".

ARTÍCULO 35. INTERVENCIÓN DE PROMOTOR EN LOS PROCESOS DE REORGANIZACIÓN. Las funciones que de acuerdo con la Ley 1116 de 2006 corresponden al promotor serán cumplidas por el representante legal de la persona jurídica deudora o por el deudor persona natural comerciante, según el caso.

Excepcionalmente, el juez del concurso podrá designar un promotor cuando a la luz de las circunstancias en su criterio se justifique, para lo cual tomará en cuenta entre otros factores la importancia de la empresa, el

monto de sus pasivos, el número de acreedores, el carácter internacional de la operación, la existencia de anomalías en su contabilidad y el incumplimiento de obligaciones legales por parte del deudor.

Cualquier número de acreedores no vinculados que representen, cuando menos, el treinta por ciento del total del pasivo externo podrán solicitar en cualquier tiempo la designación de un promotor, en cuyo caso el juez del concurso procederá a su designación de manera inmediata. La solicitud podrá ser presentada desde el inicio del proceso y el porcentaje de votos será calculado con base en la información presentada por el deudor con su solicitud.

De igual manera, el deudor podrá solicitar la designación del promotor desde el inicio del proceso, en cuyo caso el juez del concurso procederá a su designación.

En aquellos casos en que se designe el Promotor, este cumplirá todas las funciones previstas en la Ley 1116 de 2006.

ARTÍCULO 36. El artículo 29 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

"Artículo 29. Objeciones. Del proyecto de reconocimiento y graduación de créditos y derechos de voto presentados por el promotor, se correrá traslado en las oficinas del juez del concurso por el término de cinco (5) días.

El deudor no podrá objetar las acreencias incluidas en la relación de pasivos presentada por él, con la solicitud de inicio del proceso de reorganización. Por su parte, los administradores no podrán objetar las obligaciones de acreedores externos que estén incluidas dentro de la relación efectuada por el deudor.

De manera inmediata al vencimiento del término anterior, el Juez del concurso correrá traslado de las objeciones por un término de tres (3) días para que los acreedores objetados se pronuncien con relación a las mismas, aportando las pruebas documentales a que hubiere lugar.

Vencido dicho plazo, correrá un término de diez (10) días para provocar la conciliación de las objeciones. Las objeciones que no sean conciliadas serán decididas por el juez del concurso en la audiencia de que trata el artículo siguiente.

La única prueba admisible para el trámite de objeciones será la documental, la cual deberá aportarse con el escrito de objeciones o con el de respuesta a las mismas.

No presentadas objeciones, el juez del concurso reconocerá los créditos, establecerá los derechos de voto y fijará el plazo para la presentación del acuerdo por providencia que no tendrá recurso alguno".

ARTÍCULO 37. El artículo 30 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

"Artículo 30. Decisión de objeciones. Si se presentaren objeciones, el juez del concurso procederá así:

1. Tendrá como pruebas las documentales aportadas por las partes.
2. En firme la providencia de decreto de pruebas convocará a audiencia para resolver las objeciones, la cual se llevará a cabo dentro de los cinco días siguientes.

3. En la providencia que decida las objeciones el Juez reconocerá los créditos, asignará los derechos de voto y fijará plazo para la celebración del acuerdo. Contra esta providencia solo procederá el recurso de reposición que deberá presentarse en la misma audiencia.

   En ningún caso la audiencia podrá ser suspendida".

ARTÍCULO 38. El artículo 31 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

"Artículo 31. Término para celebrar el acuerdo de reorganización. En la providencia de reconocimiento de créditos se señalará el plazo de cuatro meses para celebrar el acuerdo de reorganización, sin perjuicio de que las partes puedan celebrarlo en un término inferior. El término de cuatro meses no podrá prorrogarse en ningún caso.

Dentro del plazo para la celebración del acuerdo, el promotor con fundamento en el plan de reorganización de la empresa y el flujo de caja elaborado para atender el pago de las obligaciones, deberá presentar ante el juez del concurso, según sea el caso, un acuerdo de reorganización debidamente aprobado con los votos favorables de un número plural de acreedores que representen, por lo menos, la mayoría absoluta de los votos admitidos. Dicha mayoría deberá, adicionalmente, conformarse de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Existen cinco (5) categorías de acreedores, compuestas respectivamente por:

   a) Los titulares de acreencias laborales;

   b) Las entidades públicas;

   c) Las instituciones financieras, nacionales y demás entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, de carácter privado, mixto o público; y las instituciones financieras extranjeras;

   d) Acreedores internos, y

   e) Los demás acreedores externos.

2. Deben obtenerse votos favorables provenientes de por lo menos de tres (3) categorías de acreedores.

3. En caso de que solo existan tres (3) categorías de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos favorables provenientes de acreedores pertenecientes a dos (2) de ellas.

4. De existir solo dos (2) categorías de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos favorables provenientes de ambas clases de acreedores.

Si el acuerdo de reorganización debidamente aprobado no es presentado en el término previsto en este artículo, comenzará a correr de inmediato el término para celebrar el acuerdo de adjudicación.

El acuerdo de reorganización aprobado con el voto favorable de un número plural de acreedores que representen, por lo menos, el setenta y cinco por ciento (75%) de los votos no requerirá de las categorías de acreedores votantes, establecidas en las reglas contenidas en los numerales anteriores.

PARÁGRAFO 1º. Para los efectos previstos en esta ley se consideran acreedores internos los socios o accionistas de las sociedades, el titular de las cuotas o acciones en la empresa unipersonal y los titulares de participaciones en cualquier otro tipo de persona jurídica. En el caso de la persona natural comerciante, el deudor tendrá dicha condición.

Para efectos de calcular los votos, cada acreedor interno tendrá derecho a un número de votos equivalente al valor que se obtenga al multiplicar su porcentaje de participación en el capital, por la cifra que resulte de restar del patrimonio, las partidas correspondientes a utilidades decretadas en especie y el monto de la cuenta de revalorización del patrimonio, así haya sido capitalizada, de conformidad con el balance e información con corte a la fecha de admisión al proceso de insolvencia. Cuando el patrimonio fuere negativo cada accionista tendrá derecho a un voto.

La reforma del acuerdo de reorganización deberá ser adoptada con el mismo porcentaje de votos requeridos para su aprobación y confirmación. Para el efecto, serán descontados de los votos originalmente determinados aquellas acreencias que hayan sido extinguidas en ejecución del acuerdo de reorganización, permaneciendo los votos de los acreedores internos igual a los calculados para la primera determinación, con base en la fecha de inicio del proceso.

PARÁGRAFO 2º. Cuando los acreedores internos o vinculados detenten la mayoría decisoria en el acuerdo de reorganización, no podrá preverse en el acuerdo ni en sus reformas un plazo para la atención del pasivo externo de acreedores no vinculados superior a diez años contados desde la fecha de celebración del acuerdo, salvo que la mayoría de los acreedores externos consientan en el otorgamiento de un plazo superior".

ARTÍCULO 39. El artículo 37 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

"Artículo 37. Plazo y confirmación del acuerdo de adjudicación. Vencido el término para presentar el acuerdo de reorganización sin que este hubiere sólo presentado o no confirmado el mismo, el juez proferirá auto en que se adoptarán las siguientes decisiones:

1. Se designará liquidador, a menos que el proceso de reorganización se hubiere adelantado con promotor, caso en el cual hará las veces de liquidador.

2. Se fijará el plazo para la presentación del inventario valorado, y

3. Se ordenará la actualización de los gastos causados durante el proceso de reorganización. Del inventario valorado y de los gastos actualizados se correrá traslado por el término de tres (3) días para formular objeciones. De presentarse objeciones, se aplicará el procedimiento previsto para el proceso de reorganización. Resueltas las objeciones o en caso de no presentarse, se iniciará el término de treinta (30) días para la presentación del acuerdo de adjudicación.

Durante el término anterior, solo podrán enajenarse los bienes perecederos del deudor que estén en riesgo inminente de deterioro, depositando el producto de la venta a orden del juez del concurso. Los demás bienes podrán enajenarse si así lo autoriza la mayoría absoluta de los acreedores, autorización que en todo caso deberá ser confirmada por el Juez competente.

En el acuerdo de adjudicación se pactará la forma como serán adjudicados los bienes del deudor, pagando primero las obligaciones causadas con posterioridad al inicio del proceso de insolvencia y luego las contenidas en la calificación y graduación aprobada. En todo caso, deberán seguirse las reglas de adjudicación señaladas en esta ley.

El acuerdo de adjudicación debe ser aprobado por las mayorías y en la forma prevista en la presente ley para la aprobación del acuerdo de reorganización, respetando en todo caso las prelaciones de ley y, en especial, las relativas a los pasivos pensionales. Para el efecto, el deudor acreditará el estado actual de los gastos de administración y los necesarios para la ejecución del acuerdo y la forma de pago, respetándoles su prelación.

Si el acuerdo de adjudicación no es presentado ante el Juez del concurso en el plazo previsto en la presente norma, se entenderá que los acreedores aceptan que la Superintendencia o el juez adjudiquen los bienes del deudor, conforme a las reglas de adjudicación de bienes previstas en la presente ley.

Para la confirmación del acuerdo de adjudicación regirán las mismas normas de confirmación del acuerdo de reorganización, entendiéndose que, si no hay confirmación del de adjudicación, el juez del concurso, procederá a adjudicar los bienes del deudor en los términos señalados en el inciso anterior.

La providencia que adjudica deberá proferirse a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes a la audiencia de confirmación del acuerdo de adjudicación, sin que el mismo haya sido confirmado o al vencimiento del plazo para su presentación, observando los parámetros previstos en esta ley. Contra el acto que decrete la adjudicación de los bienes no procederá recurso alguno.

PARÁGRAFO 1º. En todo caso, el juez del concurso ordenará la cancelación de los gravámenes que pesen sobre los bienes adjudicados, incluyendo los de mayor extensión.

PARÁGRAFO 2º. Respecto de los bienes que no forman parte del patrimonio a adjudicar, se aplicará lo dispuesto a los bienes excluidos de conformidad con lo previsto en la presente ley para el proceso de liquidación judicial.

PARÁGRAFO 3º. Los efectos de la liquidación por adjudicación serán, además de los mencionados en el artículo 38 de la Ley 1116 de 2006, los contenidos en el artículo 50 de la misma ley".

ARTÍCULO 40. MEDIOS ELECTRÓNICOS. Se permitirá la utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procesos de insolvencia de conformidad con lo previsto en la Ley 527 de 1999 y para el cumplimiento de los trámites ante el Registro Mercantil, entidades sin ánimo de lucro y ante el Registro Único de Proponentes delegados en las Cámaras de Comercio.

En aquellos casos en que se requiera presentación personal, tal requisito se considerará cumplido mediante el mecanismo de firma digital. Cuando la ley exija la presentación de un título valor original no podrán utilizarse medios electrónicos.

ARTÍCULO 41. El artículo 123 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

"Artículo 123. Publicidad de los Contratos de Fiducia Mercantil con fines de garantía que consten en documento privado. Los contratos de fiducia mercantil con fines de garantía que consten en documento privado deberán inscribirse en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio del fiduciante, sin perjuicio de la inscripción o registro que de acuerdo con la clase de acto o con la naturaleza de los bienes, deba hacerse conforme a la ley".

ARTÍCULO 42. EXCLUSIÓN DE LA PRESENTACIÓN PERSONAL DE LOS PODERES PARA ADELANTAR TRÁMITES ANTE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Los poderes que se confieran para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio, y Cámara de Comercio, relacionados con el registro de signos distintivos y nuevas creaciones, no requerirán presentación personal.

Se presume auténticas, mientras no se compruebe lo contrario mediante declaración de autoridad competente, las actas de los órganos sociales y de administración de las sociedades y entidades sin ánimo de lucro, así como sus extractos y copias autorizadas por el Secretario o por el Representante de la respectiva persona jurídica, que deben registrarse ante las Cámaras de Comercio. En consecuencia, no se requerirá realizar presentación personal de estos documentos ante el secretario de la Cámara de Comercio correspondiente, juez o notario.

ARTÍCULO 43. Los numerales 4 y 7 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 quedarán así:

"4. Ordenar la remoción de los administradores, revisor fiscal y empleados, según sea el caso, por incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades, o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos, de oficio o a petición de parte, mediante providencia motivada en la cual designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades. La remoción ordenada por la Superintendencia de Sociedades implicará una inhabilidad para ejercer el comercio, hasta por diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo correspondiente.

A partir del sometimiento a control, se prohíbe a los administradores y empleados la constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad, enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de los negocios sin autorización previa de la Superintendencia de Sociedades. Cualquier acto celebrado o ejecutado en contravención a lo dispuesto en el presente artículo será ineficaz de pleno derecho.

El reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en este artículo será de competencia de la Superintendencia de Sociedades de oficio en ejercicio de funciones administrativas. Así mismo, las partes podrán solicitar a la Superintendencia su reconocimiento a través del proceso verbal sumario.

7. Convocar a la sociedad al trámite de un proceso de insolvencia, independientemente a que esté incursa en una situación de cesación de pagos".

ARTÍCULO 44. El artículo 121 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

"Artículo 121. Contribuciones. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de Sociedades provendrán de la contribución a cargo de las Sociedades sometidas a su vigilancia o control, así como de las tasas de que trata el presente artículo.

La contribución consistirá en una tarifa que será calculada sobre el monto total de los activos, incluidos los ajustes integrales por inflación, que registre la sociedad a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Dicha contribución será liquidada conforme a las siguientes reglas:

1. El total de las contribuciones corresponderá al monto del presupuesto de funcionamiento e inversión que demande la Superintendencia en la vigencia anual respectiva, deducidos los excedentes por contribuciones y tasas de la vigencia anterior.

2. Con base en el total de activos de las sociedades vigiladas y controladas al final del período anual anterior, la Superintendencia de Sociedades, mediante resolución, establecerá la tarifa de la contribución a cobrar, que podrá ser diferente según se trate de sociedades activas, en período preoperativo, en concordato, en reorganización o en liquidación.

3. La tarifa que sea fijada no podrá ser superior al uno por mil del total de activos de las sociedades vigiladas o controladas.

4. En ningún caso, la contribución a cobrar a cada sociedad podrá exceder del uno por ciento del total de las contribuciones, ni ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

5. Cuando la sociedad contribuyente no permanezca vigilada o controlada durante toda la vigencia, su contribución será proporcional al período bajo vigilancia o control. No obstante, si por el hecho de que alguna o algunas sociedades no permanezcan bajo vigilancia o control durante todo el período, se genera algún defecto presupuestal que requiera subsanarse, el Superintendente podrá liquidar y exigir a los demás contribuyentes el monto respectivo en cualquier tiempo durante la vigencia correspondiente.

6. Las contribuciones serán liquidadas para cada sociedad anualmente con base en el total de sus activos, multiplicados por la tarifa que fije la Superintendencia de Sociedades para el período fiscal correspondiente.

7. Cuando una sociedad no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, la Superintendencia hará la correspondiente liquidación con base en los activos registrados en el último balance que repose en los archivos de la entidad. Sin embargo, una vez recibidos los estados financieros correspondientes a la vigencia anterior, deberá procederse a la reliquidación de la contribución.

8. Cuando una sociedad presente saldos a favor producto de la reliquidación, estos podrán ser aplicados, en primer lugar, a obligaciones pendientes de pago con la entidad, y, en segundo lugar, para ser deducidos del pago de la vigencia fiscal que esté en curso.

La Superintendencia de Sociedades podrá cobrar a las sociedades no vigiladas ni controladas o a otras entidades o personas, tasas por los servicios que les preste, según sean los costos que cada servicio implique para la entidad, determinados con base en la remuneración del personal dedicado a la actividad, en forma proporcional al tiempo requerido; el costo de su desplazamiento en términos de viáticos y transporte terrestre y aéreo, cuando a ello hubiere lugar; y gastos administrativos tales como correo, fotocopias, certificados y peritos.

Las sumas por concepto de contribuciones o tasas por prestación de servicios que no sean canceladas en los plazos fijados por la Superintendencia, causarán los mismos intereses de mora aplicables al impuesto de renta y complementarios".

CAPÍTULO III

SIMPLIFICACIÓN DE OTROS TRÁMITES

ARTÍCULO 45. PROGRESIVIDAD EN EL COBRO DE TASAS POR SERVICIOS REQUERIDOS PARA EL DESARROLLO FORMAL DE LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES PARA LAS PEQUEÑAS EMPRESAS. Las entidades que por mandato legal deban establecer el cobro de tasas por servicios requeridos para el desarrollo formal de las actividades empresariales, deberán reglamentar de manera especial el pago de manera progresiva de estos para las pequeñas empresas.

ARTÍCULO 46. BENEFICIOS DERIVADOS DEL SISBÉN. Los beneficios derivados de los programas que utilicen como criterio de identificación y focalización el Sisbén no podrán suspenderse dentro del año siguiente al que el beneficiario haya sido vinculado por un contrato de trabajo vigente. No obstante el cupo del beneficiario del Régimen Subsidiado en Salud se mantendrá hasta por los dos (2) años siguientes a la vinculación laboral.

Para lo anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá diseñar un mecanismo de control que impida el doble pago al Sistema de Seguridad Social en Salud.

ARTÍCULO 47. Modifíquese el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará de la siguiente manera:

"Artículo 72. Sanciones de carácter administrativo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo impondrá sanciones, cumpliendo el trámite respectivo que iniciará de oficio o previa la presentación del reclamo, a los prestadores de servicios turísticos cuando incurran en las infracciones tipificadas en el artículo 71 de la presente ley, con base en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Las sanciones aplicables serán las siguientes:

1. Amonestación escrita.

2. Multas que se destinarán al Fondo de Promoción Turística, hasta por un valor equivalente a 20 salarios mínimos legales mensuales.

3. Cuando la infracción consista en la prestación de servicios turísticos sin estar inscrito en el Registro Nacional de Turismo la multa será de 5 hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, gradualidad que establecerá mediante resolución el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha multa irá acompañada de la solicitud de cierre del establecimiento dirigida al respectivo alcalde distrital o municipal, quien también podrá proceder de oficio o a solicitud de cualquier persona. Solo se podrá restablecer la prestación del servicio, una vez se haya cerrado el establecimiento, pagado la multa y obtenido el respectivo Registro.

   El cierre no procederá tratándose de viviendas destinadas a la prestación ocasional de alojamiento turístico, caso en el cual se aplicarán multas sucesivas si se sigue prestando el servicio, hasta tanto se obtenga el respectivo Registro.

4. Suspensión hasta por treinta días calendario de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

5. Cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que implicará la prohibición de ejercer la actividad turística durante 5 años a partir de la sanción.

PARÁGRAFO 1º. No obstante la aplicación de alguna de las sanciones anteriores, tratándose de incumplimiento de las obligaciones contractuales con los usuarios, el turista reclamante podrá demandar el incumplimiento ante la jurisdicción ordinaria. En todo caso, el Ministerio podrá exigir al prestador la devolución de los dineros pagados por el turista y el pago de las indemnizaciones previstas en la cláusula de responsabilidad reglamentada por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los prestadores de servicios turísticos que estuvieren operando sin estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo, podrán solicitar su inscripción dentro de los noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de esta norma. Las investigaciones administrativas en curso serán suspendidas por el plazo aquí contemplado. Si dentro del mismo plazo los investigados cumplieren con su deber de inscripción, la investigación será archivada. El plazo previsto en este parágrafo suspenderá el término de caducidad de las investigaciones administrativas en curso".

ARTÍCULO 48. PROHIBICIÓN PARA ACCEDER A LOS BENEFICIOS DE ESTA LEY. No podrán acceder a los beneficios contemplados en los artículos 4º, 5º y 7º de esta ley las pequeñas empresas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles o los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley. Las pequeñas empresas que se hayan acogido al beneficio y permanezcan inactivas serán reportadas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para los fines pertinentes.

PARÁGRAFO. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) le hará especial seguimiento al mandato contemplado en el presente artículo.

ARTÍCULO 49. SANCIONES POR EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN FALSA. Quienes suministren información falsa con el propósito de obtener los beneficios previstos en los artículos 4º 5º, 7º, 9º, 10, 11 y 13 de

la presente ley deberán pagar el valor de las reducciones de las obligaciones tributarias obtenidas, y además una sanción correspondiente al doscientos por ciento (200%) del valor de tales beneficios, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

ARTÍCULO 50. DEPURACIÓN DEL REGISTRO MERCANTIL. Durante los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los empresarios que renueven su matrícula mercantil o la de sus establecimientos de comercio, sucursales y agencias podrán pagar las renovaciones de años anteriores de la siguiente manera:

1. Las renovaciones cuyo plazo se venció antes del 2008 no tendrán costo alguno.

2. Las renovaciones correspondientes al año 2008 y 2009 tendrán un valor equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tarifa aprobada para dichos años.

3. Las renovaciones correspondientes al año 2010 se pagarán de conformidad con la tarifa aprobada para dicho año.

PARÁGRAFO 1º. Las sociedades cuya última renovación se efectuó diez (10) años antes a la vigencia de la presente ley, no incursas en proceso de liquidación, tendrán un plazo de doce (12) meses para que cumplan con la mencionada obligación, vencido este término, de no hacerlo, quedarán disueltas y en estado de liquidación y cualquier persona que demuestre un interés legítimo podrá solicitar a la Superintendencia de Sociedades que designe un liquidador en los términos previstos en esta ley. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos de terceros debidamente inscritos en el respectivo Registro Mercantil.

PARÁGRAFO 2º. Las personas naturales y los establecimientos de comercio, sucursales y agencias cuya última renovación se efectuó diez (10) años antes de la vigencia de la presente ley, tendrán un plazo de doce (12) meses para ponerse al día en la renovación de la Matrícula Mercantil. Vencido este término, de no hacerlo, la Cámara cancelará la respectiva matrícula, sin perjuicio de los derechos de terceros debidamente inscritos en el respectivo Registro Mercantil.

PARÁGRAFO 3º. Las Cámaras de Comercio informarán previamente las circunstancias previstas en el presente artículo a los interesados mediante carta o correo electrónico a la última dirección registrada, si la tuviere. Así mismo, publicarán al menos un aviso en un periódico de circulación nacional y uno en su página web, 90 días antes del 31 de diciembre en el que informen a sus inscritos del requerimiento para cumplir con la obligación y las consecuencias de no hacerlo.

PARÁGRAFO 4º. Las pequeñas empresas que se encuentren inactivas antes de la vigencia de la presente ley, y que renueven su Matrícula Mercantil, de acuerdo con las tarifas y términos establecidos en el artículo, podrán acceder a los beneficios consagrados en los artículos 4º y 5º de la presente ley.

Para el efecto, deberán ponerse al día en todas sus obligaciones de carácter legal y tributado dentro de doce (12) meses siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

TÍTULO VI
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN SOBRE DEMANDA DE EMPLEO

ARTÍCULO 51. CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE DEMANDA LABORAL. Créase el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (Sinidel), el cual estará integrado por el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, procedimientos, bases de datos, plataformas tecnológicas y sistemas de información, para el análisis de la información y la estimación del efecto de políticas y prospectiva de las principales variables que conforman la demanda laboral, en las diferentes entidades del sector público y privado.

ARTÍCULO 52. OBJETIVO DEL SISTEMA. El sistema consolidará y procesará la información relativa a la demanda laboral, incluyendo al menos información de los flujos y cantidades de mano de obra demanda, las características específicas de las ocupaciones demandadas en relación a los sectores económicos, los niveles de ocupaciones y las competencias laborales demandadas, tanto en el sector público, como en el sector privado y a nivel local, regional y nacional.

ARTÍCULO 53. RESPONSABLE DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estará a cargo de la operación del Sistema Nacional de Información sobre Demanda Laboral y del Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha.

ARTÍCULO 54. COMISIÓN ASESORA DEL SISTEMA. Créase la Comisión Asesora del Sistema que tendrá a cargo la Dirección del Sinidel y estará integrada por:

a) El Ministro de la Protección Social o su delegado, quien lo presidirá.

b) El Director del DANE o su delegado, quien ejercerá como Secretario Técnico de la Comisión.

c) El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) o su delegado.

d) El Ministro de Educación Nacional o su delegado.

e) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

f) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

g) El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

h) El Presidente del Consejo Privado de Competitividad o su delegado.

i) Un delegado de las Instituciones de Educación Superior incluidas las técnicas y tecnológicas.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de la Comisión Asesora.

ARTÍCULO 55. FUNCIONES DE LA COMISIÓN ASESORA DEL SISTEMA. La Comisión Asesora del Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo tendrá las siguientes funciones:

1. Efectuar el seguimiento de la implementación y reglamentación del sistema de información de la demanda.

2. Diseñar, aprobar y hacer seguimiento a un Plan de Fortalecimiento de las estadísticas de demanda laboral que debe ser operado por el DANE y todas las instituciones que tienen la competencia de producir, procesar y analizar información de demanda laboral.

3. Presentar informe anual a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre la evolución comparativa de las cifras de demanda laboral.

4. Velar por la oportuna emisión del Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha contemplado en la presente ley, así como por la correcta difusión del mismo.

5. Analizar y estudiar comparativamente el comportamiento de las cifras de demanda laboral frente a las variables de desempleo, grupos etarios de la población, región del país, escogencia de estudios formales y no formales, entre otros.

6. Realizar seguimiento continuo a los resultados arrojados por el Sinidel a partir de la realización de estudios técnicos que permitan hacer comparaciones del comportamiento de las cifras de demanda laboral según grupos etarios de la población, región del país, nivel y tipo de formación, entre otros.

7. Las demás que le asigne la ley.

ARTÍCULO 56. BOLETÍN DE DEMANDA LABORAL INSATISFECHA. Créase el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha como un documento informativo de lectura didáctica que contiene la relación detallada de empleos que cada semestre presenta mayor demanda insatisfecha en una determinada región del país, dirigido a la población escolar de los grados 10 y 11 de los establecimientos educativos del sector público y privado del territorio nacional.

El DANE publicará semestralmente el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha, el cual podrá estar disponible por medio impreso, audiovisual y medios electrónicos.

ARTÍCULO 57. DEBER DE SUMINISTRAR LA INFORMACIÓN. El Sena, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social y las demás entidades del sector público que por su misión manejen cifras, adelanten estudios, mediciones o investigaciones relativos a la demanda de empleo, deberán suministrarlas al DANE y a la Comisión Asesora, en los términos y plazos que estos señalen.

Para el caso de las empresas y las entidades privadas sin ánimo de lucro que por su objeto social promuevan el crecimiento económico, el desarrollo de la competitividad y, en general, las actividades relacionadas con el empleo, podrán suministrar información correspondiente a la demanda de empleo a través del Servicio Público de Empleo administrado por el Sena, en los términos que este señale. Una vez consolidada y verificada la información, el Sena la remitirá al DANE en los términos y plazos que este señale.

ARTÍCULO 58. CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DE LA INFORMACIÓN. El DANE tendrá la función de estandarizar, recibir, consolidar y sistematizar la información que le suministren las entidades enunciadas en el artículo anterior, así como las investigaciones y estadísticas que deberá realizar, recibir y actualizar en forma

permanente con destino al Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral y al Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha.

ARTÍCULO 59. DIVULGACIÓN DEL BOLETÍN. El DANE, el Sena, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de la Protección Social tendrán la obligación de publicar en su página web el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha y actualizarlo cada semestre.

El DANE difundirá en medio impreso, de manera masiva y oportuna, a través de las Secretarías Distritales y Municipales de Educación de todo el país, el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha, entre los estudiantes de grados 10 y 11 de todos los establecimientos públicos y privados del territorio nacional.

ARTÍCULO 60. SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO. El Gobierno Nacional fortalecerá el Sistema Nacional de Formación de Capital Humano promoviendo la formación para el trabajo de buena calidad y acorde con la demanda del sector productivo y las necesidades de la economía.

Promoverá una oferta de capacitación adecuada y suficiente teniendo en cuenta los diferentes oferentes de formación tanto privados como públicos, incluido el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

También facilitará la incorporación al sistema de formación para el trabajo de los grupos más vulnerables bajo esquemas donde se combine el aprendizaje con las prácticas en las empresas y las actividades de emprendimiento.

ARTÍCULO 61. CREACIÓN DEL REGISTRO RURAL COLOMBIANO. Para efectos de llevar una adecuada información en el sector rural, créase el Registro Rural Colombiano, que tendrá como objeto llevar el control e información de las empresas, actos y contratos que tengan relación con las actividades agropecuarias y agroindustriales.

El Gobierno Nacional reglamentará todo lo atinente a su implementación y ejecución. En tal sentido definirá la(s) entidad(es) encargada(s) de llevar el mismo.

ARTÍCULO 62. DIFUSIÓN DE ESTA LEY. El Gobierno Nacional deberá divulgar esta ley en sus páginas web y en sus espacios institucionales de televisión.

ARTÍCULO 63. CONTRATACIÓN DE PERSONAL A TRAVÉS DE COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO. El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Sin perjuicio de los derechos mínimos irrenunciables previstos en el artículo tercero de la Ley 1233 de 2008, las Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando en casos excepcionales previstos por la ley tengan trabajadores, retribuirán a estos y a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las instituciones públicas y/o empresas privadas que no cumplan con las disposiciones descritas. Serán objeto de disolución y liquidación las Precooperativas y Cooperativas que incurran en falta al incumplir lo establecido en la presente ley. El Servidor Público que contrate con Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral para el desarrollo de actividades misionales permanentes incurrirá en falta grave.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. <Parágrafo derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011>.

ARTÍCULO 64. Para los empleos de los jóvenes menores de 28 años que requieran título profesional o tecnológico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia, por títulos complementarios al título de pregrado o de tecnólogo, tales como un diplomado, o posgrado y será tenida en cuenta la experiencia laboral adquirida en prácticas académicas, empresariales y pasantías, máximo por un año.

ARTÍCULO 65. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y promulgación, y deroga o modifica las disposiciones que le sean contrarias.

PARÁGRAFO 1º. Los beneficios de progresividad de que tratan el artículo 5º y 7º de la presente ley tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año dos mil catorce (2014).

PARÁGRAFO 2º. Registro Comité Paritario de Salud Ocupacional. Suprímase el literal f) del artículo 21 del Decreto-ley 1295 de 1994.

PARÁGRAFO 3º. Derogatorias del Código Sustantivo del Trabajo. Deróguese las siguientes disposiciones y artículos del Código Sustantivo del Trabajo: 72, 74, 75, 90, 91, 92, 93, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124 y 125.

PARÁGRAFO 4º. En lo que hace a los artículos 5º y 7º de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará su implementación dentro de los dos (2) meses siguientes a la publicación de la presente ley.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 29 de diciembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

El Ministro de la Protección Social,

MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

SERGIO DIAZGRANADOS GUIDA.

LEY 1430 DE 2010

(Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010)

Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. ELIMINACIÓN DEDUCCIÓN ESPECIAL POR INVERSIÓN EN ACTIVOS FIJOS REALES PRODUCTIVOS. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 158-3 del Estatuto Tributario:

"PARÁGRAFO 3º. A partir del año gravable 2011, ningún contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios podrá hacer uso de la deducción de que trata este artículo.

Quienes con anterioridad al 1º de noviembre de 2010 hayan presentado solicitud de contratos de estabilidad jurídica, incluyendo estabilizar la deducción por inversión en activos fijos a que se refiere el presente artículo y cuya prima sea fijada con base en el valor total de la inversión objeto de estabilidad, podrán suscribir contrato de estabilidad jurídica en el que se incluya dicha deducción. En estos casos, el término de la estabilidad jurídica de la deducción especial no podrá ser superior tres (3) años".

ARTÍCULO 2º. CONTRIBUCIÓN SECTOR ELÉCTRICO USUARIOS INDUSTRIALES. Modifíquese el parágrafo 2º y adiciónese un nuevo parágrafo al artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

"PARÁGRAFO 2º. Para los efectos de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, se aplicará para los usuarios industriales, para los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, y para los usuarios comerciales, el veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio.

Los usuarios industriales tendrán derecho a descontar del impuesto de renta a cargo por el año gravable 2011, el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la sobretasa a que se refiere el presente parágrafo. La aplicación del descuento aquí previsto excluye la posibilidad de solicitar la sobretasa como deducible de la renta bruta.

A partir del año 2012, dichos usuarios no serán sujetos del cobro de esta sobretasa. Así mismo, el Gobierno establecerá quién es el usuario industrial beneficiario del descuento y sujeto de la presente sobretasa.

PARÁGRAFO 3º. <sic> Para los efectos del parágrafo anterior, el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones necesarias para que los prestadores de los servicios públicos, a que se refiere el presente artículo, garanticen un adecuado control, entre las distintas clases de usuarios del servicio de energía eléctrica".

ARTÍCULO 3º. ELIMINACIÓN GRAVAMEN MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Adiciónase el artículo 872 del Estatuto Tributario con los siguientes incisos y parágrafos:

"La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al dos por mil (2x1.000) en los años 2014 y 2015
- Al uno por mil (1x 1.000) en los años 2016 y 2017
- Al cero por mil (0x1.000) en los años 2018 y siguientes.

PARÁGRAFO. A partir del 1º de enero de 2018 derógase las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros.

PARÁGRAFO Transitorio. El veinticinco por ciento 25% de los dineros recaudados por el

Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) durante las vigencias fiscales 2012 y 2013, se dedicarán exclusivamente al Fondo de Calamidades para atender los damnificados por la ola invernal del 2010 y 2011".

ARTÍCULO 4º. GMF EN OPERACIONES DE COMPENSACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE VALORES U OPERACIONES DE REPORTO, OPERACIONES SIMULTÁNEAS O TRANSFERENCIA TEMPORAL DE VALORES. Modifícase el numeral 5 del artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"5. Los créditos interbancarios y la disposición de recursos originadas en las operaciones de reporto y operaciones simultáneas y de transferencia temporal de valores sobre títulos materializados o desmaterializados, realizados exclusivamente entre entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, entre estas e intermediarios de valores inscritos en el Registro Nacional de agentes de mercado de valores, o entre dichas entidades vigiladas y la Tesorería General de la Nación y las tesorerías de las entidades públicas.

Las operaciones de pago a terceros por cuenta del comitente, fideicomitente o mandante por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones fuera del mercado de valores se encuentran sujetas al Gravamen a los Movimientos Financieros, así se originen en operaciones de compensación y liquidación de valores u operaciones simultáneas o transferencia temporal de valores. Para estos casos el agente de retención es el titular de la cuenta de compensación y el sujeto pasivo su cliente".

ARTÍCULO 5º. GMF EN OPERACIONES DE COMPENSACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE VALORES, DERIVADOS, DIVISAS O EN BOLSAS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS O DE OTROS COMODITIES INCLUIDAS LAS GARANTÍAS. Modifícase el numeral 7 del artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"7. Los desembolsos o pagos, según corresponda, mediante abono a la cuenta corriente o de ahorros o mediante la expedición de cheques con cruce y negociabilidad restringida, derivados de las operaciones de compensación y liquidación que se realicen a través de sistemas de compensación y liquidación administradas por entidades autorizadas para tal fin respecto a operaciones que se realicen en el mercado de valores, derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios o de otros comodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes y los pagos correspondientes a la administración de valores en los depósitos centralizados de valores siempre y cuando el pago se efectúe al cliente, comitente, fideicomitente, mandante.

Las operaciones de pago a terceros por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones se encuentran sujetas al Gravamen a los Movimientos Financieros.

Cuando la operación sea gravada, el agente de retención es el titular de la cuenta de compensación y el sujeto pasivo su cliente".

ARTÍCULO 6º. GMF EN DESEMBOLSOS DE CRÉDITOS. Modifícase el numeral 11 del artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

"11. Los desembolsos de crédito mediante abono a cuenta de ahorro o corriente o mediante expedición de cheques con cruce y negociabilidad restringida que realicen los establecimientos de crédito, las cooperativas con actividad financiera o las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria respectivamente, siempre y cuando el desembolso se efectúe al deudor cuando el desembolso se haga a un tercero sólo será exento cuando el deudor destine el crédito a adquisición de vivienda, vehículos o activos fijos.

Los desembolsos o pagos a terceros por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones se encuentran sujetos al Gravamen a los Movimientos Financieros, salvo la utilización de las tarjetas de crédito de las cuales sean titulares las personas naturales, las cuales continúan siendo exentas.

También se encuentran exentos los desembolsos efectuados por las compañías de financiamiento o bancos, para el pago a los comercializadores de bienes que serán entregados a terceros mediante contratos de leasing financiero con opción de compra".

ARTÍCULO 7º. Adiciónese un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"20. Los retiros efectuados de las cuentas corrientes abiertas en entidades bancarias vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, que correspondan a recursos de la población reclusa del orden nacional y autorizadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), quien será el titular de la cuenta, siempre que no excedan mensualmente de trescientas cincuenta (350) UVT por recluso".

ARTÍCULO 8º. SANCIÓN POR VIOLACIÓN A LAS CONDICIONES DE UNA EXENCIÓN. Sin perjuicio de las sanciones penales, administrativas y contractuales a que hubiere lugar, el que al amparo del artículo 1º de la Ley 681 de 2001 y sus normas reglamentarias, o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, adquiera combustibles líquidos derivados del petróleo y no los distribuya dentro de los departamentos y municipios ubicados en las zonas de frontera de que trata la ley en mención o los distribuya incumpliendo con la normatividad establecida para el abastecimiento de dichas regiones, será objeto de una sanción equivalente al 1000% del valor de los tributos exonerados.

Para tal efecto, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dará traslado del pliego de cargos a la persona o entidad, quien tendrá el término de un (1) mes para responder.

Vencido el término de repuesta del pliego de cargos, la Administración Tributaria tendrá un plazo de seis (6) meses para aplicar la sanción correspondiente, a través del procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.

Esta sanción podrá imponerse por las actividades de los últimos tres (3) años".

ARTÍCULO 9º. DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN ZONAS DE FRONTERA. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 681 de 2001, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

"En los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán exentos del impuesto global, IVA y arancel.

En desarrollo de esta función, el Ministerio de Minas y Energía se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia. El volumen máximo a distribuir será establecido por el Ministerio de Minas y Energía –Dirección de Hidrocarburos–, o quien haga sus veces, quien podrá ceder o contratar, total o parcialmente con los distribuidores mayoristas y terceros, la importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta de los combustibles.

El combustible se entregará exclusivamente a las estaciones de servicio y comercializadores industriales ubicados en los municipios reconocidos como zonas de frontera, para ser distribuido al parque automotor y a los grandes consumidores que consuman volúmenes inferiores a los 100.000 galones mensuales, en la forma establecida en las disposiciones vigentes. El combustible distribuido a grandes consumidores en Zonas de Frontera no goza de las exenciones a que se refiere el inciso primero del presente artículo.

Los contratos de transporte de combustibles que celebre el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, con distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas o con terceros, deberán establecer de manera expresa que estos agentes se obligan a entregar el combustible directamente en cada estación de servicio y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados.

PARÁGRAFO 1º. Prohíbase la producción, importación, comercialización, distribución, venta y consumo de la gasolina automotor con plomo en el territorio nacional, exceptuando la zona atendida por la Refinería de Orito, Putumayo, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno.

PARÁGRAFO 2º. El Ministerio de Minas y Energía tendrá a su cargo, con la debida recuperación de los costos, la regulación y coordinación de las actividades de distribución de combustibles, para lo cual establecerá planes de abastecimiento y podrá señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de lo establecido en el presente artículo, así como programas de reconversión sociolaborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales.

PARÁGRAFO 3º. Establézcase un periodo de transición hasta el 1º de enero de 2012, para que el Ministerio de Minas y Energía asuma las funciones señaladas en el presente artículo, período durante el cual Ecopetrol

S. A. y la UPME continuarán a cargo de las labores que sobre el particular venían ejerciendo; Ecopetrol S. A. y la UPME cederán al Ministerio de Minas y Energía, a título gratuito, los desarrollos tecnológicos y logísticos necesarios para cumplir con estas funciones".

ARTÍCULO 10. TARIFAS DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO. Modifíquese los incisos 1° y 2° y adiciónase dos incisos al artículo 296-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedan así:

"Del dos punto cuatro por ciento (2.4%) sobre la base gravable prevista en el artículo 295-1, cuando el patrimonio líquido sea igual o superior a tres mil millones de pesos ($3.000.000.000) y hasta cinco mil millones de pesos ($ 5.000.000.000).

Del cuatro punto ocho por ciento (4.8%) sobre la base gravable prevista en el artículo 295-1, cuando el patrimonio líquido sea superior a cinco mil millones de pesos ($5.000.000.000).

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 293-1 las sociedades que hayan efectuado procesos de escisión durante el año gravable 2010, deberán sumar los patrimonios líquidos poseídos a 1° de enero de 2011 por las sociedades escindidas y beneficiarias con el fin de determinar su sujeción al impuesto.

Cuando la sumatoria de los patrimonios líquidos poseídos a 1° de enero de 2011 sea igual o superior a tres mil millones de pesos ($3.000.000.000) y hasta cinco mil millones de pesos ($5.000.000.000), cada una de las sociedades escindidas y beneficiarias estarán obligadas a declarar y pagar el impuesto al patrimonio a la tarifa del dos punto cuatro por ciento (2.4%) liquidado sobre sus respectivas bases gravables. Cuando la sumatoria de los patrimonios líquidos poseídos a 1° de enero de 2011 sea superior a cinco mil millones de pesos ($5.000.000.000), cada una de las sociedades escindidas y beneficiarias estarán obligadas a declarar y pagar el impuesto al patrimonio a la tarifa del cuatro punto ocho por ciento (4.8%) liquidado sobre sus respetivas bases gravables.

Así mismo, para efectos de lo dispuesto en el artículo 293-1 las personas naturales o jurídicas que, de conformidad con la Ley 1258 de 2008, hayan constituido sociedades por acciones simplificadas durante el año gravable 2010, deberán sumar los patrimonios líquidos poseídos a 1° de enero de 2011 por las personas naturales o jurídicas que las constituyeron y por las respectivas SAS con el fin de determinar su sujeción al impuesto.

Cuando la sumatoria de los patrimonios líquidos poseídos a 1° de enero de 2011 sea igual o superior a tres mil millones de pesos ($3.000.000.000) y hasta cinco mil millones de pesos ($5.000.000.000), las personas naturales o jurídicas que las constituyeron y que cada una de las SAS estarán obligadas a declarar y pagar el impuesto al patrimonio a la tarifa del dos punto cuatro por ciento (2.4%) liquidado sobre sus respectivas bases gravables. Cuando la sumatoria de los patrimonios líquidos poseídos a 1° de enero de 2011 sea superior a cinco mil millones de pesos (5.000.000.000), las personas naturales o jurídicas que las constituyeron y cada una de las SAS estarán obligadas a declarar y pagar el impuesto al patrimonio a la tarifa del cuatro punto ocho por ciento (4.8%) liquidado sobre sus respectivas bases gravables. Las personas naturales o jurídicas que las constituyeron responderán solidariamente por el impuesto al patrimonio, actualización e interés de las SAS a prorrata de sus aportes".

ARTÍCULO 11. EXCLUSIÓN DE IVA A SERVICIOS DE CONEXIÓN Y ACCESO A INTERNET. Adiciónase el siguiente numeral al artículo 476 del Estatuto Tributario:

"15. Los servicios de conexión y acceso a Internet de los usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3:

En los casos en que dichos servicios sean ofrecidos de forma empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones, los órganos reguladores del servicio de telecomunicaciones que resulten competentes tomarán las medidas regulatorias que sean necesarias con el fin de que el beneficio tributario no genere subsidios cruzados entre servicios.

Para los fines previstos en este numeral, se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 64 numeral 8 de la Ley 1341 de 2009".

ARTÍCULO 12. INTERESES A FAVOR DEL CONTRIBUYENTE. Modifícase el artículo 863 del Estatuto Tributario el cual queda así:

"Artículo 863. Cuando hubiere un pago en exceso o en las declaraciones tributarias resulte un saldo a favor del contribuyente, solo se causarán intereses corrientes y moratorios, en los siguientes casos:

Se causan intereses corrientes, cuando se hubiere presentado solicitud de devolución, y el saldo a favor estuviere en discusión, desde la fecha de notificación del requerimiento especial o del acto que niegue la devolución, según el caso, hasta la ejecutoria del acto o providencia que confirme total o parcialmente el saldo a favor.

Se causan intereses moratorios, a partir del vencimiento del término para devolver y hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación.

En todos los casos en que el saldo a favor hubiere sido discutido, se causan intereses moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria del acto o providencia que confirme total o parcialmente el saldo a favor, hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación".

ARTÍCULO 13. Adiciónase el artículo 437-2 del Estatuto Tributario, con el siguiente numeral:

"7. Los responsables del Régimen Común proveedores de Sociedades de Comercialización Internacional cuando adquieran bienes corporales muebles o servicios gravados de personas que pertenezcan al Régimen Común, distintos de los agentes de retención mencionados en los numerales 1 y 2, o cuando el pago se realice a través de sistemas de tarjeta débito o crédito, o a través de entidades financieras en los términos del artículo 376-1 de este Estatuto".

ARTÍCULO 14. Adiciónase el inciso 1º del artículo 857 del Estatuto Tributario, con el siguiente numeral.

"5. Cuando se compruebe que el proveedor de las Sociedades de Comercialización Internacional solicitante de devolución y/o compensación, a la fecha de presentación de la solicitud no ha cumplido con la obligación de efectuar la retención, consignar lo retenido y presentar las declaraciones de retención en la fuente con pago

de los períodos cuyo plazo para la presentación y pago se encuentren vencidos a la fecha de presentación de la solicitud.

En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 580-1 de este Estatuto.

Cuando la retención en la fuente a título de impuesto sobre las ventas haya sido practicada y consignada directamente al Tesoro Nacional a través de las entidades financieras, conforme lo prevé el artículo 376-1 de este Estatuto, se verificará el cumplimiento de la obligación de declarar los periodos cuyo plazo para la presentación se encuentren vencidos a la fecha de presentación de la solicitud".

ARTÍCULO 15. INEFICACIA DE LAS DECLARACIONES DE RETENCIÓN EN LA FUENTE PRESENTADAS SIN PAGO TOTAL. Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 580-1. Ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total. Las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total no producirán efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.

Lo señalado en el inciso anterior no se aplicará cuando la declaración de retención en la fuente se presente sin pago por parte de un agente retenedor que sea titular de un saldo a favor igual o superior a ochenta y dos mil (82.000) UVT susceptible de compensar con el saldo a pagar de la respectiva declaración de retención en la fuente. Para tal efecto el saldo a favor debe haberse generado antes de la presentación de la declaración de retención en la fuente por un valor igual o superior al saldo a pagar determinado en dicha declaración.

El agente retenedor deberá solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la compensación del saldo a favor con el saldo a pagar determinado en la declaración de retención, dentro de los seis meses (6) siguientes a la presentación de la respectiva declaración de retención en la fuente.

Cuando el agente retenedor no solicite la compensación del saldo a favor oportunamente o cuando la solicitud sea rechazada, la declaración de retención en la fuente presentada sin pago no producirá efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare".

ARTÍCULO 16. INEFICACIA EN LAS DECLARACIONES DE DERECHOS DE EXPLOTACIÓN Y GASTOS DE ADMINISTRACIÓN PRESENTADAS SIN PAGO TOTAL. Adiciónese el artículo 41 de la Ley 643 de 2001, con el siguiente inciso:

"Las declaraciones de derechos de explotación y gastos de administración de los juegos de suerte y azar presentadas sin pago total, no producirán efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare".

ARTÍCULO 17. INFORMACIÓN PARA EFECTOS DE CONTROL TRIBUTARIO. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 631-3. Información para efectos de control tributario. El Director General de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, señalará las especificaciones de la información con relevancia tributaria que deben suministrar los contribuyentes y no contribuyentes".

ARTÍCULO 18. DEVOLUCIÓN CON PRESENTACIÓN DE GARANTÍA. Modifícase el artículo 860 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

"Artículo 860. Devolución con presentación de garantía. Cuando el contribuyente o responsable presente con la solicitud de devolución una garantía a favor de la Nación, otorgada por entidades bancarias o de compañías de seguros, por valor equivalente al monto objeto de devolución, más las sanciones de que trata el artículo 670 de este Estatuto siempre que estas últimas no superen diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la Administración de Impuestos, dentro de los veinte (20) días siguientes deberá hacer entrega del cheque, título o giro.

La garantía de que trata este artículo tendrá una vigencia de dos (2) años. Si dentro de este lapso, la Administración Tributaria notifica el requerimiento especial o el contribuyente corrige la declaración, el garante será solidariamente responsable por las obligaciones garantizadas, incluyendo el monto de las sanciones por improcedencia de la devolución, las cuales se harán efectivas junto con los intereses correspondientes, una vez quede en firme en la vía gubernativa, o en la vía jurisdiccional cuando se interponga demanda ante la jurisdicción administrativa, el acto administrativo de liquidación oficial o de improcedencia de la devolución, aún si este se produce con posterioridad a los dos años.

En el texto de toda garantía constituida a favor de la Nación –Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales–, deberá constar expresamente la mención de que la entidad bancaria o compañía de seguros renuncia al beneficio de exclusión.

El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, previa evaluación de los factores de riesgo en las devoluciones, podrá prescribir mediante resolución motivada, los contribuyentes o sectores que se sujetarán al término general de que trata el artículo 855 de este Estatuto, aunque la solicitud de devolución y/o compensación sea presentada con garantía, caso en el cual podrá ser suspendido el término para devolver y/o compensar hasta por un máximo de noventa (90) días conforme con lo previsto en el artículo 857-1.

En todos los casos en que el contribuyente o responsable corrija la declaración tributaria cuyo saldo a favor fue objeto de devolución y/o compensación, tramitada con o sin garantía, la Administración Tributaria impondrá las sanciones de que trata el artículo 670 de este Estatuto, previa formulación del pliego de cargos y dará traslado por el término de un (1) mes para responder, para tal efecto, el pliego de cargos debe proferirse dentro de los dos (2) años siguientes a la presentación de la declaración de corrección".

ARTÍCULO 19. Modifícase el inciso 1° del artículo 855 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

"Artículo 855. Término para efectuar la devolución. La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma".

ARTÍCULO 20. NO OBLIGADOS A PRESENTAR DECLARACIÓN DE RETENCIÓN EN LA FUENTE. Se modifica el parágrafo 2° y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 606 del Estatuto Tributario, así:

"PARÁGRAFO 2o. La presentación de la declaración de que trata este artículo no será obligatoria en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sujetas a retención en la fuente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los agentes de retención que no hayan cumplido con la obligación de presentar las declaraciones de retención en la fuente en ceros en los meses que no realizaron pagos sujetos a retención, desde julio de 2006, podrán presentar esas declaraciones dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley sin liquidar sanción por extemporaneidad".

ARTÍCULO 21. PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA DIAN. La DIAN continuará su proceso de modernización tecnológica con el fin simplificar y disminuir los procedimientos requeridos para cumplir las obligaciones tributarias formales y sustantivas.

PARÁGRAFO. El proceso de modernización tecnológica de la DIAN no podrá ser superior a dos (2) años, después de entrada en vigencia la presente ley.

ARTÍCULO 22. NO OBLIGADOS A PRESENTAR DECLARACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. Adiciónase el artículo 601 del Estatuto Tributario con los siguientes incisos y parágrafos:

"Tampoco estarán obligados a presentar la declaración bimestral del impuesto sobre las ventas los responsables del régimen común en los periodos en los cuales no hayan efectuado operaciones sometidas al impuesto ni operaciones que den lugar a impuestos descontables, ajustes o deducciones en los términos de lo dispuesto en los artículos 484 y 486 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los responsables obligados a presentar declaración bimestral del impuesto sobre las ventas que no hayan cumplido la obligación de presentar las declaraciones del impuesto sobre las ventas en ceros (0) en los meses en los cuales no realizaron operaciones sometidas al impuesto ni operaciones que den lugar a impuestos descontables, ajustes o deducciones en los términos de los artículos 484 y 486 de este Estatuto desde que tenían la obligación, podrán presentar esas declaraciones dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley sin liquidar sanción por extemporaneidad".

ARTÍCULO 23. Modifíquese el último inciso del artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

"No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, las asociaciones de hogares comunitarios y hogares infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o autorizados por este y las asociaciones de adultos mayores autorizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar".

ARTÍCULO 24. Adiciónese el artículo 598 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

"c) Las asociaciones de hogares comunitarios y hogares infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o autorizados por este y las asociaciones de adultos mayores autorizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar".

ARTÍCULO 25. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 587-1. Suministro de información con fines estadísticos. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá, previa solicitud, suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para propósitos estrictamente estadísticos y en particular para desarrollar encuestas económicas y para análisis empresariales como demografía de empresas, información tributaria globalizada o desagregada por sectores.

El uso de esta información estará sometida a la más estricta reserva.

Para efectos del control y verificación del cumplimiento de requisitos establecidos, de conformidad con la Constitución y la ley, en los procesos de contratación administrativa que adelante el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) o quien haga sus veces, por cuantía superior a cuarenta y un mil (41.000) UVT, podrá solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la información de los contribuyentes, responsables y demás sujetos obligados, que tengan la calidad de proponentes, que repose en las declaraciones tributarias y en los sistemas de información y registro de la entidad. El Instituto Nacional de Concesiones (INCO) solo podrá utilizar la información suministrada para los fines mencionados, guardando respecto de dicha información la más absoluta reserva".

ARTÍCULO 26. MEDIOS DE PAGO PARA EFECTOS DE LA ACEPTACIÓN DE COSTOS, DEDUCCIONES, PASIVOS E IMPUESTOS DESCONTABLES. Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 771-5. Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables. Para efectos de su reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables deberán realizarse mediante alguno de los siguientes medios de pago: depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago en la forma y condiciones que autorice el Gobierno Nacional.

Lo dispuesto en el presente artículo no impide el reconocimiento fiscal de los pagos en especie ni la utilización de los demás modos de extinción de las obligaciones distintos al pago, previstos en el artículo 1625 del Código Civil y demás normas concordantes.

Así mismo, lo dispuesto en el presente artículo solo tiene efectos fiscales y se entiende sin perjuicio de la validez del efectivo como medio de pago legítimo y con poder liberatorio ilimitado, de conformidad con el artículo 8º de la Ley 31 de 1992.

PARÁGRAFO. Podrán tener reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos en efectivo que efectúen los contribuyentes o responsables, independientemente del número de pagos que se realicen durante el año, así:

- En el primer año, el menor entre el ochenta y cinco por ciento (85%) de lo pagado o cien mil (100.000) UVT, o el cincuenta por ciento (50%) de los costos y deducciones totales.

- En el segundo año, el menor entre el setenta por ciento (70%) de lo pagado u ochenta mil (80.000) UVT, o el cuarenta y cinco por ciento (45%) de los costos y deducciones totales.

- En el tercer año, el menor entre el cincuenta y cinco por ciento (55%) de lo pagado o sesenta mil (60.000) UVT, o el cuarenta por ciento (40%) de los costos y deducciones totales.

A partir del cuarto año, el menor entre cuarenta por ciento (40%) de lo pagado o cuarenta mil (40.000) UVT, o el treinta y cinco por ciento (35%) de los costos y deducciones totales.

Esta gradualidad prevista en el presente artículo empieza su aplicación a partir del año gravable 2014".

ARTÍCULO 27. RETENCIÓN EN LA FUENTE A TRAVÉS DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 376-1. Retención en la fuente a través de las entidades financieras. Con el fin de asegurar el control y la eficiencia en el recaudo de los impuestos nacionales, las retenciones en la fuente que deben efectuar los agentes de retención, que determine la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a título de los impuestos de renta e IVA serán practicadas y consignadas directamente al Tesoro Nacional a través de las entidades financieras.

Para el efecto, el sujeto que ordena el pago deberá identificar la(s) cuenta (s) corrientes o de ahorros a través de las cuales se realicen de forma exclusiva los pagos sometidos a retención en la fuente, e indicar a la entidad financiera el concepto o conceptos sujetos a retención, la base del cálculo, la(s) tarifa(s) y demás elementos necesarios para garantizar que las retenciones se practiquen en debida forma. Si el sujeto que ordena el pago no suministra la información aquí relacionada, la entidad financiera aplicará la tarifa de retención del diez por ciento (10%) sobre el valor total del pago. La inexactitud, deficiencia o la falta de la información aquí prevista será responsabilidad exclusiva del sujeto que ordena el pago.

Todas las sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que en su condición de agentes de retención deben cumplir los ordenantes del pago serán de su exclusiva responsabilidad.

Las entidades financieras que en virtud de lo dispuesto en el presente artículo deban efectuar y consignar las retenciones responderán por las sumas retenidas y por los intereses aplicables, en el evento que no se consignen dentro de los plazos establecidos.

El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición".

ARTÍCULO 28. Adiciónase el artículo 871 del Estatuto Tributario con los siguientes incisos:

"Inciso 8º. También constituye hecho generador del impuesto, los desembolsos de créditos y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y trasferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios u otros comodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes, realizados a través de sistemas de compensación y liquidación cuyo importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financiera o de la Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones.

Inciso 9º. Igualmente, constituye hecho generador los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día.

Inciso 10. En los casos previstos en los incisos 8º y 9º el sujeto pasivo del impuesto es el deudor del crédito, el cliente, mandante, fideicomitente o comitente.

Inciso 11. Las cuentas de ahorro colectivo o carteras colectivas se encuentran gravadas con el impuesto en la misma forma que las cuentas de ahorro individual en cabeza del aportante o suscriptor".

ARTÍCULO 29. RECURSOS PARA EL FONDO PARA EL SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (FOVIS). El numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

"7. Mantener para el Fondo de Vivienda de Interés Social, los mismos porcentajes definidos para el año 2002 por la Superintendencia de Subsidio Familiar, con base en la Ley 633 del año 2000 de acuerdo con el cálculo de cociente establecido en la Ley 49 de 1990. Descontados los porcentajes uno por ciento (1%), dos por ciento (2%) y tres por ciento (3%) previsto en el literal d) del artículo 6º de la presente ley para el fomento del empleo".

ARTÍCULO 30. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA MODIFICAR EL RÉGIMEN SANCIONATORIO EN MATERIA CAMBIARIA. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

ARTÍCULO 31. BASE GRAVABLE DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES. La base gravable de las Empresas de Servicios Temporales para los efectos del impuesto de industria y comercio serán los ingresos brutos, entendiendo por estos el valor del servicio de colaboración temporal menos los salarios, seguridad social, parafiscales, indemnizaciones y prestaciones sociales de los trabajadores en misión.

ARTÍCULO 32. El artículo 862 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 862. Mecanismo para efectuar la devolución. La devolución de saldos a favor podrá efectuarse mediante cheque, título o giro. La administración tributaria podrá efectuar devoluciones de saldos a favor, superiores a mil (1.000 UVT) mediante títulos de devolución de impuestos, los cuales solo servirán para cancelar impuestos o derechos administrados por las Direcciones de Impuestos y de Aduanas dentro del año calendario siguiente a la fecha de su expedición.

El valor de los títulos emitidos en cada año, no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de los recaudos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales respecto al año anterior; se expedirán a nombre del beneficiario de la devolución y serán negociables".

ARTÍCULO 33. Modifícase el artículo 689-1 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

"Artículo 689-1. Beneficio de la auditoría. Para los períodos gravables 2011 a 2012, la liquidación privada de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que incrementen su impuesto neto de renta en por lo menos un porcentaje equivalente a cinco (5) veces la inflación causada del respectivo período gra-

vable, en relación con el impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior, quedará en firme si dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

Si el incremento del impuesto neto de renta es de al menos siete (7) veces la inflación causada en el respectivo año gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior, la declaración de renta quedará en firme si dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

Si el incremento del impuesto neto de renta es de al menos doce (12) veces la inflación causada en el respectivo año gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior, la declaración de renta quedará en firme si dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

Esta norma no es aplicable a los contribuyentes que gocen de beneficios tributarios en razón a su ubicación en una zona geográfica determinada.

Cuando la declaración objeto de beneficio de auditoría arroje una pérdida fiscal, la Administración Tributaria podrá ejercer las facultades de fiscalización para determinar la procedencia o improcedencia de la misma y por ende su compensación en años posteriores. Esta facultad se tendrá no obstante haya transcurrido los períodos de que trata el presente artículo.

En el caso de los contribuyentes que en los años anteriores al periodo en que pretende acogerse al beneficio de auditoría, no hubieren presentado declaración de renta y complementarios, y cumplan con dicha obligación dentro de los plazos que señale el Gobierno Nacional para presentar las declaraciones correspondientes a los períodos gravables 2011 a 2012, les serán aplicables los términos de firmeza de la liquidación prevista en este artículo, para lo cual deberán incrementar el impuesto neto de renta a cargo por dichos períodos en los porcentajes de inflación del respectivo año gravable de que trata el presente artículo.

Cuando se demuestre que las retenciones en la fuente declaradas son inexistentes, no procederá el beneficio de auditoría.

PARÁGRAFO 1º. Las declaraciones de corrección y solicitudes de corrección que se presenten antes del término de firmeza de que trata el presente artículo, no afectarán la validez del beneficio de auditoría, siempre y cuando en la declaración inicial el contribuyente cumpla con los requisitos de presentación oportuna, incremento del impuesto neto sobre la renta, pago, y en las correcciones dichos requisitos se mantengan.

PARÁGRAFO 2º. Cuando el impuesto neto sobre la renta de la declaración correspondiente al año gravable frente al cual debe cumplirse el requisito del incremento, sea inferior a 41 UVT, no procederá la aplicación del beneficio de auditoría.

PARÁGRAFO 3º. Cuando se trate de declaraciones que registren saldo a favor, el término para solicitar la devolución y/o compensación será el previsto en este artículo, para la firmeza de la declaración".

ARTÍCULO 34. Modifíquese el inciso 3º del artículo 837-1 del Estatuto Tributario el cual queda así:

"No serán susceptibles de medidas cautelares por parte de la DIAN y demás entidades públicas, los bienes inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable o con afectación a vivienda familiar, y las cuentas de depósito en el Banco de la República".

ARTÍCULO 35. Modifíquese el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"1. Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro o tarjetas prepago abiertas o administradas por entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de la Economía Solidaria, respectivamente, que no excedan mensualmente de trescientos cincuenta (350) UVT, para lo cual el titular de la cuenta o de la tarjeta prepago deberá indicar ante el respectivo establecimiento de crédito o cooperativa financiera, que dicha cuenta o tarjeta prepago será la única beneficiada con la exención.

La exención se aplicará exclusivamente a una cuenta de ahorros o tarjeta prepago por titular y siempre y cuando pertenezca a un único titular. Cuando quiera que una persona sea titular de más de una cuenta de ahorros y tarjeta prepago en uno o varios establecimientos de crédito, deberá elegir en relación con la cual operará el beneficio tributario aquí previsto e indicárselo al respectivo establecimiento".

ARTÍCULO 36. Modifíquese el inciso 1º del numeral 14 del artículo 879 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

"14. Los traslados que se realicen entre cuentas corrientes y/o de ahorros y/o tarjetas prepago abiertas en un mismo establecimiento de crédito, cooperativa con actividad financiera, cooperativa de ahorro y crédito, comisionistas de bolsa y demás entidades vigiladas por las Superintendencias Financiera o de la Economía Solidaria según el caso, a nombre de un mismo y único titular, así como los traslados entre inversiones o portafolios que se realicen por parte de una sociedad comisionista de bolsa, una sociedad fiduciaria o una sociedad administradora de inversiones, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia a favor de un mismo beneficiario, salvo lo correspondiente a las utilidades o rendimientos que hubiere generado la inversión, los cuales son la base gravable para la liquidación del impuesto, el cual será retenido por el comisionista o quien reconozca las utilidades o rendimientos.

Esta exención se aplicará también cuando el traslado se realice entre cuentas de ahorro colectivo o entre estas y cuentas corrientes o de ahorro o entre inversiones que pertenezcan a un mismo y único titular, siempre y cuando estén abiertas en la misma entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia".

ARTÍCULO 37. Se propone adicionar un inciso tercero al artículo 36-1 del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

"Tampoco constituye renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la negociación de derivados que sean valores y cuyo subyacente esté representando exclusivamente en acciones inscritas en una bolsa

de valores colombiana, índices o participaciones en fondos o carteras colectivas que reflejen el comportamiento de dichas acciones".

ARTÍCULO 38. INTERESES EN DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 864 del Estatuto Tributario:

"Los intereses corrientes se liquidarán a una tasa equivalente al interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia; para la liquidación de los intereses moratorios, se descontará el término del plazo originario para devolver no utilizado por la administración a la fecha del rechazo total o parcial del saldo a favor".

ARTÍCULO 39. Adiciónese el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 el siguiente parágrafo:

"PARÁGRAFO 3º. El recaudo por concepto de la contribución especial que se prorroga mediante la presente ley en contratos que se ejecuten a través de convenios entre entidades del orden nacional y/o territorial deberá ser consignado inmediatamente en forma proporcional a la participación en el convenio de la respectiva entidad".

ARTÍCULO 40. Modifícase el artículo 65 de la Ley 633 de 2000, el cual queda así:

"Artículo 65. Manejo financiero. El artículo 65 de la Ley 633 de 2000, quedará así: Las cajas tendrán un manejo financiero independiente y en cuentas separadas del recaudo del cuatro por ciento (4%) de la nómina, para los servicios de mercadeo y salud, incluidos en estos últimos las actividades de IPS y EPS. Por consiguiente, a partir de la vigencia de la presente Ley, en ningún caso los recursos provenientes del aporte del cuatro por ciento (4%) podrán destinarse a subsidiar dichas actividades.

PARÁGRAFO 1º. Las cajas de compensación familiar podrán aprobar préstamos con destino a colaborar en el pago de atención de personas a cargo de trabajadores beneficiarios, al tenor de la Ley 21 de 1982, en eventos que no estén cubiertos por el Sistema General de Seguridad Social en salud o cobertura de servicios médico-asistenciales a que, por norma legal, deba estar afiliado el trabajador. El préstamo por evento podrá ser superior a diez (10) veces la cuota del subsidio monetario mensual vigente al momento del mismo. Las cajas podrán establecer cuotas moderadoras para estos efectos exclusivamente.

PARÁGRAFO 2º. Los subsidios de escolaridad en dinero pagados por las Cajas de Compensación a las personas a cargo de trabajadores beneficiarias, matriculadas en los tres (3) últimos grados del ciclo secundario de la educación básica y en el nivel de educación media, formarán parte del cálculo de subsidio monetario pagado por cada Caja de Compensación Familiar y de la obligación de destinación para educación prevista en el artículo 5º del Decreto 1902 de 1994, siempre que la destinación total para ella no resulte inferior a la obligatoria antes de la vigencia de la presente ley.

PARÁGRAFO 3º. Cuando durante el ejercicio anual el programa de salud presente resultados deficitarios, las Cajas de Compensación Familiar, previa decisión de sus Consejos Directivos, podrán cubrir el déficit con los remanentes que arroje la Caja en el correspondiente período que provengan de los diferentes componentes del programa de salud y de programas distintos a los ejecutados con recursos provenientes del cuatro 4%.

Adicionalmente, las Cajas de Compensación Familiar podrán financiar el programa de salud, con recursos de crédito".

ARTÍCULO 41. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 260-11. Sanciones por el incumplimiento de obligaciones formales del régimen de precios de transferencia. La sanción relativa a la documentación comprobatoria a que se refiere el numeral 1 del literal a) del artículo 260-10 de este Estatuto, no podrá exceder de quince mil UVT (15.000 UVT) y la contemplada en el numeral 2 del mismo literal no podrá exceder de veinte mil UVT (20.000 UVT).

Las sanciones relativas a la declaración informativa a que se refiere el literal b) del artículo 260-10 de este Estatuto, no podrán exceder de veinte mil UVT (20.000 UVT).

PARÁGRAFO. Los límites establecidos en este artículo se aplicarán a las sanciones que se impongan a partir de la vigencia de esta modificación".

ARTÍCULO 42. El Gobierno Nacional apropiará en el PGN anualmente los recursos presupuestales necesarios en su totalidad para pagar en forma oportuna y en primer orden los subsidios de los estratos 1, 2 y 3 para los usuarios de energía eléctrica.

En ningún caso se podrán disminuir la apropiación de los recursos destinados a cubrir estos subsidios.

ARTÍCULO 43. Modifíquense los numerales 3 y 4 del literal a) del artículo 25 del Estatuto tributario, los cuales quedan así:

"3. Los créditos que obtengan en el exterior las Corporaciones Financieras, las Cooperativas Financieras, las Compañías de Financiamiento, Bancoldex y los bancos, constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes.

4. Los créditos para operaciones de Comercio Exterior, realizados por intermedio de las Corporaciones Financieras, las Cooperativas Financieras, las Compañías de Financiamiento, Bancoldex y los bancos, constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes".

ARTÍCULO 44. <Artículo modificado por el artículo 118 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Con el fin de dotar de competitividad los departamentos y municipios que cuenten con ahorros en el FAEP, se autoriza a estos, para que retiren hasta un 25% del saldo total que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley tengan en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, a razón de una cuarta parte del total autorizado por cada año entre el 2011 y el 2014.

Los recursos a que se refiere el inciso anterior tendrán como única destinación la inversión en vías de su jurisdicción.

ARTÍCULO 45. Modifícase el segundo inciso del artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

"A partir del año gravable 2013 será deducible el cincuenta por ciento (50%) del gravamen a los movimientos financieros efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independiente-

mente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor".

ARTÍCULO 46. Modifícase el artículo 254 del Estatuto tributario, el cual queda así:

"Artículo 254. Por impuestos pagados en el exterior. Los contribuyentes nacionales, o los extranjeros personas naturales con cinco años o más de residencia continua o descontinua en el país, que perciban rentas de fuente extranjera, sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto colombiano de renta, el pagado en el extranjero, cualquiera sea su denominación, liquidado sobre esas mismas rentas, siempre que el descuento no exceda del monto del impuesto que deba pagar el contribuyente en Colombia por esas mismas rentas.

Cuando se trate de dividendos o participaciones provenientes de sociedades domiciliadas en el exterior, habrá lugar a un descuento tributario en el impuesto sobre la renta por los impuestos sobre la renta pagados en el exterior, de la siguiente forma:

a) El valor del descuento equivale al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones por la tarifa del impuesto sobre la renta a la que hayan estado sometidas las utilidades que los generaron;

b) Cuando la sociedad que reparte los dividendos o participaciones gravados en Colombia haya recibido a su vez dividendos o participaciones de otras sociedades, ubicadas en la misma o en otras jurisdicciones, el valor del descuento equivale al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones percibidos por el contribuyente nacional, por la tarifa a la que hayan estado sometidas las utilidades que los generaron;

c) Para tener derecho al descuento a que se refiere el literal a) del presente artículo, el contribuyente nacional debe poseer una participación directa en el capital de la sociedad de la cual recibe los dividendos o participaciones de al menos el quince por ciento (15%) de las acciones o participaciones (excluyendo las acciones o participaciones sin derecho a voto). Para el caso del literal b), el contribuyente nacional deberá poseer indirectamente una participación en el capital de la subsidiaria o subsidiarias de al menos el quince por ciento (15%) de las acciones o participaciones (excluyendo las acciones o participaciones sin derecho a voto);

d) Cuando los dividendos o participaciones percibidas por el contribuyente nacional hayan estado gravados en el país de origen el descuento se incrementará en el monto de tal gravamen;

e) En ningún caso el descuento a que se refiere este inciso, podrá exceder el monto del impuesto de renta generado en Colombia por tales dividendos;

f) Para tener derecho al descuento a que se refieren los literales a), b) y d), el contribuyente deberá probar el pago en cada jurisdicción aportando certificado fiscal del pago del impuesto expedido por la autoridad tributaria respectiva o en su defecto con prueba idónea;

g) Las reglas aquí previstas para el descuento tributario relacionado con dividendos o participaciones provenientes del exterior serán aplicables a los dividendos o participaciones que se perciban a partir de la vigencia de la presente ley, cualquiera que sea el periodo o ejercicio financiero a que correspondan las utilidades que los generaron.

PARÁGRAFO. El impuesto sobre la renta pagado en el exterior, podrá ser tratado como descuento en el año gravable en el cual se haya realizado el pago o en cualquiera de los cuatro (4) periodos gravables siguientes sin perjuicio de lo previsto en el artículo 259 del Estatuto Tributario".

ARTÍCULO 47. Adiciónase el artículo 408 del Estatuto Tributario con los siguientes incisos:

"Los pagos o abonos en cuenta por concepto de rendimientos financieros, realizados a personas no residentes o no domiciliadas en el país, originados en créditos obtenidos en el exterior por término igual o superior a un (1) año o por concepto de intereses o costos financieros del canon de arrendamiento originados en contratos de leasing que se celebre directamente o a través de compañías de leasing con empresas extranjeras sin domicilio en Colombia, están sujetos a retención en la fuente a la tarifa del catorce por ciento (14%) sobre el valor del pago o abono en cuenta.

Los pagos o abonos en cuenta, originados en contratos de leasing sobre naves, helicópteros y/o aerodinos, así como sus partes, que se celebren directamente o a través de compañías de leasing, con empresas extranjeras sin domicilio en Colombia, estarán sujetos a una tarifa de retención en la fuente del uno por ciento (1%)".

ARTÍCULO 48. CONDICIÓN ESPECIAL PARA EL PAGO DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones, administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables 2008 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente con relación a las obligaciones causadas durante dichos periodos gravables, la siguiente condición especial de pago:

Pago de contado, el total de la obligación principal más los intereses y las sanciones actualizadas, por cada concepto y período, con reducción al cincuenta por ciento (50%) del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones. Para tal efecto, el pago deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Las obligaciones que hayan sido objeto de una facilidad de pago se podrán cancelar en las condiciones aquí establecidas, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes al momento del otorgamiento de la respectiva facilidad, para las obligaciones que no sean canceladas.

Las autoridades territoriales podrán adoptar estas condiciones especiales en sus correspondientes estatutos de rentas para los responsables de los impuestos, tasas y contribuciones de su competencia conservando los límites de porcentajes y plazo previstos en el presente artículo.

PARÁGRAFO. Los sujetos pasivos, contribuyentes responsables y agentes de retención de los impuestos, tasas y contribuciones administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas o caudales públicos

del nivel nacional o territorial que se acojan a la condición especial de pago de que trata este artículo y que incurran en mora en el pago de impuestos, retenciones en la fuente, tasas y contribuciones, dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del pago realizado con reducción al cincuenta por ciento (50%) del valor de los intereses causados y de las sanciones, perderán de manera automática este beneficio.

En estos casos la autoridad tributaria iniciará de manera inmediata el proceso de cobro del cincuenta por ciento (50%) de la sanción y del cincuenta por ciento (50%) de los intereses causados hasta la fecha de pago de la obligación principal, sanciones o intereses, y los términos de prescripción empezará a contar desde la fecha en que se efectué el pago de la obligación principal.

No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en el artículo 7º de la Ley 1066 de 2006 y el artículo 1º de las Ley 1175 de 2007, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

PARÁGRAFO 2º. Para el caso de los deudores del sector agropecuario el plazo para el pago será de hasta diez (10) meses".

ARTÍCULO 49. Adiciónase el parágrafo del artículo 476 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

"Lo dispuesto en el presente parágrafo no aplica para las industrias de minería e hidrocarburos".

ARTÍCULO 50. Adiciónese el parágrafo 1º del artículo 366-1 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

"Lo previsto en este parágrafo no aplica a los ingresos por concepto de exportación de hidrocarburos y demás productos mineros, para lo cual el exportador actuará como autorretenedor. En este caso, el Gobierno Nacional establecerá la tarifa de retención en la fuente, la cual no podrá ser superior al diez 10% del respectivo pago o abono en cuenta".

ARTÍCULO 51. Elimínese el parágrafo del artículo 130 (Creación del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina) de la Ley 488 de 1998 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones Fiscales de las Entidades Territoriales".

ARTÍCULO 52. Adiciónese un parágrafo al artículo 42 de la Ley 14 de 1983, así:

"PARÁGRAFO. Dentro de la base gravable contemplada para el sector financiero, aquí prevista, formaran parte los ingresos varios. Para los comisionistas de bolsa la base impositiva será la establecida para los bancos de este artículo en los rubros pertinentes".

ARTÍCULO 53. DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA O CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA Y OTRAS CONCESIONES. Prorrógase por el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, la vigencia del artículo 120 de la Ley 418 de 1997 modificado por el artículo 37 de la Ley 782 de 2002 y el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006. Así mismo, se prorrogará por tres (3) años la vigencia del artículo 121 de la Ley 418 de 1997.

ARTÍCULO 54. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente, son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

PARÁGRAFO. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos.

En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.

ARTÍCULO 55. Deróguese el literal c) del numeral 3 del artículo 471 del Estatuto Tributario y modifíquese el literal b) del numeral 1 del mismo artículo, el cual quedará así:

"b) los barcos de recreo y de deporte de la partida 89.03".

ARTÍCULO 56. Adiciónase el artículo 266 del Estatuto Tributario con el siguiente numeral:

"6. Los títulos, bonos u otros títulos de deuda emitido por un emisor colombiano y que sean transados en el exterior".

ARTÍCULO 57. Adiciónese un parágrafo al artículo 116 de Estatuto Tributario, así:

"PARÁGRAFO 1º. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta".

ARTÍCULO 58. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así:

"Artículo 69. Determinación oficial de los tributos distritales por el sistema de facturación. Autorícese a los municipios y distritos para establecer sistema de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presente mérito ejecutivo. El respectivo gobierno municipal o distrital dentro de sus competencias, implementará los mecanismos para ser efectivos estos sistemas, sin perjuicio de que se conserve el sistema declarativo de los impuestos sobre la propiedad.

Para efectos de facturación de los impuestos territoriales, así como para la notificación de los actos devueltos por correo por causal diferente a dirección errada, la notificación se realizará mediante publicación en el registro o Gaceta Oficial del respectivo ente territorial y simultáneamente mediante inserción en la página WEB de la entidad competente para la Administración del Tributo, de tal suerte que el envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada".

ARTÍCULO 59. Las personas que se encuentran en estado de invalidez debidamente calificada en los términos de la Ley 100 de 1993 o las que la sustituyan o modifiquen, podrán importar sin el pago de tributos aduaneros un vehículo que les hubiere sido donado, de características especiales, acondicionado para su uso personal.

El vehículo a que se refiere el presente artículo deberá ser matriculado únicamente a nombre del beneficiario de la exención y no podrá hacer traspaso a ningún título antes de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de la matrícula.

El incumplimiento de esta disposición acarreará la pérdida del beneficio y por ende el pago de los tributos aduaneros dejados de cancelar e inhabilitará al beneficiario para obtener nuevamente este beneficio".

ARTÍCULO 60. CARÁCTER REAL DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces; podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.

Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez, caso en el cual el juez deberá cubrirlos con cargo al producto del remate.

Para autorizar el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de domicilio <sic> sobre inmueble, deberá acreditarse ante el notario que el predio se encuentra al día por concepto del impuesto predial.

Para el caso del autoavalúo, cuando surjan liquidaciones oficiales de revisión con posterioridad a la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recaen en cabeza del propietario y/o poseedor de la respectiva vigencia fiscal.

ARTÍCULO 61. Adiciónese al artículo 424 del Estatuto Tributario con el siguiente parágrafo:

"PARÁGRAFO. Igualmente se encuentra excluido del Impuesto sobre las Ventas (IVA) el combustible para aviación que se utilice en el transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con destino a los departamentos Guainía, Amazonas y Vaupés en los siguientes términos:

Ochocientos mil galones (800.000) para el departamento de Guainía.

Ochocientos mil galones (800.000) para el departamento de Vaupés.

Dos millones de galones (2.000.000) para el departamento de Amazonas

El volumen máximo objeto de exoneración por cada año no será acumulable para el siguiente año".

ARTÍCULO 62. INTERVENCIÓN DE TARIFAS O PRECIOS. El Gobierno Nacional dictará normas que deben observar las instituciones financieras para la fijación, y fusión y publicidad de las tarifas o precios que estas cobren siguiendo para ello los objetivos y criterio señalados para la intervención de dicho sector.

Cuando se establezca la no existencia de suficiente competencia en el mercado relevante correspondiente, de acuerdo con lo previsto en esta ley, el Gobierno Nacional deberá, además, intervenir esas tarifas o precios según corresponda a la falla que se evidencia mediante: (i) el señalamiento de la tarifa o precio; (ii) la determinación de precios o tarifas máximos o mínimos; (iii) la obligación de reportar a la Superintendencia Financiera de Colombia y/o de Industria y Comercio las metodologías para establecer tarifas o precios.

ARTÍCULO 63. SEGUIMIENTO A TARIFAS O PRECIOS. La Superintendencia Financiera de Colombia, implementará un esquema de seguimiento a la evolución de las tarifas o precios en los mercados relevantes, atendidos por las entidades financieras y reportará los resultados de dicha evaluación semestralmente al Gobierno Nacional y a la Superintendencia Financiera de Colombia.

ARTÍCULO 64. Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de ley número 124 de, "por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad", en los siguientes términos:

"Artículo. Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional (PRAN). Modifíquense los artículos 93 de la Ley 1328 de 2009 y el artículo 31 de la Ley 1380 de 2010, los cuales quedarán así:

Los deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional, PRAN, Agropecuario, de que trata el Decreto 967 de 2000, y los deudores de los Programas PRAN Cafetero, PRAN Alivio Deuda Cafetera y PRAN Arrocero, de que tratan los Decretos 1257 de 2001, 931 de 2002, 2795 de 2004, y 2841 de 2006, podrán extinguir las obligaciones a su cargo, mediante el pago de contado dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley del valor que resulte mayor entre el treinta por ciento (30%) del saldo inicial de la obligación a su cargo con el referido Programa, y el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación.

PARÁGRAFO 1º. Sin perjuicio de lo anterior, aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital, podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el valor antes indicado y los abonos previamente efectuados.

PARÁGRAFO 2º. Aquellos deudores que se acogieron a los términos de los Decretos 4222 de 2005, 3363 de 2007, 4678 de 2007 o 4430 de 2008, este último en cuanto a las modificaciones introducidas a los artículos 6º del Decreto 1257 de 2001 y 10 del Decreto 2795 de 2004, podrán acogerse a lo previsto en la presente ley, en cuyo caso se reliquidará la obligación refinanciada, para determinar el valor a pagar.

PARÁGRAFO 3º. Para acogerse a las condiciones establecidas en la presente ley, los deudores deberán presentar el Paz y Salvo por concepto de seguros de vida, honorarios, gastos y costas judiciales, estos últimos, cuando se hubiere iniciado contra ellos el cobro de las obligaciones.

PARÁGRAFO 4º. Finagro, o el administrador o acreedor de todas las obligaciones de los programas PRAN, deberá abstenerse de adelantar su cobro judicial por el término de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley, término este dentro del cual se entienden también suspendidos los procesos que se hubieren iniciado, así como la prescripción de dichas obligaciones, conforme a la ley civil. Lo anterior sin perjuicio del trámite de los, procesos concursales.

PARÁGRAFO 5º. Finagro, o el administrador o acreedor de las obligaciones de los programas PRAN, deberá abstenerse de adelantar el cobro judicial contra un deudor, cuando el monto total del respectivo endeudamiento por capital para las distintas obligaciones en los programas de los que sea administrador o creador sea igual o inferior a $3.500.000 del año de expedición de la presente ley. Para su recuperación solo se adelantará cobro prejudicial".

ARTÍCULO 65. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 408 del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

"Parágrafo transitorio segundo. Los intereses o cánones de arrendamiento financiero o leasing originados en créditos obtenidos en el exterior y en contratos de leasing celebrados antes del 31 de diciembre de 2010, a los que haya sido aplicable el numeral 5 del literal a) o el literal c) del artículo 25 del Estatuto Tributario, no se consideran rentas de fuente nacional y los pagos o abonos en cuenta por estos conceptos no están sujetos a retención en la fuente".

ARTÍCULO 66. Las asociaciones comunitarias sin ánimo de lucro y/o organizaciones indígenas creadas para desarrollar actividades productivas u otras cuyo patrimonio no sea superior a 50 salarios mínimos que hasta la fecha adeudan a la DIAN por concepto de retención en la fuente por no haber declarado la autoliquidación de retención en ceros, quedan exoneradas de dicho pago por lo adeudado hasta la fecha y podrán liquidarse o continuar el objeto por el cual fueron creadas, de acuerdo a un plan de trabajo.

ARTÍCULO 67. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Se derogan el numeral 5 del literal a) y el literal c) del artículo 25 del Estatuto Tributario, así como el numeral 5 del artículo 266, el literal e) del artículo 580 del Estatuto Tributario y el artículo 16 de la Ley 1111 de 2006.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 29 de diciembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

GERMÁN VARGAS LLERAS.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

BEATRIZ ELENA URIBE BOTERO.

IMPRENTA
NACIONAL
DE COLOMBIA

Carrera 66 No. 24-09 Bogotá, D. C.
PBX: (571) 457 8000 - Fax: 457 8034
www.imprenta.gov.co
e-mail: correspondencia@imprenta.gov.co

Libertad y Orden

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Memorias 2010 / 2011

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Juan Carlos Echeverry, Ministro