

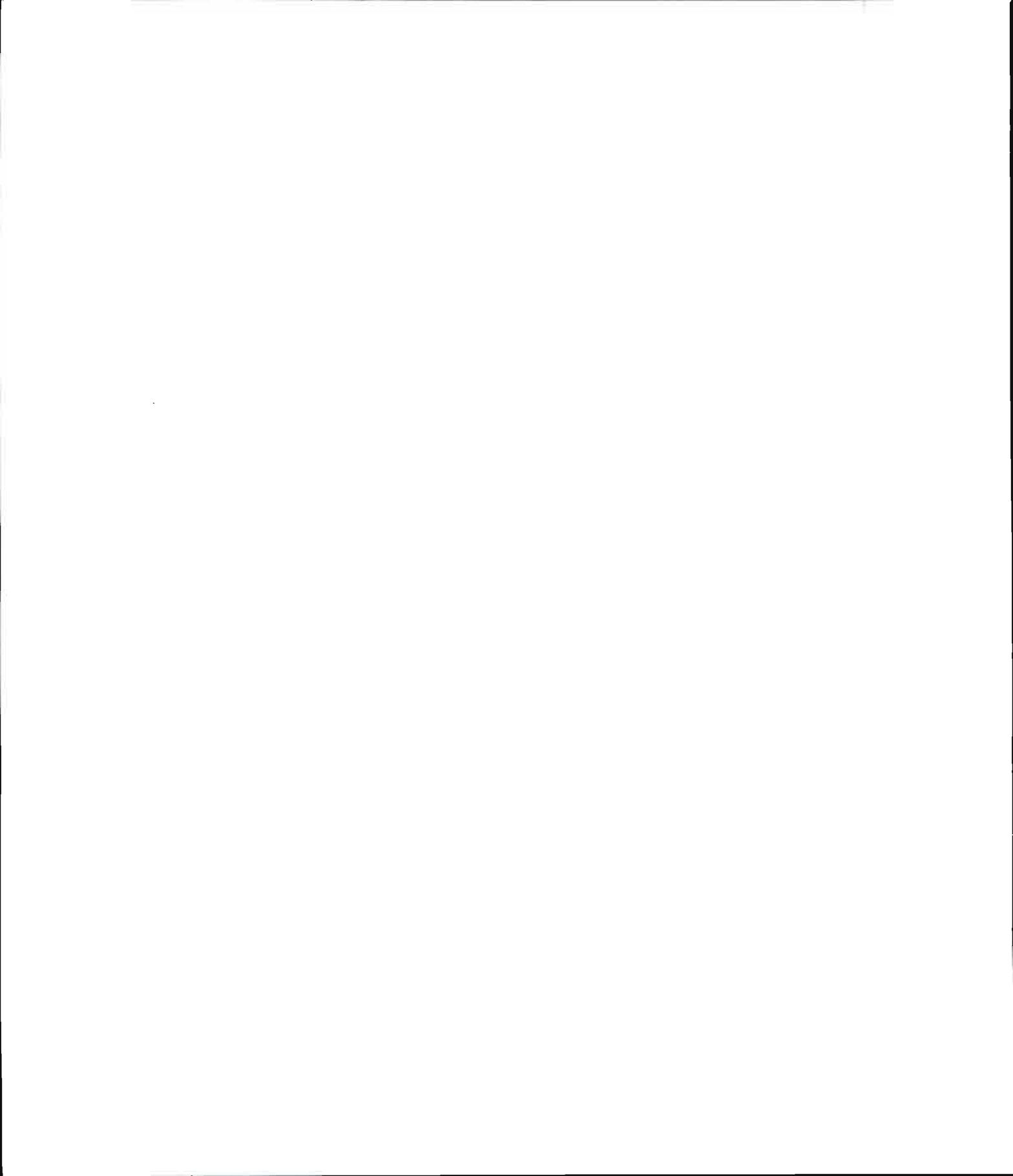


MinHacienda

Memorias de Hacienda 2013

*Cerrando brechas,
abriendo caminos.*

Ministro, Mauricio Cárdenas



2012
Memorias de Hacienda 2013



MinHacienda
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mauricio Cárdenas Santamaría
MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Carolina Soto Losada
VICEMINISTRA GENERAL

Andrés Restrepo Montoya
VICEMINISTRO TÉCNICO

Claudia Isabel González Sánchez
SECRETARIA GENERAL

Fernando Jiménez Rodríguez
DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO
NACIONAL

Michel Janna Gandur
DIRECTOR GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO
Y DEL TESORO NACIONAL

Luis Fernando Mejía Alzate
DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA
MACROECONÓMICA

Ana Lucía Villa Arcila
DIRECTORA GENERAL DE APOYO FISCAL

David Marcell Salamanca Rojas
DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN FINANCIERA

Jaime Eduardo Cardona Rivadeneira
DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE IMPUESTOS
Y ADUANAS NACIONALES**

Juan Ricardo Ortega López
DIRECTOR

FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL

Clemente Del Valle Borrás
PRESIDENTE

Comité de edición y redacción
Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad
Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas
Nacionales (DIAN) y Financiera de Desarrollo Nacional
(FDN)

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Memorias de Hacienda / Ministerio de Hacienda
y Crédito Público – Bogotá. Min. Hacienda, 2013
ISBN-978-958-9266-87-8

336.9861
CEP. Biblioteca General José María del Castillo y Rada

Edición: Diciembre de 2013
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Derechos exclusivos de publicación y distribución

Distribución
Despacho Ministro de Hacienda y Crédito Público

© Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Hecho el depósito que establece la Ley 44 de 1993
Se permite la reproducción parcial del contenido en
esta obra, siempre y cuando se cite la fuente.

Diseño, diagramación e Impresión
Imprenta Nacional de Colombia

Diseño de Portada
Oficina de Comunicaciones
Ministerio de Hacienda

Hecho en Colombia
Por Ministerio de Hacienda y Crédito Público –
atención_usuario@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	11
1.1.	Reforma Tributaria para la Equidad	11
1.2.	Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo (PIPE)	14
1.3.	Estrategia de endeudamiento con eficiencia	17
1.3.1.	Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo	17
1.3.2.	Reducción en los costos de financiamiento	18
1.3.3.	Aumento de calificación crediticia	21
1.3.4.	Eficiencia en uso de caja y operaciones de manejo de deuda	22
1.3.5.	Diversificación y profundidad del mercado local	22
1.3.6.	Ampliación de cupo de endeudamiento	23
1.4.	Implementación de la Regla Fiscal.	23
1.5.	Tratados de intercambio de información tributaria y declaratoria de paraísos fiscales	26
1.6.	Equilibrio macroeconómico y fiscal	29
1.6.1.	Estabilidad macroeconómica.	29
1.6.2.	Sostenibilidad fiscal	33
2.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM)	39
2.1.	Visión de largo plazo	39
2.1.1.	Un país moderno: una nueva institucionalidad fiscal	39
2.1.2.	Un país moderno: el PIPE, para crecer y generar empleo formal	41
2.1.3.	Un país justo: reforma tributaria para más empleo con mayor equidad	47
2.2.	Tareas realizadas y logros de la vigencia	49
2.2.1.	Desempeño de la economía en 2012 y 2013	51
2.2.2.	Contexto macroeconómico internacional	52
2.2.3.	Crecimiento económico en 2012.	53
2.2.4.	Proyección del PIB para 2013.	56

2.2.5.	Balance fiscal 2012-2013	58
2.3.	Riesgos y desafíos enfrentados	65
3.	DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN FINANCIERA	67
3.1.	Visión de largo plazo	67
3.2.	Tareas realizadas y logros de la vigencia	68
3.2.1.	Agenda regulatoria	69
3.2.2.	Trabajo interinstitucional	74
3.2.3.	Agenda internacional	76
3.2.4.	Otros proyectos	77
3.2.5.	Trabajo legislativo	79
3.2.6.	Defensa judicial	81
3.2.7.	Negociaciones y foros internacionales	81
3.2.8.	Encargos y participación en comisiones	82
3.2.9.	Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)	84
3.3.	Riesgos y desafíos enfrentados	85
4.	DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL	87
4.1.	VISIÓN DE LARGO PLAZO	87
4.2.	Tareas realizadas y logros de la vigencia	87
4.2.1.	Financiamiento interno	87
4.2.2.	Financiamiento externo	92
4.2.3.	Financiamiento con organismos multilaterales y Gobiernos	96
4.2.4.	Políticas de riesgo	101
4.2.5.	Administración de recursos	104
4.2.6.	Banca de inversión	105
4.2.7.	Financiamiento otras entidades, seguimiento, saneamiento y cartera	108
4.2.8.	Relaciones con inversionistas	114
4.3.	Riesgos y desafíos enfrentados	115

5.	DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	117
5.1.	Visión de largo plazo	117
5.2.	Tareas realizadas y logros de la vigencia	117
5.2.1.	Seguridad social en salud	117
5.2.2.	Seguridad social en pensiones	120
5.2.3.	Fondo de Pensiones Territoriales -Fonpet-	122
5.3.	Riesgos y desafíos enfrentados	124
6.	DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL	125
6.1.	Visión de largo plazo	125
6.2.	Tareas realizadas y logros de la vigencia	127
6.2.1.	Marco de gasto de mediano plazo	128
6.2.2.	Presupuesto general de la nación (PGN) 2012-2013	131
6.2.3.	Sistema general de regalías (SGR)	144
6.2.4.	Informe atención a víctimas 2012-2013	153
6.2.5.	Proyecto efectividad y eficiencia del gasto	155
6.3.	Riesgos y desafíos enfrentados	158
7.	DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL	159
7.1.	Visión de largo plazo	159
7.2.	Tareas realizadas y logros de la vigencia	159
7.3.	Riesgos y desafíos enfrentados	176
8.	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	179
8.1.	Visión de largo plazo	179
8.2.	Tareas realizadas y logros de la vigencia	182
8.2.1.	Comportamiento del recaudo de junio de 2012 a mayo de 2013	182
8.2.2.	Gestión tributaria	184
8.2.3.	Acciones de control aduanero	187

8.2.4.	Retención de divisas	188
8.2.5.	Programa especial de pago	189
8.2.6.	Renovación de la plataforma tecnológica y de comunicaciones.	189
8.3.	Riesgos y desafíos enfrentados	190
9.	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)	195
9.1.	Visión de largo plazo	195
9.2.	Tareas realizadas y logros de la vigencia	195
9.3.	Riesgos y desafíos enfrentados	197
10.	ANEXO: PRINCIPALES LEYES APROBADAS	199

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1. INTRODUCCIÓN

Gráfico 1.1: Histórico Tasas de Colocación TES	19
Gráfico 1.2: Tasas de Emisión en Global TES (%) y Diferencial vs. TES Locales (pbs)	20
Gráfico 1.3: Tasas de Emisión en USD (%) y Diferencial vs Tesoros EE. UU. (pbs).	21
Gráfico 1.4: Tasa de desempleo-total nacional (porcentaje)	29
Gráfico 1.5: Índice de Precios al Consumidor (variación anual)	30
Gráfico 1.6: Tasa de inversión (% del PIB)	31
Gráfico 1.7: Inversión extranjera directa (US\$ Millones)	31
Gráfico 1.8: Balance del Sector Público No financiero (% del PIB)	34

2. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM)

Gráfico 2.1: Crecimiento anual del PIB por ramas de actividad industrial	42
Gráfico 2.2: Demanda externa (G-20) y PIB industrial (variación anual)	43
Gráfico 2.3: Distribución del componente por tipo de vivienda.	45
Gráfico 2.4: Tarifas del IMAN para asalariados	48
Gráfico 2.5: Crecimiento económico (promedio 2013-2018).	52
Gráfico 2.6: Balance primario del SPNF (% del PIB)	61
Gráfico 2.7: Balance primario del GNC (% del PIB).	61
Gráfico 2.8: Deuda del SPNF (% PIB)	62
Gráfico 2.9: Deuda del GNC (% del PIB)	63

4. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL

Gráfico 4.1: Demanda por subastas de TES 2012.	89
Gráfico 4.2: Demanda por subastas de TES 2013.	90
Gráfico 4.3: Operación de manejo - 2012	91
Gráfico 4.4: Operación de manejo - 2013	91
Gráfico 4.5: Histórico de tasas de emisión - Global COP	93

Gráfico 4.6: Histórico tasas de emisión – Global USD	95
Gráfico 4.7: Histórico <i>Spread</i> sobre tesoros de emisión – global USD	95
Gráfico 4.11: Composición deuda bruta GNC	102

7. DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

Gráfico 7.1: Estimación resultados fiscales gobernaciones primer trimestre de 2013 (de mayor a menor ingreso)	164
Gráfico 7.2: Estimación resultados fiscales alcaldías capitales primer trimestre de 2013 (de mayor a menor ingreso)	165
Gráfico 7.3: Evolución de la cobertura del Formulario Único Territorial 2008-2012	168

8. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

Gráfico 8.1.Recaudo junio 2011-mayo 2012 vs. junio 2012-mayo 2013 por tipo de impuesto	182
---	-----

ÍNDICE DE CUADROS

1. INTRODUCCIÓN

Cuadro 1.1: Esquema Conceptual – Regla Fiscal	24
Cuadro 1.2: Descomposición del Balance total del GNC. Ley 1473 de 2011– Regla Fiscal.	26

2. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM)

Cuadro 2.1: Composición del PIPE	43
Cuadro 2.2: Modelo financiero – 86.000 viviendas VIP urbanas	45
Cuadro 2.3: Impacto de las medidas PIPE en el empleo.	46
Cuadro 2.4: Crecimiento real del PIB 2012/2011 por componentes de demanda . .	54
Cuadro 2.5: Crecimiento del PIB en 2012 por rama de actividad.	55
Cuadro 2.6: Proyección crecimiento del PIB 2013 por componentes de demanda (variación % real)	57
Cuadro 2.7: Pronósticos del PIB para 2013 por rama de actividad	58
Cuadro 2.8: Balance fiscal del SPC (cierre fiscal 2012 vs. 2011)	59

4. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL

Cuadro 4.1: Colocaciones de TES 2012	88
Cuadro 4.2: Demanda por subastas de TES 2013	89
Cuadro 4.3: Indicadores de perfil TES dic – 2012.	92
Cuadro 4.4: Indicadores de perfil TES jun – 2013.	92
Cuadro 4.5: Valoración de obligaciones contingentes	103
Cuadro 4.6: Saldo acumulado Fondo de Contingencias.	104
Cuadro 4.7: Pagos Fondo de Contingencias	104
Cuadro 4.8: Recuperación de cartera	111
Cuadro 4.9: Saldo créditos garantizados	112

6. DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL

Cuadro 6.1: Presupuesto inicial de gastos 2012	131
Cuadro 6.2: Presupuesto de gastos definitivo 2012	134
Cuadro 6.3: Ejecución presupuesto de gastos 2012	135
Cuadro 6.4: Presupuesto inicial de gastos 2013	136
Cuadro 6.5: Modificaciones presupuestales 2013	137
Cuadro 6.6: Presupuesto de gastos vigente 2013. Miles de millones de pesos . . .	137
Cuadro 6.7: Ejecución vigencia fiscal 2013 – I semestre.	138
Cuadro 6.8: Modificaciones PGN 2013	143
Cuadro 6.9: Presupuesto de gastos 2013 con Ley de Traslados	144
Cuadro 6.10: Distribución Sistema General de Regalías 2012	148
Cuadro 6.11: Distribución del Sistema General de Regalías bienio 2013-2014. . . .	150
Cuadro 6.12: Distribución inicial, liquidación según recaudo y giros efectivamente realizados, SGR 2012	152
Cuadro 6.13: Cierre presupuesto 2012 y ajustes al presupuesto bienio 2013-2014 .	153

7. DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

Cuadro 7.1: Estimación balance fiscal gobernaciones y alcaldías capitales – Primer trimestre de 2013 millones de pesos	163
Cuadro 7.2: Ingresos tributarios	166

8. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

Cuadro 8.1: Recaudo bruto por tipo de impuesto – junio de 2012 a mayo de 2013 .	184
Cuadro 8.2: Gestión efectiva de fiscalización tributaria	187
Cuadro 8.3: Aprehensiones de mercancías sensibles al contrabando abierto	188
Cuadro 8.4: Retención de divisas - entrada y salida	189

1. INTRODUCCIÓN

Durante la administración del Presidente Juan Manuel Santos el Ministerio de Hacienda ha trabajado arduamente para construir un país justo, moderno y seguro. La economía crece por encima del promedio regional y mundial y crea empleos de calidad que benefician sobre todo a los más vulnerables. La situación de las finanzas públicas es muy positiva. Hoy se destinan más recursos a transformar el país, a generar una revolución en materia de infraestructura, a hacerlo más seguro y más justo en la distribución de la riqueza y de las oportunidades.

Hoy la economía colombiana cuenta con una estabilidad macroeconómica y fiscal. El PIB presentó un crecimiento de 4% en 2012 y se espera que este año sea alrededor del 4,5% (en línea con el producto potencial de largo plazo) a pesar del difícil panorama económico mundial. Este crecimiento de la economía en los últimos años se ha reflejado en el ingreso de los colombianos, que en promedio se ubicó en US\$7.900 dólares anuales en 2012, tres veces más que lo observado en el año 2000.

La fortaleza macroeconómica del país se ha reflejado también en la mejora de la postura fiscal. El Gobierno del presidente Santos se ha comprometido a mantener un saludable estado de las finanzas públicas y a lograr niveles manejables de deuda. Al comenzar esta administración, el déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) era de \$17,7 billones (3,3% del PIB), mientras que en el 2012 presentó un superávit \$1,8 billones (0,3% del PIB), un resultado que no se observaba hace más de veinte años. La consolidación fiscal ha permitido reducir la deuda del país a niveles del 25,1% del PIB al finalizar 2012. Con la reducción de la deuda, se disminuye la cantidad de ingresos que se destinan al pago de intereses, permitiendo el uso de estos recursos en proyectos de alto impacto social.

Estos resultados son consistentes con las estrategias en materia económica que la administración del Presidente Juan Manuel Santos adelantó en el último año y que se explican a continuación.

1.1. REFORMA TRIBUTARIA PARA LA EQUIDAD

La nueva reforma tributaria es una de las más importantes que se han aprobado en los últimos 25 años. Hace parte sustancial de la estrategia de política económica diseñada

por esta administración, en el marco de las medidas dirigidas a mejorar la competitividad y la productividad de la economía, generar empleo y reducir las desigualdades sociales. De acuerdo con cálculos del Banco Mundial se estima que el primer gran logro de esta reforma será reducir la desigualdad de ingresos en 1,9 puntos del coeficiente de GINI, con lo cual Colombia dejaría de ser el segundo país más desigual de la región para ubicarse en el corto plazo muy cerca del promedio regional en materia de distribución del ingreso.

La reforma tributaria de 2012 hace parte de la construcción de un país más moderno, pues promueve la formalización de las empresas y de los trabajadores, por los elementos de equidad que contiene es también un poderoso instrumento para construir un país justo. La reforma ha sido formulada a favor de la clase trabajadora, donde los colombianos que ganan más, pagan más, y los que ganan menos, aportan menos o no pagan; persigue además reducir impuestos al empleo para que sea más fácil contratar mano de obra; y simplificar la estructura del IVA, rediciendo al mismo tiempo el IVA a la canasta familiar. La reforma también busca mejorar la distribución del ingreso con la modificación de la estructura del impuesto de personas naturales, y aumentar la eficiencia en la administración y recaudo de los impuestos, en particular, renta, IVA y ganancias ocasionales.

En primer lugar, la reforma genera los incentivos para la creación de empleo formal, al reducir los impuestos sobre la nómina a cargo del empleador y atar la financiación de entidades como el SENA e ICBF a las utilidades de las empresas con el CREE. En efecto, con el fin de no afectar el funcionamiento y continuidad de los programas sociales de las entidades que estos aportes financiaban, la ley creó el CREE, un impuesto del 8% sobre las utilidades de las empresas. Esta medida disminuye los impuestos de la nómina a cargo del empleador en casi el 46%, al pasar de 29,5% a 16%. Algunos analistas han estimado que la reducción de 13,5 puntos porcentuales en los costos no salariales podría generar entre 400 mil y 1 millón de nuevos puestos de trabajo formales, así como un incremento del tamaño del sector formal, medido en términos de activos, del 13,6%.

La Ley 1607 de 2012 exoneró a los empleadores del pago de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y de contribuciones a salud (8,5% correspondiente al aporte patronal) respecto de trabajadores del sector privado que devenguen hasta 10 smlm. Estos últimos recursos antes ingresaban directamente al Sistema de Seguridad Social en Salud, al ser parte del CREE lo harán ahora a través del PGN.

Un segundo objetivo de la reforma es el de contar con un sistema de tributación más justo y equitativo. En efecto, la tarifa promedio de renta para personas naturales resultaba más baja para las personas que devengaban salarios altos en relación con las personas de menores ingresos. Para corregir esta situación, la reforma crea el Impuesto Mínimo Alternativo para personas naturales (IMAN), como un sistema obligatorio para determinar un impuesto de renta mínimo para empleados, que solo admite como deducciones sobre los ingresos los aportes obligatorios a seguridad social y en general los relacionados con indemnizaciones, seguros y pérdidas por catástrofes. Además establece una tarifa progresiva que va de 0% para la renta gravable alternativa (RGA, base del IMAN) inferior a \$41,5 millones anuales de 2013 y que aumenta a 27% para los ingresos más altos. Así, aunque los empleados continúan realizando su declaración por el sistema ordinario, el impuesto que resulte no puede ser inferior al obtenido con el IMAN.

Así mismo, con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los empleados (con una RGA inferior a \$126,1 millones - año 2013) y los trabajadores por cuenta propia, se crea el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS), el cual es un sistema simplificado y definitivo, con una declaración más sencilla y de fácil diligenciamiento. En el caso de los empleados que puedan optar por este sistema, las tarifas oscilan entre 0% y el 8,17% y se aplican sobre la misma base gravable del IMAN. Para los trabajadores por cuenta propia, la tarifa dependerá de la actividad económica del declarante, siempre bajo un esquema progresivo.

El tercer objetivo de la reforma es el de simplificar la estructura del IVA. Se eliminan las tarifas diferenciales de 1,6%, 10%, 20%, 25% y 35%, dejando únicamente 3 tarifas: la general del 16%, el 5% para algunos bienes y servicios y el 0% para el caso de operaciones exentas. Adicionalmente se crea un impuesto nacional al consumo respecto de algunos bienes y servicios, como telefonía al 4%, restaurantes al 8% (que es excluido de IVA) y para vehículos a tarifas del 8% y 16%. Este impuesto compensa la disminución en la tarifa de IVA de estos bienes y servicios, cuyas tarifas se unificaron en 16%.

La reforma contiene también normas que buscan controlar en mayor grado las prácticas de evasión y elusión. Una de estas reduce la tarifa del impuesto para las ganancias ocasionales para las herencias, donaciones u otros actos gratuitos, que pasa del 33% al 10%. Otra, modifica las cuantías de las ganancias exentas. De igual manera, se unifican los impuestos nacionales a la gasolina, como son el impuesto global y el impuesto sobre las ventas de la gasolina y el ACPM, y se crea el Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, que se genera en la venta, importación o retiro para consumo de estos productos.

Vale la pena señalar que en uso de las facultades otorgadas por los parágrafos segundo del artículo 28, segundo del artículo 71, y cuarto del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, el Gobierno nacional, mediante Decreto 565 del 21 de marzo de 2013, Decreto 850 del 25 de abril de 2013, y Decreto 939 de mayo de 2013, incorporó en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2013 el impuesto nacional al consumo, el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM y el Impuesto Sobre la Renta para la Equidad – CREE, en la parte que se destina al ICBF y al SENA.

Comoquiera que el componente para salud y el punto adicional transitorio del impuesto CREE constituyen ingresos nuevos creados por la Ley 1607 de 2012, que se canalizarán hacia gastos no contemplados en el presupuesto vigente, fue preciso, para su correcta ejecución y cumplimiento de la ley, tanto desde el punto de vista de las rentas como de las erogaciones, efectuar algunas operaciones presupuestales que permitieran incluir estos recursos en tal presupuesto y canalizarlos, simultáneamente, hacia el gasto en universidades públicas, salud, y sector agropecuario, identificando en cada caso su fuente de financiación. Tales operaciones se incluyeron en la ley de modificaciones al presupuesto, Ley 1640 de 2013, aprobada por el Congreso de la República la pasada legislatura. De esta forma se efectuaron los ajustes presupuestales requeridos en el presupuesto de rentas y apropiaciones para la vigencia fiscal de 2013 y se incorporaron para su ejecución las rentas y gastos que ordena la Ley 1607 de 2012, con lo cual se dio cumplimiento al principio de legalidad de que trata la Constitución Política.

Para el caso de 2014, la estimación del recaudo por concepto de los impuestos señalados se encuentra incorporada en el proyecto de ley de PGN para esta vigencia, por lo que no se requieren los ajustes que se hicieron para el PGN de 2013. Es importante resaltar que la inclusión completa de los nuevos impuestos y la recomposición que se ha hecho de los recursos que antes aparecían como recursos propios del SENA y del ICBF (rentas parafiscales), se registrarán ahora en el presupuesto de la nación como recursos corrientes.

1.2. PLAN DE IMPULSO PARA LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO (PIPE)

En 2012 y lo corrido de 2013 la economía colombiana presentó un menor ritmo de crecimiento económico. Los elementos coyunturales que explican esta situación se pueden resumir en tres factores: i) un proceso de revaluación del peso que viene desde

años atrás a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno y el Banco de la República para contrarrestarlo; ii) una caída en la demanda global por manufacturas debido a la desaceleración mundial, y iii) altos niveles de contrabando, especialmente de productos agrícolas e industriales.

Adicionalmente, desde tiempo atrás se ha documentado un rezago importante en la productividad de estos sectores respecto a los estándares internacionales debido a factores estructurales que tienen una alta interdependencia con el atraso en infraestructura, especialmente en carreteras, puertos y ferrocarriles, como lo subraya un reciente informe de diagnóstico elaborado por el BID. Un factor adicional está asociado con los costos relativos que enfrenta la industria, principalmente los costos de energía y gas, al igual que los costos de transporte, los cuales tienen una alta participación en algunos sectores, creando desventajas frente a otros competidores en la región. Finalmente, en la coyuntura reciente la industria se vio abocada a una desaceleración en sectores clave como la construcción, que terminó por afectar una gran parte de los sectores industriales, así como la presencia de algunos choques de oferta puntuales en sectores con alta participación en el valor agregado industrial, asociados, en parte, a problemas de transporte o de orden público.

En esta situación, y en previsión de algún choque externo, el Gobierno nacional mantiene las alertas encendidas. Mediante el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), lanzado en el mes de abril, el Gobierno se anticipó adoptando las medidas más convenientes para mantener los incentivos a la producción y al empleo, y el apoyo a la población más necesitada. De manera previsiva se aprovechó el espacio fiscal del que se disponía para adoptar las medidas que impulsarán el crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo. La regla fiscal así lo permite.

El PIPE constituye una iniciativa contracíclica cuyo objetivo fundamental es el de llevar nuevamente a la economía colombiana a la senda del crecimiento y la generación de empleo, recuperando el dinamismo que perdió en el segundo semestre de 2012. El PIPE no sustituye al Plan Nacional de Desarrollo (PND); al contrario, lo potencia, en la medida en que permitirá profundizar los elementos que el PND contiene y relanzar la economía a niveles cercanos a su potencial. El PIPE comprende una serie de medidas, transversales y sectoriales, encaminadas a mejorar el ambiente para el desarrollo de la actividad productiva y a fortalecer los sectores con mayor potencial en materia de productividad y generación de empleo. Entre estos se destacan principalmente

los sectores de infraestructura, vivienda, comercio, industria, y agricultura. El PIPE se ejecutará durante el periodo comprendido entre 2013 y 2015 y deberá reflejarse en mejores indicadores de crecimiento, empleo y seguridad ciudadana, que tendrán un efecto favorable sobre las economías regionales y locales y sobre la calidad de vida de su población.

Las medidas de carácter transversal se refieren especialmente a medidas cambiarias, tributarias, arancelarias, de competitividad, y de defensa de la producción nacional de los efectos generados por el contrabando (Plan Anticontrabando).

Con las medidas de carácter transversal se busca promover, en forma permanente, la competitividad del sector productivo nacional por la vía de una reducción de costos en las materias primas importadas, el fortalecimiento del dólar, la disminución de la carga tributaria y el combate frontal al contrabando. Estas medidas deben crear un ambiente propicio para que se fortalezca el sector productivo en el mediano y largo plazo. Mientras esto sucede, las medidas sectoriales adoptadas impulsarán la economía y el empleo. Según la metodología de matriz insumo – producto, que refleja los encadenamientos de estas actividades con otros sectores productivos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación estiman que el PIPE podría generar un poco más de 129 mil empleos directos.

En el corto plazo, ya se empiezan a ver algunos resultados preliminares en ciertas variables macroeconómicas. A agosto de 2013, la tasa de cambio ha mostrado una devaluación de 8,1%, gracias a las intervenciones en el mercado cambiario durante los meses de febrero a julio y a los efectos derivados del cambio de postura de la política monetaria de los Estados Unidos. Desde el anuncio del PIPE, que se realizó a mediados del mes de abril, se ha visto una buena parte de esta depreciación del peso colombiano. La TRM sobrepasó los \$1.900 pesos por dólar en los primeros días del mes de junio; en julio se ha situado alrededor de los \$1.880 por dólar, alcanzando valores que no se veían desde enero de 2012.

De igual manera, los subsidios en materia de vivienda para la clase media ya se reflejan en el comportamiento de las tasas de interés para créditos hipotecarios. El sector bancario ha hecho su parte reduciendo las tasas desde un 12,5% (en promedio), hasta niveles alrededor del 10% para créditos no VIS en pesos para el caso de algunos bancos. Otros 250 puntos básicos adicionales serán subsidiados por el Gobierno, permitiendo otorgar

tasas del 7% anual, tasas de financiación propias de un país moderno. En este mismo sentido, al 19 de julio, por medio del FRECH se han aprobado 4.669 nuevos créditos los cuales ascienden a un valor de \$ 392,5 mm. En las ventas de vivienda de interés social también ha sido fundamental el impulso dado por el subsidio a la tasa de interés. Entre enero y junio se han vendido 13.069 viviendas de interés prioritario (14,6% más que el año anterior) y 23.889 viviendas de interés social.

1.3. ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO CON EFICIENCIA

La estrategia de endeudamiento de la nación ha sido reconocida por la comunidad de inversionistas, las agencias calificadoras y por el mercado en general, como una de las principales razones por las cuales el país recuperó y consolidó el grado de inversión de su deuda pública.

En aras de ratificar la prudencia en el manejo del endeudamiento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantó un profundo estudio a partir del cual diseñó la nueva Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP).

La EGDMP, en conjunto con exitosas operaciones de financiamiento, una mayor eficiencia en uso de los recursos, un prudente manejo de deuda pública, mejores calificaciones crediticias, y una base de inversionistas más amplia y diversificada, constituyen los logros más relevantes en materia de crédito público y gestión de deuda durante el último año.

1.3.1. Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo

En línea con el mandato del artículo 257 del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014” y consciente de la responsabilidad e impacto que tiene la administración de la deuda de la nación sobre las finanzas públicas, la economía y el mercado de capitales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicó en febrero de 2013 la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP).

La EGDMP será la carta de navegación del Gobierno nacional en materia de gestión de deuda hacia futuro y replantea, a partir del análisis del entorno macroeconómico colombiano y de la evaluación de los costos y riesgos a los cuales puede verse expuesto el portafolio de deuda de la nación, los portafolios de referencia y políticas de emisión

a los cuales debe propender el Gobierno nacional con el fin de cumplir 3 objetivos clave:

1. Garantizar el financiamiento.
2. Minimizar el costo a mediano plazo bajo niveles tolerables de riesgo.
3. Desarrollar y profundizar el mercado de capitales doméstico.

En ese sentido, la EGDMP ha determinado que la composición óptima del portafolio de deuda es 75% denominada en moneda local y 25% en moneda extranjera. Actualmente, la composición se encuentra muy cerca del nivel ideal, con una mezcla que ha oscilado según los vencimientos del año 2013 entre 78%/22% y 76%/24%. De este modo, la política de emisión actual, en conjunción con la estructura de vencimientos actual, permitirá mantener el portafolio en la composición objetivo.

Igualmente, en la EGDMP se han establecido las políticas de emisión en las diferentes curvas por tipo de instrumento y plazo. A nivel interno, por ejemplo, se estableció una estrategia de emisión de 5, 10 y 15 años en tasa fija y de 5, 10 y 20 años en UVR, basada en la rotación periódica de los bonos de referencia conforme disminuya su vida media, mientras que en la curva externa en USD se ratificaron los plazos de 10 y 30 años como los puntos pivote y cuya liquidez se sustentará en la capacidad de ejecución de operaciones de reapertura de los instrumentos.

Estos lineamientos, entre otros contenidos dentro de la EGDMP, además de conducir a la reducción de los riesgos asociados a la actividad de financiamiento, reducirán la incertidumbre del mercado frente a la política de emisión e incrementarán la eficiencia de las operaciones de crédito público y manejo de deuda ejecutada por la nación.

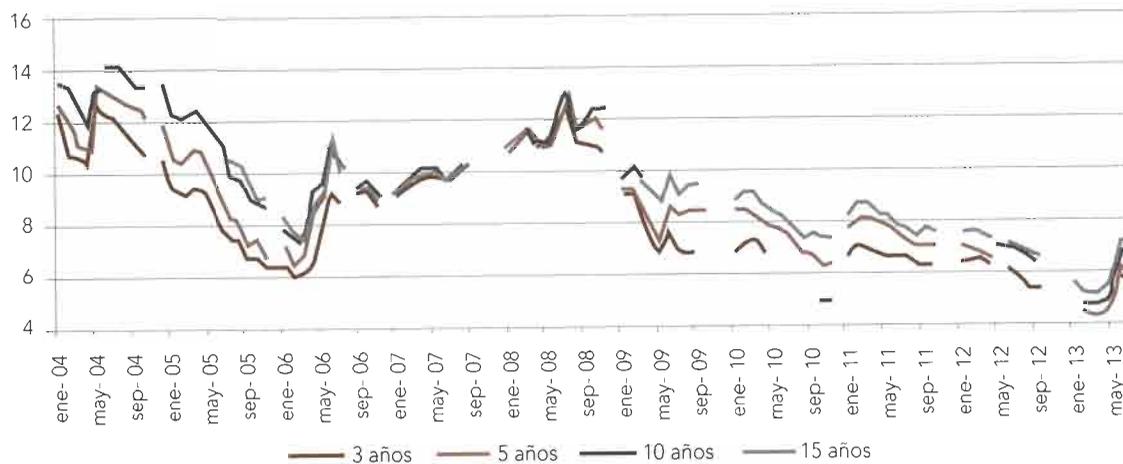
1.3.2. Reducción en los costos de financiamiento

En el último año la nación alcanzó las tasas de financiamiento locales y externas más bajas de la historia, lo cual ha permitido reducir la carga del servicio de deuda del Gobierno para los próximos años y contar con mayores recursos disponibles para inversión

productiva. Estas bajas tasas se han transmitido a los demás emisores colombianos que buscan financiarse en el mercado doméstico o en los mercados internacionales, lo que ha permitido unos menores costos de financiamiento para la economía en su conjunto.

En el mercado local, la nación vio reducir su costo de financiamiento a niveles sin precedentes. En el caso de los títulos a 15 años en tasa fija, la tasa más baja alcanzada en subasta fue de 5,175%, mientras que a 10 y 5 años las colocaciones a la menor tasa por este mecanismo se hicieron al 4,66% y 4,26% respectivamente (Gráfico 1.1).

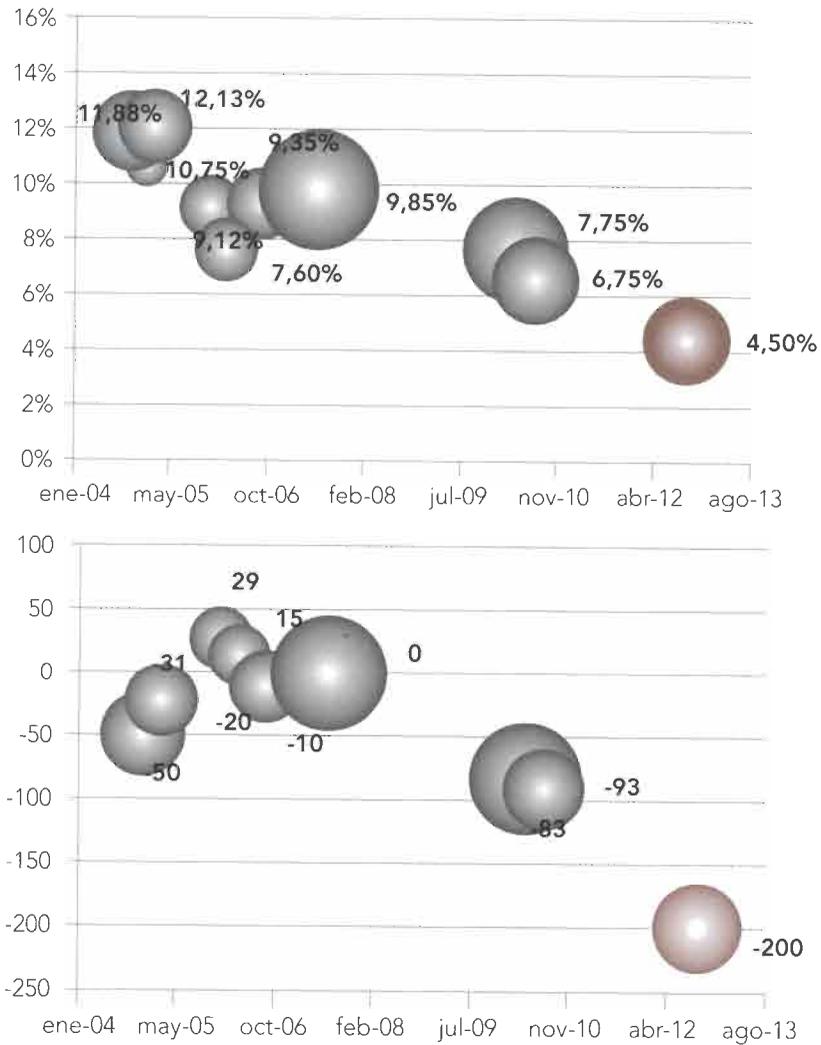
Gráfico 1.1: Histórico Tasas de Colocación TES



Fuente: DGCPTN – MHCP.

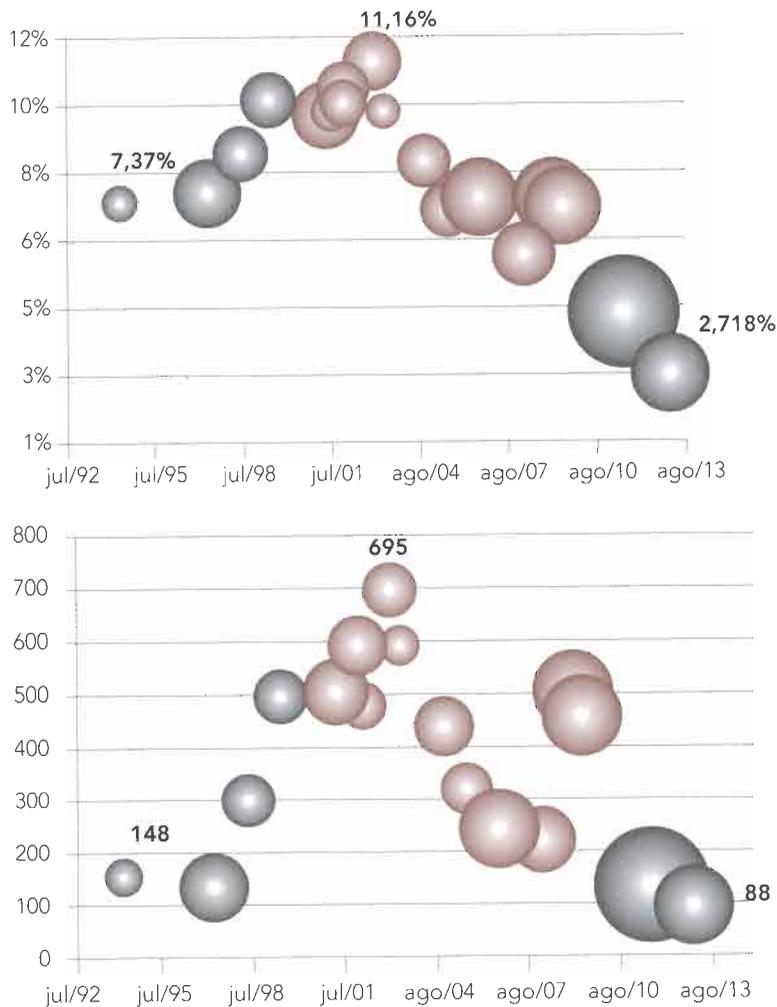
En los mercados internacionales, la nación ejecutó dos operaciones con las cuales alcanzó tasas récord de emisión tanto en su curva en pesos como en su curva en dólares. En septiembre de 2012, la república emitió un nuevo bono TES Global a 10 años obteniendo una tasa de financiamiento del 4,50%, que es la más baja realizada en pesos colombianos (COP), y cuyo equivalente en dólares (USD) fue 1,80%, es decir, 18 puntos básicos (pbs) por debajo de la tasa de financiamiento del Tesoro de EE. UU. en ese momento (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2: Tasas de Emisión en Global TES (%) y Diferencial vs TES Locales (pbs)



Fuente: DGCPTN – MHCP.

De otro lado, en enero de 2013, con la emisión de un nuevo bono en USD, el país pudo financiarse a una tasa del 2.72%, la más baja alcanzada por la nación en su historia en esa moneda a ese plazo, mientras que el diferencial sobre Tesoros fue equivalente a 88 puntos básicos sobre el Tesoro americano, también el más bajo en la historia de Colombia y el segundo más bajo alcanzado por cualquier emisor latinoamericano después de Chile (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3: Tasas de Emisión en USD (%) y Diferencial vs Tesoros EE. UU. (pbs)

Fuente: MHCP - DGCPTN

1.3.3. Aumento de calificación crediticia

En el año 2013 se confirmó la trayectoria ascendente de las calificaciones de la nación. En efecto, el manejo de la política macroeconómica, la mayor disciplina fiscal, la política de manejo de deuda, la resistencia a choques externos del país y un proactivo intercambio entre las agencias calificadoras y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, han permitido a la nación consolidarse en el espectro grado de inversión.

Así, las agencias calificadoras Dominion y Standard & Poor's elevaron la calificación de BBB - a BBB en marzo y abril de 2013, respectivamente. Por otro lado, las agencias Fitch y Moody's cambiaron la perspectiva de Estable a Positiva en marzo y julio de este año respectivamente, con lo cual la nación se encuentra más cerca de una mejora en la calificación por parte de estas agencias.

1.3.4. Eficiencia en uso de caja y operaciones de manejo de deuda

En el último año, la nación tomó varias medidas que permitieron reducir la carga de intereses, mejorar su perfil de vencimientos, y reducir su riesgo de refinanciamiento.

Por una parte, en febrero de 2013 el Gobierno ajustó sus planes de financiamiento reduciendo el endeudamiento en bonos externos de USD2.600 millones a USD1.600 millones, evitando así incurrir en un endeudamiento mayor al necesario y generando una presión de compra en el mercado cambiario. Así mismo, gracias al comportamiento de los ingresos en 2012 y la mejor posición de caja de la Tesorería General, la nación realizó entre julio de 2012 y julio de 2013 operaciones de compra de títulos en el mercado secundario y de liquidación anticipada por \$3,5 billones, que implicaron ahorros en el servicio de deuda y mayores retornos para el portafolio de inversiones de la Tesorería. Finalmente, la nación ejecutó operaciones de manejo de deuda con entidades públicas por un monto de \$1,59 billones intercambiando títulos con vencimiento en 2013 por títulos con vencimiento entre los años 2021 y 2026, mejorando de esta manera el perfil de deuda.

1.3.5. Diversificación y profundidad del mercado local

En el marco de la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2012, la nación introdujo una serie de modificaciones para facilitar el acceso de inversionistas institucionales internacionales al mercado de deuda pública local. La reducción en la tasa impositiva del 33% al 14% y la clarificación en la metodología de cálculo de los impuestos, tienen como objetivo aumentar la participación de nuevos inversionistas en el mercado local e incrementar con ello su nivel de profundidad y diversificación. A su vez, se espera que la ampliación en la base de compradores de deuda pública se traduzca también en una mayor demanda por estos instrumentos y, por lo tanto, en una reducción en los costos de financiamiento tanto del Gobierno nacional como del resto de la economía.

1.3.6. Ampliación de cupo de endeudamiento

Con el objetivo de dar tanto a esta administración como a las siguientes un margen de maniobra suficiente en materia de financiamiento, el Ministerio de Hacienda presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley para la ampliación en el cupo de endeudamiento por un monto de USD10.000 millones. Este cupo, que había sido ampliado por última vez en el año 2009 por un monto de USD4.500 millones, expiraría entre 2013 y 2014 según la utilización de fuentes de financiamiento externo, por lo cual su renovación tenía un carácter muy importante. El proyecto de ley, radicado en agosto de 2012, fue sujeto de discusión durante la segunda legislatura del año 2012 y la primera del año 2013, para luego ser aprobado en abril del presente año por el monto propuesto por el Gobierno nacional, lo que se constituye en una señal clara de la confianza del Legislativo hacia el Gobierno en la conducción de la política de endeudamiento.

1.4. IMPLEMENTACIÓN DE LA REGLA FISCAL

El Acto Legislativo 3 de 2011 incorporó la sostenibilidad fiscal al marco constitucional colombiano, convirtiéndola en un importante principio rector de la actividad económica estatal. En su desarrollo, el Congreso de la República expidió la Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se adopta una Regla Fiscal para Colombia, obligando al cálculo del balance estructural del Gobierno Nacional Central (GNC) y al cumplimiento de una senda creciente del balance estructural con tres hitos numéricos explícitos: -2,3% del PIB en 2014, -1,9% del PIB en 2018 y no inferior a -1,0% del PIB de 2022 en adelante (Cuadro 1.1).

El balance estructural se define como la diferencia entre el ingreso estructural, que es igual al ingreso total neto de los ingresos excepcionales (positivos o negativos) derivados de los ciclos económico y energético, y el gasto estructural, que equivale al gasto total cuando no se ejecutan programas especiales de gasto contracíclico¹.

La Ley también determinó que el Ministerio de Hacienda debía establecer la metodología de cálculo del déficit estructural y definir y publicar los parámetros fijados para la

¹ De acuerdo con el artículo 6° de la mencionada Ley: "El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la 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".

implementación de la Regla. Para el efecto, y en aras de garantizar la transparencia y la independencia en los procesos requeridos, el Ministerio expidió el Decreto 1790 de 2012 que reglamenta el Comité Consultivo para la Regla Fiscal y que crea los Grupos Técnicos de PIB Potencial y Minero Energético². En la medida en que la determinación del cumplimiento de la regla precisa la descomposición del ingreso total, entre estructural y cíclico, se hace necesario brindar una definición metodológica robusta de los ciclos económico y energético.

Cuadro 1.1: Esquema Conceptual – Regla Fiscal



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - MHCP.

En lo correspondiente al ciclo económico, se asume que este se presenta cuando quiera que el crecimiento real observado se desvíe, positiva o negativamente, del crecimiento real de largo plazo. En cumplimiento del artículo 6° de la Ley 1473 de 2011, el Confis aprobó la función de producción como metodología de referencia para el cálculo del PIB real potencial. Este parámetro permitirá determinar la presencia de ciclos económicos en el futuro y calcular, mediante el uso de elasticidades entre los tributos y el crecimiento, el nivel del ingreso fiscal cíclico. Tal metodología fue adoptada por los integrantes del Grupo Técnico, quienes la emplearon para elaborar y enviar al Ministerio las proyecciones con el comportamiento que, según su criterio técnico independiente, presentará esta variable en la década 2013-2023.

² Los Grupos Técnicos se componen de cinco expertos independientes, nombrados por tres años prorrogables, para dos de ellos, por la mitad del tiempo original.

En materia energética el ingreso petrolero se define como la diferencia entre el valor de la producción y la estructura de costos del sector petrolero. El beneficio económico para la nación resulta de los dividendos o ingresos por concepto de renta que se derivan de los ingresos petroleros así calculados. Por su parte, el ciclo energético se calcula ex-post como la diferencia entre el ingreso petrolero observado y el ingreso petrolero permanente, siendo este último el valorado a precios de largo plazo, de acuerdo a los cálculos del Grupo Técnico Minero-Energético. Finalmente, la producción de petróleo observada se considera igual a la permanente, es decir, no se ajusta el ciclo energético por variaciones transitorias en la producción.

Con la aplicación de esta metodología los resultados de balance estructural para la regla fiscal en el año 2012 se pueden considerar satisfactorios. En el caso de los ingresos estructurales no energéticos, los supuestos macroeconómicos establecieron un crecimiento para el PIB potencial de 4,6% en 2012 y un crecimiento observado de 4% para ese mismo año, según datos del Grupo Técnico de PIB potencial y lo reportado por el DANE. Dado que el crecimiento en 2011 es superior al potencial la brecha del producto fue prácticamente nula en 2012 (-0,1%)³. Con esta brecha, los ingresos observados se ubican levemente por debajo de los estructurales, generando un ciclo prácticamente nulo en términos del PIB. Para determinar el ingreso estructural minero se supuso un precio de largo plazo en 2012 que ascendía a US\$98 por barril para la canasta colombiana. Dado el precio observado de US\$100 y la estructura de costos del sector, se presentó un ciclo minero positivo que alcanzó 0,1% del PIB.

Con base en las cifras antes mencionadas, en el año 2012 el GNC reportó ingresos estructurales de \$106,6 billones (16% del PIB), de los cuales \$88,8 billones (13,4% del PIB) correspondieron a ingresos estructurales no energéticos, mientras que los restantes \$17,6 billones (2,7% del PIB) se explican por el ingreso estructural energético. Por su parte, el gasto observado y estructural del GNC se ubicó en \$122,5 billones (18,4% del PIB).

De tal forma, el balance estructural del GNC en 2012 fue un déficit de \$16,1 billones (2,4% del PIB), resultado de la diferencia entre ingresos estructurales que representaron 16,1% del PIB y gastos estructurales que se ubicaron en 18,4% del PIB. (Cuadro 1.2).

³ Es importante recordar que la brecha se calcula en niveles del PIB y no sobre las tasas de crecimiento.

Con la constitución y puesta en funcionamiento de esta nueva institucionalidad y la adopción de las metodologías descritas se pretende blindar la Regla Fiscal como instrumento de planeación y sostenibilidad del gasto y como herramienta de política macroeconómica contracíclica, dándole credibilidad y consistencia temporal a la política fiscal colombiana.

Cuadro 1.2: Descomposición del Balance total del GNC. Ley 1473 de 2011– Regla Fiscal

CONCEPTO	2012	
	(\$MM)	% del PIB
INGRESOS TOTALES	107.067	16,1
Ingresos Estructurales	106.626	16,0
Ingreso (Exc. Minería y Petróleo)	88.796	13,4
Ingreso Minería y Petróleo	17.579	2,7
Ingresos Cíclicos	692	0,1
Ingreso (Exc. Minería y Petróleo)	-24	0,0
Ingreso Minería y Petróleo	716	0,1
Gastos Estructurales	122.507	18,4
BALANCE TOTAL	-15.440	-2,3
BALANCE ESTRUCTURAL	-16.131	-2,4

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - MHCP.

1.5. TRATADOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA Y DECLARATORIA DE PARAÍDOS FISCALES

El Gobierno nacional está comprometido de manera irrestricta con la lucha contra la evasión tributaria, habiéndose inscrito dentro de las más importantes iniciativas en pro de la transparencia fiscal impulsadas por las principales economías del mundo (en especial, las que componen el G-8 y el G-20) y desarrolladas a través de varios organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE.

En 2013 se han hecho importantísimos avances en este campo, entre los que se destacan el trámite y aprobación en el Congreso de la República del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el

Intercambio de Información Tributaria” y de la “Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Fiscal”.

El Acuerdo entre los Estados Unidos de América y Colombia fue negociado por primera vez en 1992, habiendo el país tenido que esperar 20 años para su aprobación en el Congreso, la cual se produjo finalmente en junio de 2013, tras varios intentos fallidos, en el pasado, de trámite ante el Congreso. Se trata de un acuerdo que le permitirá a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) obtener información sobre los contribuyentes colombianos con miras a la determinación, liquidación y recaudo de los impuestos del orden nacional, así como a la prevención y lucha contra la evasión tributaria. De igual manera, el Acuerdo le permitirá a los Estados Unidos obtener información tributaria de sus contribuyentes con inversiones y activos en Colombia, incluyendo la información que reposa en manos de las entidades financieras nacionales, la cual es requerida por ese país en el marco de la Foreign Account Tax Compliance Act (más conocido como FATCA). Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia, así como el primer destino de la inversión de colombianos en el exterior, por lo que la posibilidad de intercambiar información tributaria con ese país constituye una importante herramienta para mejorar el recaudo de los impuestos en Colombia.

La Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Fiscal es, por su parte, otro importante instrumento para la lucha contra la evasión tributaria, que vincula a varias jurisdicciones (a la fecha hay 55 países firmantes de la Convención) y que consagra una serie de herramientas para la asistencia mutua en materia tributaria, a saber: intercambio de información tributaria (en las tres modalidades de intercambio automático, espontáneo y a petición de parte), auditorías tributarias simultáneas y auditorías conjuntas, auditorías tributarias en el extranjero, asistencia para el recaudo de impuestos y para la práctica de medidas cautelares, y notificación de actos. En adición a lo anterior, la Convención tiene la ventaja de ser un instrumento multilateral, flexible (en la medida en que les permite a los países miembros reservar varias cláusulas –salvo las relativas a intercambio de información–, atendiendo a las limitaciones legales y de infraestructura de cada uno), con un cuerpo coordinador que asegura su interpretación y aplicación uniformes. Por último, la suscripción de la Convención (la cual solo se logró tras un examen del régimen nacional en materia de confidencialidad de la información tributaria por parte de los países miembros) ha sido señalada como uno de los requisitos necesarios para el ingreso de Colombia a la OCDE.

Nuestro compromiso con la lucha contra la evasión tributaria llevó al Gobierno nacional a hacerse parte en 2011 del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria impulsado por la OCDE, habiendo adquirido el compromiso de adoptar los estándares internacionales en materia de transparencia y de intercambio de información tributarias. En 2013 se llevará a cabo el proceso de auditoría de los pares por parte del Foro Global, cuyo propósito es examinar la legislación colombiana con el fin de establecer si cumple con los estándares relativos a la existencia de la información relevante en materia tributaria, a las facultades de la administración tributaria colombiana para acceder a dicha información y a la posibilidad que tiene la administración de intercambiarla con otros países en virtud de tratados internacionales. En la medida en que se trata de mecanismos que proveen el intercambio de información con la mayoría de las principales jurisdicciones con las que Colombia tiene relaciones comerciales y de inversión, tanto el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria”, como la “Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Fiscal”, constituyen instrumentos esenciales para alcanzar las metas en materia de transparencia e intercambio de información tributaria que se trazó el Gobierno colombiano cuando se unió al Foro Global.

En adición a lo anterior y dentro del marco de fortalecimiento de la lucha contra la evasión tributaria, en la Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria se consagraron importantes medidas para dotar a la DIAN de herramientas para facilitar su labor de fiscalización, tales como la regla general anti-abuso, las disposiciones sobre subcapitalización y reorganizaciones empresariales, y las modificaciones a las normas sobre precios de transferencia y paraísos fiscales. En relación con este último punto, y con miras a la expedición del decreto que establece la lista de paraísos fiscales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN analizaron la legislación de las jurisdicciones que han hecho parte de las listas de paraísos fiscales de distintas organizaciones internacionales, a fin de determinar si cumplen con las condiciones señaladas en el Estatuto Tributario para ser consideradas como paraísos fiscales. El Decreto, 2193 de 2013, promulgado por primera vez en 20 años, permitirá a la administración de impuestos aplicar varias de las medidas consagradas en la ley para frenar los abusos en materia tributaria.

Todas las medidas que se han adoptado en materia de lucha por la transparencia tributaria se enmarcan dentro del compromiso del Gobierno nacional con la adopción de buenas prácticas en materia de políticas públicas, el cual se ha hecho manifiesto *inter alia* en su proyecto para ingresar a la OCDE. Es así como desde 2011 el Ministerio

de Hacienda y Crédito Público y la DIAN han trabajado activamente con el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE en el diseño de las medidas de política y administración tributarias que ha venido implementando el Gobierno, habiendo logrado ser invitados en junio de 2013 a participar como "Miembros Partícipes" de dicho Comité.

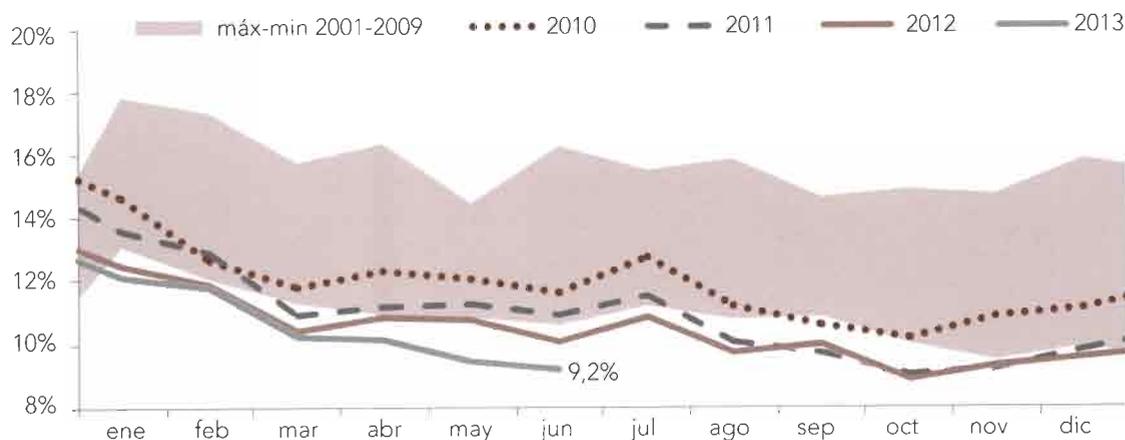
1.6. EQUILIBRIO MACROECONÓMICO Y FISCAL

1.6.1. Estabilidad macroeconómica

Los resultados en términos de crecimiento para 2012 fueron favorables. Pese a la alta incertidumbre mundial sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de Estados Unidos y algunos países de la Zona Euro y a una relativa menor dinámica del sector minero, la economía colombiana logró una tasa de crecimiento para el año completo cercana a su crecimiento potencial (4%), al tiempo en que consiguió mantener resultados históricos en inversión y estabilidad macroeconómica.

La estabilidad económica ha llevado a que los indicadores macroeconómicos se ubiquen en sus niveles de equilibrio de largo plazo. Por una parte, el desempleo alcanzó niveles de un dígito a finales de 2012, y en junio de 2013 se situó en 9,2%, la cifra más baja en dicho mes en los últimos diez años (Gráfico 1.4).

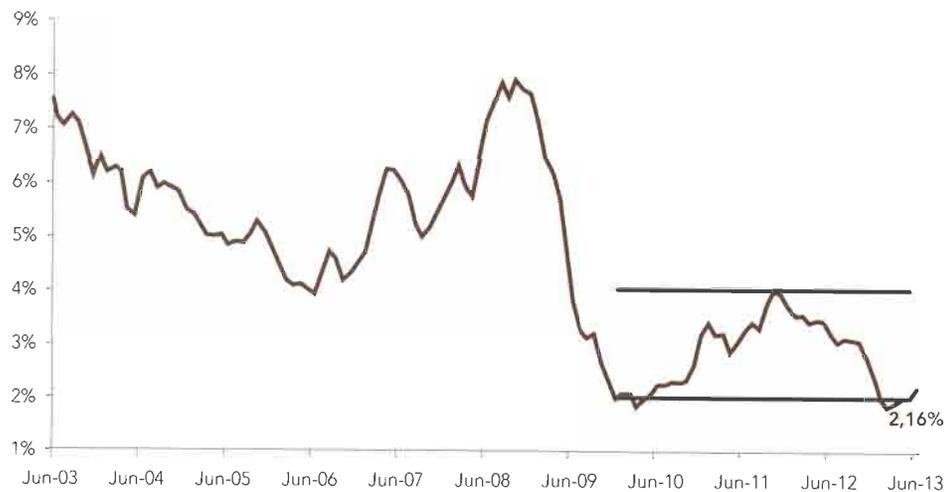
Gráfico 1.4: Tasa de desempleo-total nacional (porcentaje)



Fuente: DANE.

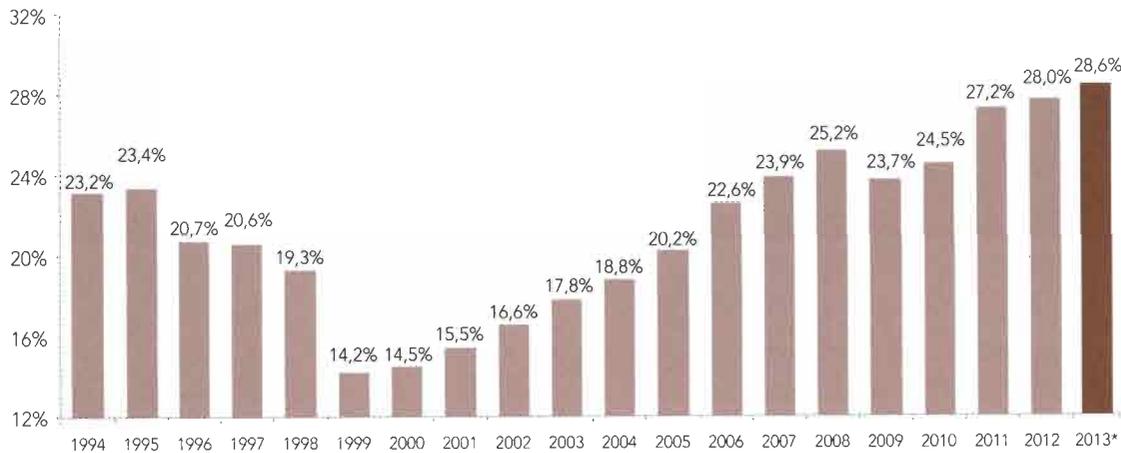
Por otra parte, la inflación se situó para el mes de junio en un nivel de 2,2%, ubicándose cómodamente dentro del rango meta del Banco de la República, lo cual significa que hay espacio para utilizar la política monetaria en caso de que las condiciones internas o externas empeoren, garantizando la estabilidad del crecimiento económico (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5: Índice de Precios al Consumidor (variación anual)



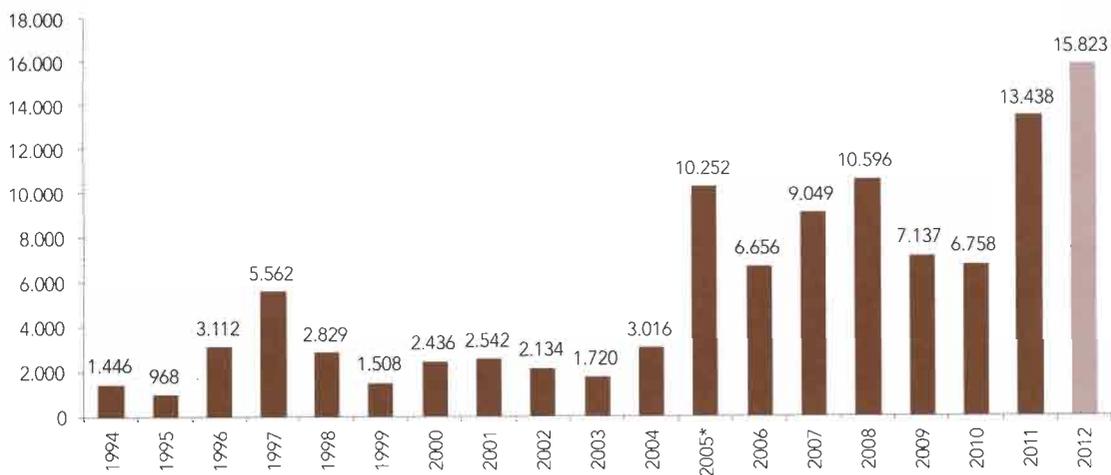
Fuente: DANE.

La mejora en los indicadores macroeconómicos y fiscales a su vez ha resultado en un aumento en la confianza de los inversionistas en Colombia. De esta forma, la tasa de inversión del país se ubicó en 28,6% del PIB en el segundo trimestre de 2013, la más alta de la historia y una de las más altas de la región (Gráfico 1.6).

Gráfico 1.6: Tasa de inversión (% del PIB)

Fuente: DANE.

Una muestra de esta confianza en el desempeño económico ha sido el aumento en la Inversión Extranjera Directa, que en 2012 alcanzó su máximo histórico, superando los US\$15 mil millones (Gráfico 1.7).

Gráfico 1.7: Inversión extranjera directa (US\$ Millones)

Fuente: Banco de la República.

Si bien el crecimiento del primer trimestre de 2013 se ubicó en 2,8%, el conjunto de indicadores observados para el segundo trimestre muestra una recuperación de la dinámica económica, como la mayor confianza de los consumidores y el mejor comportamiento en la industria. Para lo que resta del año se prevé una economía estimulada por un amplio conjunto de elementos.

En primer lugar, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), que como se explicó anteriormente impactará positivamente sectores como agricultura, industria y construcción, con efectos multiplicadores sobre un amplio número de subsectores que enfrentan los efectos de la revaluación del peso. Así mismo, la puesta en marcha del plan mejorará la competitividad de costos asociados a la energía, el transporte, la logística y los insumos provenientes del exterior.

En segundo lugar, la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria aprobada en 2012, cuyo carácter estructural la puso en un lugar preponderante dentro de un amplio número de reformas de enfoque fiscalista que se han aprobado en los últimos 25 años, abaratará los costos de mano de obra aumentando la rentabilidad del aparato productivo, lo que habrá de traducirse en una mayor tasa de crecimiento, particularmente en los sectores intensivos en mano de obra.

En tercer lugar, la demanda pública dará este año un gran impulso al crecimiento. El Presupuesto General de la Nación contempla la inversión pública más alta de las historia (\$43 billones), lo que permitirá el desarrollo de grandes obras de infraestructura y de desarrollo social.

En cuarto lugar, el Sistema General de Regalías, que se encuentra hoy en completo funcionamiento, ejecutará recursos disponibles por \$18,2 billones⁴ (\$5 billones del año anterior y \$13,2 billones correspondientes a las vigencias 2013 y 2014), lo cual, sumado a una institucionalidad más dinámica para la aprobación y ejecución de los proyectos, tendrá impacto sobre el sector de obras civiles.

En quinto lugar, 2012 fue el primer año de las administraciones regionales y locales por lo cual la ejecución del gasto fue baja. Por lo general, es en el segundo año de

⁴ Corresponde al presupuesto de las asignaciones de los fondos y beneficiarios. El total de recursos del Sistema General de Regalías 2012 y 2013 – 2014 asciende a \$30,5 billones.

administración que la ejecución aumenta, por lo que se espera que en 2013 el gasto público regional tenga mayor impacto.

Por último, las bajas tasas de interés permitirán mantener el dinamismo en el consumo de los hogares, una fuente importante del crecimiento económico por el lado de la demanda. En el plano externo, y como último elemento, se resalta una probable recuperación económica de Estados Unidos que ofrecerá nuevas oportunidades a las exportaciones.

También es preciso destacar un elemento que mejorará el desempeño de las empresas en el mediano plazo. Con la mejora de la calificación de Colombia en los mercados internacionales las empresas podrán acceder más fácilmente a recursos financieros, potencializado su crecimiento. Este importante resultado fue sustentado en el sostenido fortalecimiento de la economía colombiana en el largo plazo, así como en la serie de reformas estructurales emprendidas para dar un mejor manejo fiscal a la nación.

Es importante tener en cuenta que el país continúa expuesto a un contexto internacional de alta incertidumbre, dominado por la probabilidad de ocurrencia de riesgos de cola, es decir, una agudización de la crisis económica mundial, generando mayor volatilidad y desconfianza en los mercados. A lo anterior, se suman dos importantes hechos: el primero es el anuncio de la autoridad monetaria de Estados Unidos de retirar gradualmente el estímulo monetario a partir del año 2014, lo que afectó las expectativas de los agentes reflejándose en depreciaciones de las monedas frente al dólar en los mercados emergentes; el segundo, la profundización de la desaceleración económica de la Zona Euro, con consecuencias sobre la estabilidad macroeconómica mundial.

1.6.2. Sostenibilidad fiscal

La fortaleza macroeconómica del país se ha reflejado también en la mejora de la postura fiscal con lo cual se ha logrado llegar al equilibrio fiscal de largo plazo. La administración del Presidente Juan Manuel Santos se ha comprometido en mantener un saludable estado de las finanzas públicas y en lograr niveles manejables de deuda.

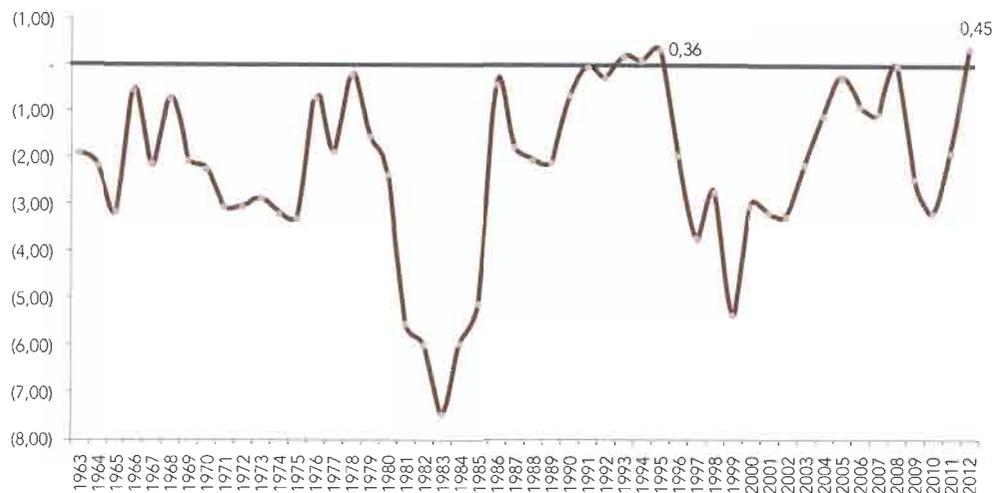
De esta forma, son varios los resultados en materia fiscal destacables en 2012. En primer lugar, el déficit fiscal del Gobierno nacional Central (GNC) presentó una reducción de \$5 billones entre 2010 y 2012, al pasar de 3,9% del PIB a 2,3% del PIB. En segundo lugar,

la reducción del déficit del GNC se ha traducido en una mejora del balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC). En 2010 el déficit del SPC fue de \$17,7 billones (3,3% del PIB) y gracias a la buena gestión fiscal se transformó en un superávit fiscal de \$1,8 billones (0,3% del PIB) en 2012. Lo anterior es consistente con un superávit fiscal del Sector Público No financiero (SPNF) de 0,45% del PIB. Este resultado representa un equilibrio fiscal en las finanzas públicas y es la mejor cifra en los últimos cincuenta años (Gráfico 1.8).

En tercer lugar, la reducción del déficit se reflejó en un aumento del ahorro público, que en 2010 fue de \$12,2 billones (2,9% del PIB) y se ubicó en 2012 en \$37,8 billones (8,0% del PIB), es decir, se logró más que duplicar el ahorro público y ubicarlo en los niveles más altos de la historia económica del país.

En cuarto lugar, el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" ha incorporado programas ambiciosos en temas relevantes como infraestructura, competitividad y desarrollo social, que el país requiere para consolidar su crecimiento económico y que cuentan con una financiación asegurada, al mismo tiempo que se ha reducido el déficit fiscal público. Reflejo de lo anterior es el aumento de la inversión pública, que en el presupuesto de 2013 es de \$43 billones, la cifra más alta de la historia.

Gráfico 1.8: Balance del Sector Público No Financiero (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En quinto lugar, en 2010 el Ministerio de Hacienda fijó las metas iniciales de reducción y consolidación del balance fiscal para los 4 años de la administración Santos. Partiendo de una proyección de déficit para el GNC de 4,3% del PIB en 2010, el Gobierno se propuso alcanzar un déficit de 2,4% del PIB en 2014. Sin embargo, y adelantándose dos años a lo inicialmente proyectado, en 2012 el déficit efectivo del GNC cerró en 2,4% del PIB, a pesar de tener que incluir los gastos asociados a la atención de la emergencia invernal por un monto cercano a \$7 billones (1,1% del PIB).

La consolidación fiscal ha permitido reducir la deuda que tiene el país a niveles cercanos a 25,1% del PIB al finalizar 2012. Con la reducción de la deuda, se disminuye la cantidad de ingresos que se destinan al pago de intereses, permitiendo el uso de estos recursos en proyectos de alto impacto social.

La buena gestión macroeconómica y fiscal de 2012-2013 fue reconocida por las agencias calificadoras más importantes del mundo, gracias a lo cual se produjo una mejora en la perspectiva de “estable” a “positivo” por parte de DBRS (febrero 2012), Standard & Poor’s (agosto 2012), Fitch (marzo de 2013) y Moody’s (julio 2013). La implementación de las reformas fiscales y la continuidad de las políticas económicas permiten una reducción en el nivel de endeudamiento y en el servicio de deuda, contribuyendo así a mejorar la posición financiera del Gobierno y, en consecuencia, conducir a un incremento futuro en la calificación.

- **Estrategia fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013**

En junio de 2013 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 (MFMP). En este documento se incluyó la estrategia fiscal del Gobierno para los siguientes diez años. Los escenarios fiscales de 2013 y 2014 reflejan la adopción de la Regla Fiscal sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), el impacto de la reforma tributaria, el avance en la ejecución del gasto regional y el segundo año de ejecución del presupuesto bienal del SGR.

Considerando lo anterior, se espera que para las vigencias 2013 y 2014 se genere un déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) de 1,0% del PIB y del Sector Público No Financiero (SPNF) de 1,0% del PIB. Dicho resultado, es consistente con un déficit del

GNC de 2,4% del PIB para 2013 y de 2,3% del PIB para 2014, en línea con el cumplimiento de la regla fiscal.

De esta manera, la meta de déficit fiscal del SPNF es consistente con un superávit primario de 1,7% del PIB para 2013 y de 1,8% del PIB en 2014, lo que permite ubicar la deuda neta de activos financieros como proporción del PIB en 24,7% en 2013 y 23,5% en 2014.

En el escenario de mediano plazo, el MFMP 2013 proyecta una reducción del déficit del SPC a lo largo de la próxima década, consistente con la reducción del déficit del GNC prevista en el marco de la Ley de Regla Fiscal. De esta forma, se prevé que la posición fiscal del SPC mejore de un superávit de 0,3% del PIB en 2012 a un superávit de 1,3% del PIB en 2024.

Sin embargo, en el corto plazo se espera un deterioro del resultado fiscal del SPC para los años 2013 y 2014. Este cambio obedece fundamentalmente a una reducción del superávit del Sector Descentralizado, y específicamente del sector Regionales y Locales. La entrada de nuevas administraciones a nivel regional y local en 2012, con el consecuente proceso de aprendizaje institucional requerido para la contratación y ejecución de obras, indujo a una desaceleración en la ejecución del gasto. Este efecto se tradujo a su vez en un superávit fiscal del sector de 1,5% del PIB en 2012. En los próximos años se revertirá esta situación, por lo que el aumento en la ejecución del gasto reduciría el superávit del sector a 0,6% y 0,3% del PIB en 2013 y 2014 respectivamente.

Por otra parte, la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá llevar el nivel de la deuda neta de activos financieros del SPNF, desde 24,7% del PIB en el año 2013 al 13,7% del PIB en el 2020, alcanzando niveles del 5,9% del PIB en el año 2024. Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al 2,0% del PIB a partir de 2016. Es importante resaltar que a partir del año 2011, el SPNF empieza registrar un balance superavitario.

La senda de reducción de la deuda neta del SPNF está respaldada por el buen desempeño de la economía, el ahorro de parte de los excedentes de la actividad minero-energética y el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas. En el caso del crecimiento económico, es factible esperar que las reformas adoptadas, el incremento de la inversión en infraestructura, así como el mayor acceso a mercados

internacionales, permitan elevar gradualmente el crecimiento efectivo y potencial de la economía. En la medida que un crecimiento económico sostenido es la principal fuente de aumento del recaudo tributario, la focalización de políticas dirigidas a apuntalar dicho crecimiento, como la Reforma Tributaria aprobada en Diciembre de 2012, representa la clave para el cumplimiento de las metas fiscales de mediano plazo.

Un elemento más a destacar en la estrategia fiscal de mediano plazo está relacionado con la administración de los recursos que genere la actividad minero energética. Una parte de tales recursos serán ahorrados, de acuerdo con el diseño del Sistema General de Regalías, en el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Con base en las proyecciones actuales, a diciembre de 2022, y bajo condiciones de normalidad, dicho Fondo podría acumular recursos cercanos a los \$24 billones. Por otra parte, y como resultado de la aplicación de la Regla Fiscal, se espera que el Gobierno utilice los recursos cíclicos asociados a la actividad minero-energética (debido por ejemplo a precios altos del petróleo) para reducir su déficit fiscal efectivo antes de comenzar a ahorrar recursos en un fondo soberano. Estos dos factores apuntalarán el buen desempeño de las finanzas públicas en el mediano plazo y acelerarán el proceso de reducción de la deuda del sector público en Colombia.



2. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM)

2.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

En el último año la estrategia económica del Presidente Juan Manuel Santos desarrolló un trabajo importante para mantener el crecimiento económico y generar incrementos en la equidad y el bienestar de los colombianos. Todo esto se debe, en gran parte, a la seriedad y responsabilidad en el manejo de la política económica, y en particular la política fiscal. Se creó una nueva institucionalidad fiscal que ha sido reconocida internacionalmente y que se seguirá fortaleciendo. Uno de los resultados ha sido la invitación a ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual constituye un reconocimiento a los logros del Gobierno y del país en materia social, económica y de seguridad.

2.1.1. Un país moderno: una nueva institucionalidad fiscal

Este Gobierno con el apoyo del Congreso ha realizado reformas claves en la institucionalidad fiscal que han sido ampliamente reconocidas por organismos internacionales. Las reformas comprenden la creación del Sistema General de Regalías (SGR)⁵, la introducción del principio de sostenibilidad fiscal como criterio constitucional⁶, y el establecimiento de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC)⁷ que, en conjunto, conforman el marco para el ejercicio y diseño de la política fiscal de mediano plazo.

La regla fiscal constituye un instrumento fundamental para el diseño de nuestra política fiscal. Su aplicación sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), junto con el ahorro de las regiones en el SGR y en las demás entidades, permitirá reducir

⁵ Acto Legislativo 05 de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías (SGR), reglamentado por la Ley 1530 de 2012.

⁶ Acto Legislativo 03 de 2011, por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

⁷ Ley 1473 del 5 de julio de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC.

progresivamente, como ya está ocurriendo, el déficit fiscal del GNC y del Sector Público Consolidado (SPC), y con ello la relación deuda neta a PIB.

La Regla Fiscal establece un techo al déficit fiscal que puede registrar el GNC anualmente, una vez descontados los efectos del ciclo económico y los efectos de los cambios temporales o transitorios en los ingresos energéticos sobre las finanzas públicas. Esto significa que se requerirá un mayor superávit (o un menor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por encima de su nivel potencial o los ingresos energéticos estén por encima de su senda de largo plazo. Por el contrario, se permitirá un menor superávit (o un mayor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por debajo de su nivel potencial o los ingresos energéticos estén por debajo de su senda de largo plazo.

La Regla Fiscal exige el cumplimiento de una senda creciente de balance estructural con tres hitos numéricos explícitos: -2,3% del PIB en 2014, -1,8% del PIB en 2018 y no inferior a -1,0% del PIB a partir de 2022. El balance estructural se define como la diferencia entre el ingreso estructural, que es igual al ingreso total neto de los ingresos excepcionales, positivos o negativos, derivados de los ciclos económico y energético y el gasto estructural, que equivale al gasto total cuando no se ejecutan programas especiales de gasto contracíclico⁸.

La Ley también obliga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a establecer la metodología de cálculo del déficit estructural y a definir y publicar los parámetros fijados para la implementación de la regla. Para el efecto, y en aras de garantizar la transparencia y la independencia en los procesos requeridos, el Ministerio expidió el Decreto 1790 de 2012 que reglamenta el Comité Consultivo para la Regla Fiscal y que crea los Grupos Técnicos de PIB Potencial y Minero Energético. Para evaluar el cierre fiscal de 2012, dicho Comité fijó en 4,6% el crecimiento potencial del PIB en el largo plazo y en US\$98 el precio de largo plazo de la canasta de crudo colombiano. En materia energética el ingreso petrolero se define como la diferencia entre el valor de la producción y la estructura de costos del sector petrolero.

⁸ De acuerdo con el artículo 6° de la mencionada Ley: "El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la 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".

El beneficio económico para la nación resulta de los dividendos o ingresos por concepto de renta que se derivan de los ingresos petroleros así calculados. Por su parte, el ciclo energético se calcula ex-post como la diferencia entre el ingreso petrolero observado y el ingreso petrolero permanente, siendo este último valorado a precios de largo plazo, de acuerdo a los cálculos del Grupo Técnico Minero-Energético. Finalmente, la producción de petróleo observada se considera igual a la permanente, es decir, no se ajusta el ciclo energético por variaciones transitorias en la producción. Dado el precio observado en 2012 de US\$100 así como la estructura de costos del sector, se presentó un ciclo minero positivo que alcanzó 0,1% del PIB.

En suma, en el año 2012 el GNC reportó ingresos estructurales de \$106,6 billones (16% del PIB), de los cuales \$88,8 billones (13,4% del PIB) correspondieron a ingresos estructurales no energéticos, mientras que los restantes \$17,6 billones (2,7% del PIB) se explican por el ingreso estructural energético. Por su parte, el gasto del GNC se ubicó en \$122,5 billones (18,4% del PIB), lo cual representa su nivel estructural. De tal forma, el balance estructural del GNC en 2012 fue un déficit de \$16,1 billones (2,4% del PIB), resultado de la diferencia entre ingresos estructurales que representaron 16,1% del PIB y gastos estructurales que se ubicaron en 18,4% del PIB.

Con la constitución y puesta en funcionamiento de esta nueva institucionalidad y la adopción de estas metodologías se pretende blindar la regla fiscal como instrumento de planeación y sostenibilidad del gasto y como herramienta de política macroeconómica contracíclica, dándole credibilidad y consistencia temporal a la política fiscal colombiana.

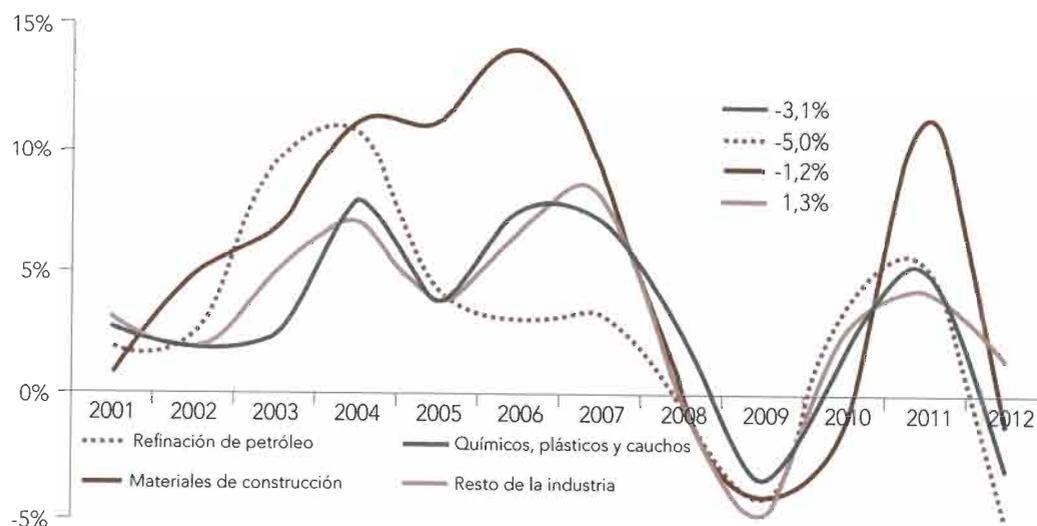
2.1.2. Un país moderno: el PIPE, para crecer y generar empleo formal

La desaceleración de la actividad económica de 2012 y parte de 2013 se reflejó principalmente en los sectores industrial y agrícola, que aportan 18% del empleo urbano y 70% del rural. En 2012 la producción industrial se redujo 0,7%. Entre las actividades más golpeadas se encontraron: refinación de petróleo, fabricación de químicos y cemento, materiales de construcción, así como las industrias papelera, automotriz y de materiales de construcción, que juntas representan más de la mitad del sector industrial. (Gráfico 2.1 y Gráfico 2.2).

En el sector agrícola, la palma, la caña de azúcar y el cacao, vienen desacelerándose. Los elementos coyunturales que explican estas bajas tasas de crecimiento se pueden resumir en tres factores: revaluación del peso, caída en la demanda global por manufacturas y altos niveles de contrabando, especialmente de productos agrícolas e industriales.

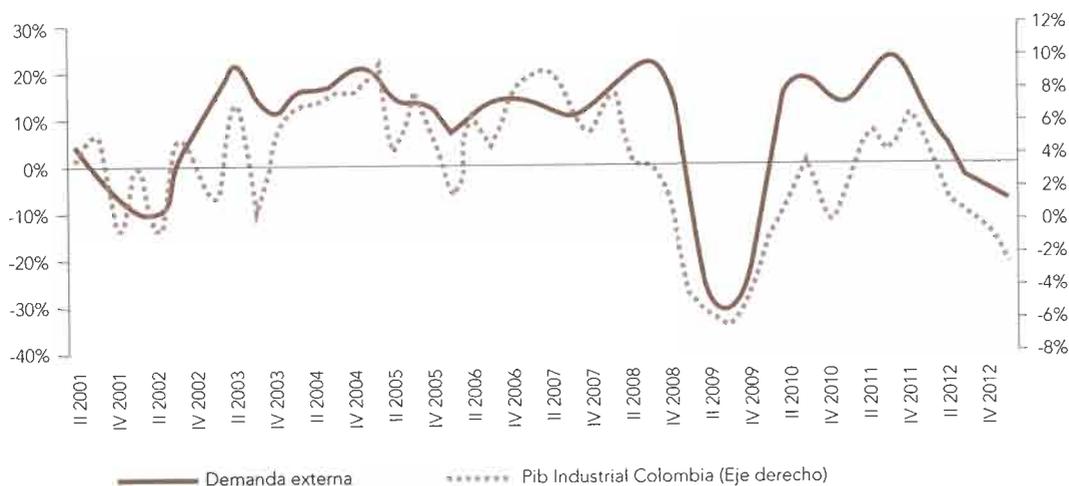
En respuesta a la situación descrita, el Gobierno nacional diseñó el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), que concentra una serie de medidas, transversales y sectoriales, encaminadas a mejorar el ambiente para el desarrollo de la actividad productiva. En su componente transversal (\$1,5 billones), el plan incorpora medidas cambiarias, tributarias, arancelarias, de competitividad y lucha contra el contrabando. Por su parte, en lo sectorial (\$3,5 billones) el plan contempla inversiones en vivienda, comercio e industria, agricultura e infraestructura. (Cuadro 2.1)

Gráfico 2.1: Crecimiento anual del PIB por ramas de actividad industrial



Fuente: DANE.

Gráfico 2.2: Demanda externa (G-20) y PIB industrial (variación anual)



Fuente: OECD y DANE.

Las medidas implementadas para generar las condiciones necesarias para la reactivación de la actividad económica en su conjunto, apuntan a cinco objetivos fundamentales: revertir la tendencia a la baja del tipo de cambio, brindar un estímulo oportuno para la contratación de mano de obra formal, elevar la productividad y la competitividad en un entorno globalizado y garantizar que las operaciones de comercio se desarrollen en la legalidad.

Cuadro 2.1: Composición del PIPE



Fuente: Ministerio de Hacienda.

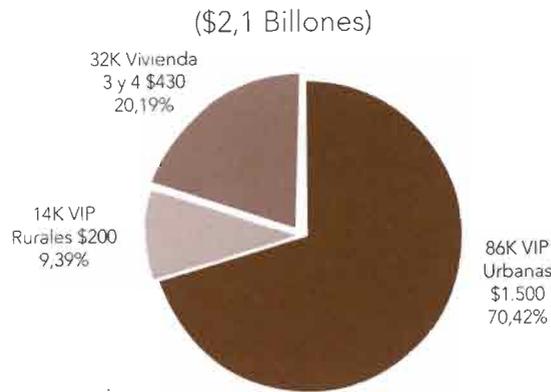
La revaluación del peso es uno de los factores que inciden negativamente en la competitividad de las empresas nacionales. Con el fin de apoyar las medidas que el Gobierno nacional ha venido adelantando, en coordinación con el Banco de la República, para frenar las presiones a la baja del tipo de cambio, se generará un ahorro en moneda extranjera por valor de 5 mil millones de dólares. Este valor es adicional a la acumulación ya prevista de reservas internacionales que entre febrero y mayo fue de 3 mil millones de dólares y a los 1 mil millones de dólares que tiene previsto acumular el Fondo de Ahorro y Estabilización. Como parte de esta medida, el Banco de la República en su Junta del 31 de mayo aprobó la compra de US\$2.500 millones entre junio y septiembre de este año.

Por otro lado, en materia arancelaria mediante el Decreto 1703 de agosto de 2012, el Gobierno nacional implementó una reducción temporal de aranceles a 0% por el término de un año, para materias primas y bienes de capital no producidos en el país. Se mantendrá este beneficio por dos años más, hasta agosto de 2015, lo cual representa menores pagos de aranceles por valor de \$1,2 billones para 3.094 subpartidas. Estos alivios, junto con la reducción de costos a la nómina, producto de la implementación adelantada del CREE, la reducción de los costos de la energía para el sector industrial, el mejoramiento de la competitividad y la adopción de un ambicioso plan anticontrabando, deben favorecer la reactivación del sector industrial.

Como complemento directo a las anteriores medidas de índole transversal, el Gobierno ha apropiado recursos en cuatro sectores clave, con la finalidad de promover el fortalecimiento del crecimiento económico, a saber: vivienda, industria, agro e infraestructura.

En vivienda, el plan destina \$2,1 billones para financiar 100 mil viviendas de interés prioritario (VIP), 86 mil urbanas y 14 mil rurales para personas sin vivienda propia y con ingreso inferior a dos salarios mínimos (Gráfico 2.3). Los beneficiarios urbanos recibirán subsidio directo para la cuota inicial y cobertura del FRECH⁹ para el costo financiero del saldo. De otro lado, se brindará subsidio a la tasa de interés para 32 mil viviendas de nivel 3 y 4 (entre \$80 y \$200 millones) que se empezó a ejecutar a partir de mayo del 2013 y se extenderá durante los primeros siete años del periodo de vida útil del crédito, apalancando así un poco más de \$4,5 billones de cartera hipotecaria (Cuadro 2.2).

Gráfico 2.3. Distribución del componente por tipo de vivienda



Cuadro 2.2. Modelo financiero – 86.000 viviendas VIP urbanas

		Beneficiario	De 1 a 1.5 SMMLV	De 1.5 a 2 SMMLV
Cierre financiero de la VIP	Ingreso		736.875 (1.25 SMMLV)	1.031.625 (1.25 SMMLV)
	Valor VIP (70 SMMLV)		41.265.000	41.265.000
	Recursos propios (5% VIP)		2.063.250	2.063.250
	Subsidio Directo	14.737.500 (25 SMMLV)		12.969.000 (22 SMMLV)
Recursos asociados al crédito y descripción	Desembolso crédito		24.464.250	26.232.750
	Cobertura FRECH		7.620.215	8.456.246
	Garantía FNG (6,6% crédito)		1.614.641	1.731.362
	Cuota deudor		221.063	309.488
Viabilidad por primeros 7 años	LTV		59%	64%
	Cuota deudor/Ingresos		30%	30%

Fuente: Ministerio de Vivienda y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En industria se contempla la inversión de \$120 mm enfocados hacia líneas especiales de crédito para encadenamiento productivo, promoción de la innovación y emprendimiento dinámico. El programa consta de 3 líneas de crédito con tasa de redescuento preferencial alrededor de DTF+1% efectivo anual, un plazo promedio de colocación de 3 años y periodo de gracia para el pago de cuotas de capital hasta por 6 meses. Adicionalmente se otorgarán al programa INNpulsas \$40 mm, que serán destinados a Mipymes (\$10 mm) para fomentar la innovación y los encadenamientos productivos, y a capitales semilla para empresas de todos los tamaños y grados de madurez (\$30 mm).

El conjunto de intervenciones dirigidas hacia el agro incluye \$545 mm, destinados a la realización del censo agropecuario, coberturas cambiarias de Finagro y a la financiación

del sector agrícola, en general, y lácteo en particular. Las coberturas cambiarias de Finagro tienen por objetivo central proteger a los exportadores (especialmente de banano, plátano y flores) de la volatilidad en la tasa de cambio. Habrá coberturas de tasa de cambio por \$13 mm, coberturas de precios equivalentes a \$12 mm e incentivos para la comercialización de productos como cacao, arroz, panela, papa, maíz y soya por \$40 mm.

Por último, en materia de infraestructura se destinan \$711 mm a la construcción y mantenimiento de vías en todo el país y a la electrificación rural.

En resumen, mientras empiezan a sentirse los efectos de las medidas de carácter transversal que promueven la competitividad del sector productivo nacional, las medidas sectoriales adoptadas impulsarán la economía y el empleo. Según la metodología de matriz insumo-producto, que refleja los encadenamientos de estas actividades con otros sectores productivos, en total se pueden generar un poco más de 129 mil empleos directos (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3: Impacto de las medidas PIPE en el empleo

Programa	Unidades	Empleos adicionales
FRECH - Subsidio a la tasa	32.120	55.492
Viviendas VIP (Subsidio + Tasa de interés)	88.000	36.066
Transporte y obras civiles (\$720.000 millones)		14.520
Agricultura (Vivienda)	12.000	7.316
Programas directos de empleo ^{1/}		6.410
Seguridad ciudadana (efectivos)	2.500	2.500
Efecto Medidas de crédito ^{2/}		6.882
Otras medidas de política		-
Efecto Total		129.186

Fuente: DEE – DNP.

Adicionalmente el plan impulsará el crecimiento económico en un poco más de un punto porcentual, durante cada vigencia en ejecución. Este efecto está liderado, principalmente, por la construcción, dados los encadenamientos entre esta actividad y el resto de los sectores productivos.

2.1.3. Un país justo: reforma tributaria para más empleo con mayor equidad

La Reforma Tributaria de 2012 es parte sustancial de la estrategia de política económica de este Gobierno y constituye un logro histórico, al ser la primera reforma en más de 20 años pensada con un propósito diferente al del recaudo, y orientada a buscar la equidad y la generación de empleo formal. Estos objetivos representan importantes desafíos para la superación de la pobreza y el desarrollo económico, ya que Colombia es catalogada como uno de los países con mayor desigualdad en el mundo, a la vez que presenta altos niveles de informalidad, aún bajo los estándares regionales.

El primer objetivo de esta reforma fue el de incentivar la creación de empleo formal mediante la sustitución de impuestos al empleo por impuestos a las utilidades. Así como ya se utilizaron de manera exitosa los incentivos al capital para aumentar la tasa de inversión a niveles históricos, esta reforma se enfocó en incentivar la generación de empleo moderno y formal como requisito indispensable para reducir la desigualdad.

La reforma tributaria exonera a los empleadores del sector privado del pago de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y de salud correspondientes a trabajadores que devengan hasta 10 veces el salario mínimo legal mensual vigente (smlmv). Esta medida redujo los impuestos de la nómina a cargo del empleador en más de 40%, al pasar de 29,5% a 16%. A su vez, con el fin de no afectar el funcionamiento y continuidad de los programas sociales de las entidades que estos aportes financiaban, se implementó la Contribución sobre la Renta para la Equidad (CREE), un impuesto del 8% sobre las utilidades de las empresas. Adicionalmente, en un espacio de tres años, contados a partir del 2013, el CREE se incrementará en un (1) punto porcentual adicional para generar recursos en tres años por \$1,5 billones a la salud, \$1,1 billones a las universidades públicas y \$1,1 billones al desarrollo del agro.

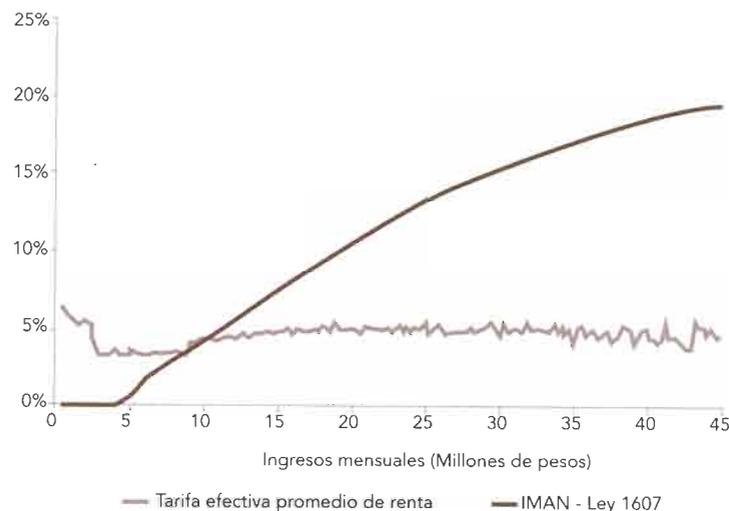
La base de este impuesto es más amplia que la del impuesto de renta, ya que se incorporan la mayoría de las rentas exentas y deducciones. De esta manera, se equilibra la carga parafiscal entre los sectores que cuentan con un amplio margen de utilidades (minero y financiero) y aquellas actividades intensivas en mano de obra que actualmente tienen que soportar en mayor medida los costos no salariales (agricultura e industria). Esto no implica que la carga de las empresas se incremente sustancialmente, ya que se redujo la tarifa del impuesto de renta del 33% al 25%.

El segundo objetivo de la reforma fue el de tener un sistema de tributación más justo, en donde la base de la pirámide, 18 millones de personas que ganan menos de 3 millones 600 mil pesos mensuales no pagarán un solo peso en impuesto de renta, mientras que quienes ganan más de \$10 millones, apenas 92 mil personas, pagarán un poco más.

El impuesto de renta no era equitativo, ya que la tarifa promedio de renta para personas naturales resultaba más baja para las personas que devengaban salarios altos que para las personas de menores ingresos. Para recuperar la progresividad del impuesto de renta, se creó el Impuesto Mínimo Alternativo (IMAN), como un sistema para determinar un impuesto de renta mínimo para empleados, en el cual se admiten contadas deducciones y donde se establece una tarifa progresiva que va de 0%, para la renta gravable alternativa (RGA, base del IMAN) inferior a \$41,5 millones anuales de 2013 y que se acerca a 27% para los ingresos más altos (Gráfico 2.4).

El tercer objetivo de la reforma fue el de simplificar la estructura del IVA, que tenía 7 tarifas, lo que dificultaba el pago de impuestos para las empresas. Esto se hizo reduciendo el número de tarifas a solo 3, y generando un alivio importante para el agro colombiano, que se verá beneficiado con la reducción o eliminación del IVA de una gran cantidad de insumos. Además, se beneficia a 5 millones de compatriotas con la reducción del IVA de la medicina prepagada de 10 a 5%.

Gráfico 2.4: Tarifas del IMAN para asalariados



Fuente: DIAN.

Con esta reforma histórica, pensada para el beneficio de los colombianos, se estima que el país logrará entre 400 mil y 1 millón de empleos modernos y formales. Así mismo, Colombia dejará de ser el segundo país más desigual de la región para, de acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial, ubicarse en el corto plazo en el promedio regional en materia distribución del ingreso.

2.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

En el último año la economía colombiana enfrentó importantes desafíos dado el difícil contexto internacional y la desaceleración económica interna. Sin embargo, el desempeño de la economía en 2012 y lo corrido de 2013 determinó el alcance de importantes logros en los que se destacan:

- La economía colombiana es una de las que más ha crecido en la región. En 2012, el país creció a una tasa de 4,0% anual, a pesar de la difícil situación externa que afectó al resto del mundo.
- La dinámica en el crecimiento económico se reflejó en un aumento de la tasa de inversión de la economía, que en el segundo trimestre de 2013 se ubicó en 28,6% del PIB, la más alta de la historia del país. Este resultado es destacable si se tiene en cuenta que la tasa de ahorro de la economía se ubicó en 24,6% del PIB, también el valor más alto registrado en la historia. El balance ahorro-inversión de la economía es estable, lo que garantiza la sostenibilidad del balance en cuenta corriente.
- El crecimiento económico ha permitido que el ingreso promedio de los colombianos se haya triplicado desde el año 2000. Hoy, este ingreso se ubica en USD7.900, permitiendo que Colombia ahora sea un país de ingreso medio alto.
- Cumplimiento de la meta de inflación. En 2012 la inflación fue de 2,4%, y en lo corrido del año con corte a junio se ubica en 2,2%. Hoy los consumidores colombianos se benefician por una reducción en el incremento de precios de alimentos, vivienda, transporte y comunicaciones.
- Reducción de la tasa de desempleo, la cual se ubica en niveles de un dígito. La tasa de desempleo a nivel nacional en junio de 2013 se ubicó en 9,2%, menor a la

observada en igual mes de 2012 (10,0%), siendo en este caso, la tasa de desempleo más baja para el mes de junio para los últimos diez años.

- Reducción de la volatilidad de la tasa de cambio. Gracias a las medidas implementadas por el Gobierno en conjunto con el Banco de la República, entre el cierre de 2012 y la tercera semana de julio de 2013, la tasa de cambio se depreció un 6%.
- Gracias al desempeño del sector externo y a las acciones de política monetaria para defender la producción y el empleo, las reservas internacionales aumentaron a niveles de USD37.400 millones para 2012 y USD40.800 millones con corte a junio de 2013.
- A pesar de la crisis financiera internacional, los flujos de Inversión Extranjera Directa llegaron con importante dinamismo a la economía colombiana. Lo anterior fue un reflejo de la confianza de los mercados en el desempeño económico del país en los últimos años. De esta forma la IED se ubicó en USD15.600 millones en 2012 y en el corrido de 2013 con corte a junio se ubicó en USD7.500 millones. Estos niveles son los más altos en la historia del país.
- La disciplina fiscal ha permitido mantener el grado de inversión y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal aprobada en 2011. El déficit de todo el sector público ha venido cayendo y pasó de 3,3% del PIB en 2010 a un superávit de 0,3% del PIB en 2012. Lo anterior fue consistente con un aumento de los recursos para la inversión pública, que impactará positivamente el desarrollo económico.
- La deuda neta del Sector Público No Financiero se ha reducido en los últimos años (pasando de 28,4% del PIB en 2012 a 25,1% en 2012) y se ha logrado que la inversión sea privilegiada frente al gasto en el Presupuesto General de la Nación. Con el buen manejo de la deuda se logra ahorrar y reducir el costo de la misma, para dedicar esos recursos a la inversión y no al gasto.
- La desaceleración económica observada en último trimestre de 2012 y en el primero de 2013 afectó a sectores importantes como la industria y la agricultura. Como se mencionó en la introducción de este documento, el Gobierno implementó el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) para apoyar a dichos sectores. De esta forma, en las tres semanas siguientes al anuncio del PIPE, los diferentes bancos

redujeron sus tasas desde un 12,5% (en promedio), hasta niveles alrededor del 10% para créditos no VIS en pesos para el caso de algunos bancos. Otros 250 puntos básicos adicionales serán subsidiados por el Gobierno, permitiendo otorgar tasas del 7% anual.

Este proceso tendrá un efecto importante sobre la demanda de vivienda y por extensión dinamizará el sector de la construcción. Las ventas de vivienda nueva a mayo registraron un crecimiento anual del 29% para todo el segmento No VIS y de otra parte, con corte al 19 de julio, gracias a los recursos del FRECH III se han aprobado 4.669 créditos hipotecarios para vivienda nueva por un valor total de \$393 mil millones.

Estos resultados se destacan en el desempeño económico del último año. A continuación se presenta un análisis del entorno macroeconómico y el desempeño fiscal de 2012 y lo corrido de 2013.

2.2.1. Desempeño de la economía en 2012 y 2013

Sobre la economía mundial, para 2013 se prevé un escenario de crecimiento económico que, aunque con grandes riesgos en el entorno de las economías desarrolladas, superará en todo caso el de 2012. En Colombia esta perspectiva se soporta además en un satisfactorio último año en términos de crecimiento. Si bien la dinámica del primer trimestre de 2013 no reflejó la completa recuperación que se espera para este año, para lo que resta del mismo se espera una economía estimulada por un amplio conjunto de elementos. En primer lugar, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), que habrá de dinamizar el sector de la construcción, y moverá así un amplio número de subsectores industriales de los que depende el crecimiento de este último sector, que enfrenta hoy los efectos de la reciente revaluación del peso. En segundo lugar, la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria, abaratará los costos de mano de obra aumentando la rentabilidad del aparato productivo, lo que habrá de traducirse en una mayor tasa de crecimiento, particularmente en los sectores intensivos en mano de obra.

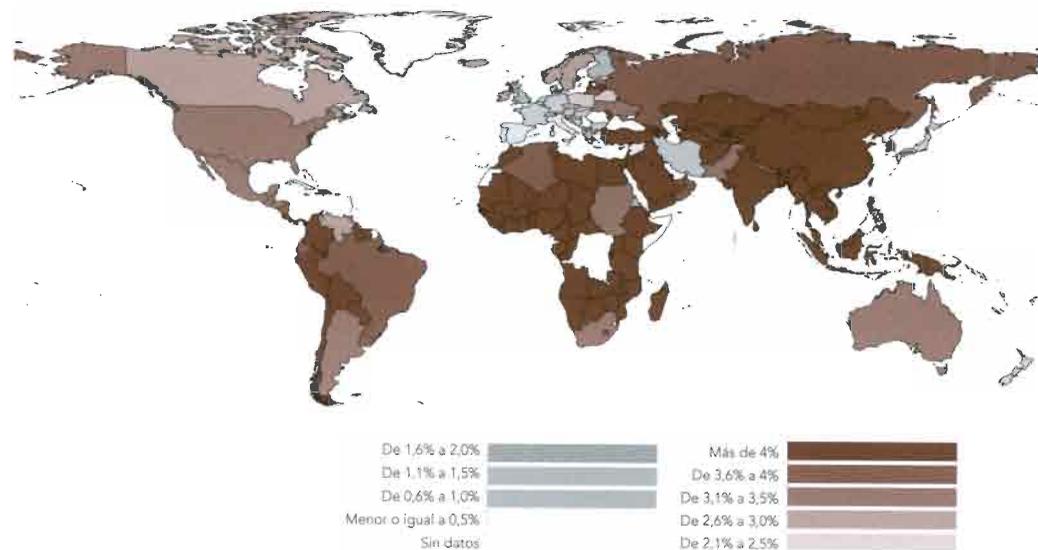
En tercer lugar, la demanda pública dará este año un gran impulso atribuible a diversos factores: (i) el Presupuesto General de la Nación contemplará la inversión pública más alta de las historias (\$43 Billones), y (ii) el Sistema General de Regalías, que se encuentra

hoy en completo funcionamiento, ejecutará recursos disponibles por \$18,2 billones¹⁰. Finalmente, también es preciso destacar un elemento que mejorará el desempeño de las empresas en el mediano plazo. Con la mejora de la calificación de Colombia en los mercados internacionales las empresas podrán acceder más fácilmente a recursos financieros, potencializado su crecimiento.

2.2.2. Contexto macroeconómico internacional

Según la revisión de abril del Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mundial tendrá un año más difícil que el que se preveía antes de conocer los primeros resultados del año. Así, mientras en octubre de 2012 el FMI estimaba un crecimiento mundial de 3,6% para 2013, la revisión de abril lo ubicó en 3,3%. El crecimiento colombiano, de hecho, fue revisado 0,2 puntos a la baja. A pesar de ello, y de acuerdo con ese mismo ejercicio, Colombia todavía se encuentra en el grupo de países que determinará el crecimiento económico mundial en el mediano plazo.

Gráfico 2.5. Crecimiento económico (promedio 2013-2018)



Fuente: FMI, elaboración DGPM – MHCP.

¹⁰ Corresponde al presupuesto de las asignaciones de los fondos y beneficiarios. El total de recursos del Sistema General de Regalías 2012 y 2013 – 2014 asciende a \$30,5 billones.

El Gráfico 2.5 muestra que, de acuerdo con estimaciones del FMI, el país se ubicará en el eje de crecimiento regional y mundial entre 2013 y 2018, logrando un crecimiento económico promedio cercano al potencial (4,4%). De esta manera el país estará dentro del conjunto de economías que, como las asiáticas y algunas economías latinoamericanas, lograrán de manera más rápida las metas de desarrollo que se desprenden de un mayor nivel de ingreso.

Así mismo, Colombia ha avanzado sistemáticamente en su posición dentro del crecimiento mundial lo que permite que se ubique hoy en el conjunto de los 40 países con mayor nivel de crecimiento promedio en el mundo, dentro de los 190 a los que el FMI hace seguimiento.

2.2.3. Crecimiento económico en 2012

• PIB por componentes de demanda

El crecimiento económico de 2012 se sustentó en la dinámica del consumo de los hogares y el sector público así como de la inversión total. El crecimiento del consumo total fue de 4,4%, frente a un 5,4% observado en 2011. Este comportamiento fue explicado por el consumo de los hogares que presentó un crecimiento de 4,3%, inferior al observado en el año anterior (5,9%). Sin embargo, en este caso se destaca el hecho de que se tenía una base de comparación alta.

El crecimiento en el consumo de las familias fue explicado por la dinámica de los bienes semidurables (6,9%), servicios (4,6%), bienes durables (4,4%) y bienes no durables (2,8%), es decir, las compras fueron más representativas en tipos de bienes como vestuario, calzado y servicios. (Cuadro 2.4).

Por un lado, el consumo público presentó un crecimiento de 5,1%, superando el resultado observado en 2011 (3,6%). Lo anterior se explica por dos razones: en primer lugar, la entrada en funcionamiento en el segundo semestre del nuevo Sistema de Regalías que dinamizó el consumo del Gobierno en las regiones y en segundo lugar, la ejecución del Gobierno Central fue superior a la del año 2011. Esta dinámica en el consumo público fue particularmente importante en el último trimestre de 2012, donde creció un 6,5%, superior al crecimiento observado el mismo período de 2011 (3,8%).

Cuadro 2.4: Crecimiento real del PIB 2012/2011 por componentes de demanda

CONCEPTO	Crecimiento anual					Participación	Contribución (pp)
	I-12	II-12	III-12	IV-12	2012		
PIB	5,3	5,0	2,7	3,1	4,0	100,0	4,0
Importaciones totales	11,2	9,9	8,0	3,3	8,0	27,0	2,2
Consumo final	5,3	4,0	4,2	4,1	4,4	81,6	3,6
Hogares	5,7	3,7	3,9	4,0	4,3	65,4	2,8
Gobierno	4,0	4,8	5,2	6,5	5,1	16,3	0,8
Formación bruta de capital	7,4	11,9	1,0	3,0	5,7	27,7	1,6
Demanda final interna	5,7	5,8	3,5	3,6	4,6	109,0	5,0
Exportaciones totales	9,1	4,0	6,8	1,4	5,3	17,3	0,9

Fuente: DANE.

La inversión continuó con su dinámica de crecimiento (5,7%) inferior a la de 2011 (18,3%). Sin embargo, al igual que en el consumo de los hogares, es un crecimiento destacable dada la base de comparación alta que se tenía y el efecto del ciclo político de las regiones, por el cual durante el primer año de gestión local la ejecución de la inversión tiende a ser baja. De esta forma, la inversión privada presentó un crecimiento de 7,6% y la inversión pública (medida como la inversión en obras civiles) mostró una variación de 2,2%. Con estos resultados la tasa de inversión de la economía se ubicó en 27,7% del PIB.

Las exportaciones crecieron 5,3% inferior a lo observado en 2011 (12,9%). El difícil contexto de la economía mundial y de nuestros socios comerciales afectó la demanda externa por nuestros productos de exportación, lo que explicó el menor crecimiento de esta variable. Finalmente, las importaciones crecieron 8,0%, inferior al 21,2% del año 2011.

• PIB por componentes de oferta

Por el lado de la oferta, los sectores que impulsaron en mayor medida este crecimiento económico fueron la minería, el comercio y el transporte, los cuales contribuyeron

con 1,3 puntos porcentuales (pp) a dicho crecimiento (Cuadro 2.5). En la actividad minera, la producción de petróleo fue la que más aportó al dinamismo del sector con un crecimiento de 5,5% y una contribución de 3.9 pp. Por su parte, la producción de minerales metálicos creció 19,0% y contribuyó con 1.1 pp. Esto explicado principalmente por la mayor extracción de hierro y níquel.

Por otra parte, la actividad comercial, hotelera y de restaurantes creció 4,1% impulsada por la mayor confianza del consumidor, el menor precio del dólar y las tasas de interés bajas. El comercio al por menor fue el principal motor de este sector, contribuyendo con 2.9 pp de este crecimiento.

Cuadro 2.5: Crecimiento del PIB en 2012 por rama de actividad.

Ramas de actividad	Crecimiento (%)					Participación	Contribución
	I-12	II-12	III-12	IV-12	2012	(%)	(pp)
Agropecuaria, caza y pesca	2,8	2,8	3,0	1,7	2,6	6,2	0,2
Explotación de minas y canteras	13,8	8,6	0,7	1,5	6,1	7,7	0,5
Industrias manufactureras	1,1	-0,1	-0,8	-3,1	-0,7	12,0	-0,1
Electricidad, gas y agua	4,0	3,7	3,2	3,1	3,5	3,6	0,1
Construcción	-0,5	12,2	-2,3	5,0	3,6	6,4	0,2
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	5,0	5,0	3,4	3,0	4,1	11,9	0,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,5	3,6	3,2	2,9	4,0	7,4	0,3
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	7,2	5,4	4,5	5,1	5,5	19,8	1,1
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	3,8	4,2	5,5	5,9	4,9	15,1	0,6
Impuestos	8,1	5,4	2,2	3,3	4,7	9,6	0,5
PRODUCTO INTERNO BRUTO	5,3	5,0	2,7	3,1	4,0		

Fuente: DANE y cálculos DGPM – MHCP.

El sector de transporte y telecomunicaciones creció 4,0% explicado principalmente por las ampliaciones en las redes de internet y servicios telefónicos, subsector que aportó 1.7 pp a dicho crecimiento.

Los establecimientos financieros y las actividades de servicios sociales, comunales y personales también tuvieron un buen desempeño en 2012, creciendo 5,5% y 4,9% respectivamente, aportando 1,8 pp al crecimiento de la economía. Es necesario resaltar que la inversión pública fue la variable clave que jalonó el crecimiento del sector de servicios sociales, creciendo 5,0% y aportando 2.8 pp.

2.2.4. Proyección del PIB para 2013

Para 2013 el Gobierno nacional tiene como pronóstico de crecimiento de la economía colombiana una variación de 4,5%. Varios elementos permiten esperar que la dinámica económica se ubique en este nivel. En primer lugar, se espera que el mejor desempeño de la economía mundial permita una recuperación de nuestra demanda externa. En segundo lugar, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) estimulará el crecimiento de sectores como industria, agricultura y construcción, a través de ramas como vivienda e infraestructura. En tercer lugar, la postura monetaria por parte del Banco de la República que hace prever que las bajas tasas de interés prevalecerán por lo que resta del año.

En 2013, hay una disponibilidad de recursos de origen público de varias fuentes. Por una parte, el Gobierno Nacional Central ejecutará el mayor presupuesto de inversión de su historia (\$43 billones), el Sistema General de Regalías ejecutará alrededor de \$12 billones en programas y proyectos de inversión con un alto componente de valor agregado (infraestructura física) y por último, es el segundo año de las administraciones regionales y locales, lo que garantiza un dinamismo importante de gasto público (como lo muestra el ciclo político regional).

Por componentes de demanda, el crecimiento económico estará liderado por el consumo de los hogares y la dinámica de la inversión pública y privada. Entre los factores que explican este comportamiento se encuentran; (i) la reducción de tasas por parte del Banco de la República, (ii) los menores intereses permitirán un impulso a la inversión del sector privado que gracias a los tratados de libre comercio también tienen acceso a

insumos con menor precio, (iii) los recursos históricos en materia de inversión pública del Gobierno Central (\$43 billones) y del SGR (\$12 billones), antes mencionados.

En términos de las proyecciones de cada variable, se espera un crecimiento real del consumo de los hogares de 4,6% (esta variable representa dos terceras partes del PIB) y contribuiría con 3,0 pp al crecimiento económico. El consumo público contribuirá con casi 1,0 pp a la dinámica económica de 2013, mientras que la inversión total presentará un crecimiento de 8,0% y contribuirá con 2,2 pp al crecimiento económico total. Con esta proyección, la tasa de inversión proyectada para la economía sería de 28,6% del PIB, superior a la de 2012 (27,7% del PIB), llevando a este indicador de nuevo a su máximo histórico (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6: Proyección crecimiento del PIB 2013 por componentes de demanda (variación % real)

CONCEPTO	Crecimiento anual 2013 (pr)	Participación	Contribución (pp)
PIB	4,5	100,0	4,5
Importaciones totales	5,5	27,0	1,5
Consumo final	4,7	81,6	3,8
Hogares	4,6	65,4	3,0
Gobierno	4,5	16,3	0,7
Formación bruta de capital	8,0	27,7	2,2
Demanda final interna	5,8	109,0	6,3
Exportaciones totales	4,4	17,3	0,8

Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.

Se espera que en 2013 la economía colombiana muestre una tasa de crecimiento de 4,5%, con una dinámica positiva en todas las ramas de actividad económica. El comercio, la minería, la industria manufacturera y el transporte, liderarán el crecimiento del presente año. Se calcula que estas cuatro actividades aporten 1,7 pp al crecimiento de la economía (Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7: Pronósticos del PIB para 2013 por rama de actividad

Ramas de actividad	Crecimiento 2013	Participación	Contribución
		(%)	(pp)
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	4,8	19,8	1,0
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	5,0	15,1	0,8
Industrias manufactureras	3,5	12,0	0,4
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	4,5	11,9	0,5
Impuestos	3,8	9,6	0,4
Explotación de minas y canteras	4,7	7,7	0,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,5	7,4	0,4
Construcción	4,1	6,4	0,3
Agropecuaria, caza y pesca	4,3	6,2	0,3
Electricidad, gas y agua	3,8	3,6	0,1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4,5		

Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.

Así mismo, el crecimiento de 2013 dependerá del comportamiento de los sectores de servicios sociales y establecimientos financieros. Para este año el PIPE, la ejecución del mayor presupuesto en inversión por parte del Gobierno nacional y el Sistema Nacional de Regalías, y la evolución de los proyectos puestos en marcha son la apuesta para que las actividades de servicios sociales crezcan 5,0% y aporten 0,8 pp al crecimiento total del año.

2.2.5. Balance fiscal 2012-2013

El Gobierno del Presidente Santos, a través de la implementación de los actos legislativos de Sostenibilidad Fiscal y Sistema General de Regalías y de la Ley de Regla Fiscal, ha demostrado su compromiso con el establecimiento de un sistema institucional claro y transparente para el manejo de la política fiscal en Colombia bajo el principio rector de la responsabilidad fiscal. Bajo la actual administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el último año se ha consolidado el cumplimiento de dichos compromisos y se ha logrado el sobrecumplimiento, en 2012, de las metas fiscales establecidas en el año 2010.

• Resultados fiscales 2012

En 2012, el Sector Público Consolidado (SPC) registró un superávit fiscal de 0,3% del PIB, en contraste con lo registrado en 2011 cuando se presentó un déficit por 2,0% del PIB. Este resultado es el reflejo de los superávits del Sector Público No Financiero (SPNF) por 0,45% del PIB y del Sector Público Financiero por 0,1% del PIB y una discrepancia estadística de -0,2% del PIB. Así mismo, el balance fiscal del SPC observado para 2012 fue mejor al estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012 (MFMP), en donde se proyectaba un déficit de 1,2% del PIB. El buen desempeño de la actividad económica, que se refleja en un mayor recaudo tributario para el Gobierno Nacional Central (GNC), junto con un resultado favorable obtenido por la mayoría de entidades del SPNF son las principales razones del superávit más alto presentado en la última década. (Cuadro 2.8)

Cuadro 2.8: Balance fiscal del SPC (cierre fiscal 2012 vs. 2011)

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2011	2012	2011	2012
1. Sector Público No Financiero	-11.318	2.989	-1,8	0,4
Gobierno Nacional Central	-17.507	-15.440	-2,8	-2,3
Sector Descentralizado	6.189	18.429	1,0	2,8
Seguridad Social	6.840	9.626	1,1	1,4
Empresas del nivel nacional	-340	-1.737	-0,1	-0,3
Empresas del nivel local	169	546	0,0	0,1
Regionales y Locales	-481	9.995	-0,1	1,5
Del cual SGR	0	6.340	0,0	1,0
Del cual FAE	0	1.481	0,0	0,2
2. Balance cuasifiscal del Banrep.	-45	-608	0,0	-0,1
3. Balance de Fogafin	76	846	0,0	0,1
4. Discrepancia Estadística	-1.019	-1.316	-0,2	-0,2
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO*	-12.585	1.826	-2,0	0,3

* El cálculo del balance del SPC incluye el Costo de la Reestructuración Financiera (CRF), para 2011 y 2012 fue de \$279 mm y \$86 mm, respectivamente.

Fuente: DGPM - MHCP.

Los resultados del GNC observados en 2012 son producto del esfuerzo por mantener los avances logrados en términos de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, conservando la trayectoria decreciente de la deuda en el mediano plazo. Evidencia de esto es el nivel histórico de ingresos, superando los \$107 billones, de los cuales \$95 billones fueron tributarios, lo que se reflejó en un menor déficit del GNC y en el superávit anteriormente señalado tanto en el SPC como en el SPNF.

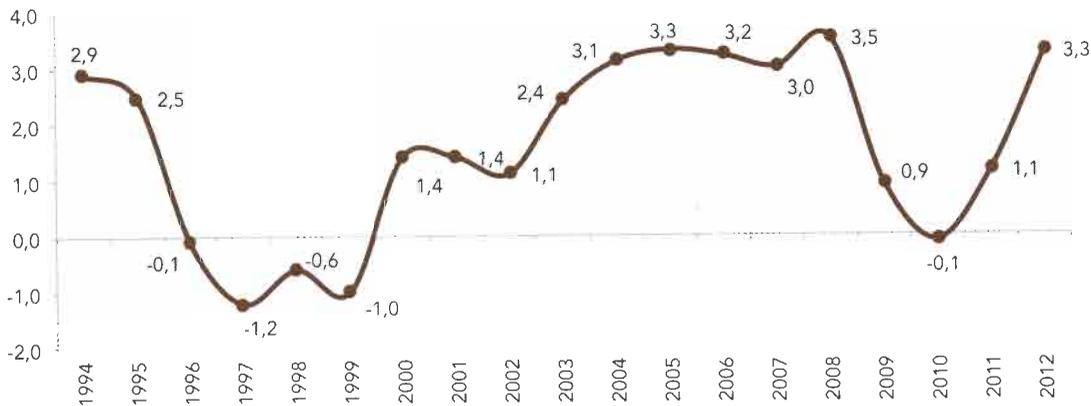
De forma más específica, el resultado fiscal del GNC en 2012 mejoró en 0,5 pp respecto al 2011, alcanzado un déficit de 2,3% del PIB. Este resultado se ve explicado por el positivo comportamiento de los ingresos. El recaudo tributario creció 13,5% en respuesta a la dinámica de la economía y a la gestión de la administración tributaria, mientras que los ingresos de capital aumentaron en 7,7%.

Por su parte, el gasto del GNC registró un crecimiento de 9,6% frente al observado en 2011. Este resultado se determina por el comportamiento presentado en la mayoría de los rubros de gasto. Es así como el gasto corriente registró un incremento de 9,3% y el de inversión un crecimiento de 12,3%. Es de resaltar que del total de programas de inversión ejecutados, más del 65% se concentraron en cinco sectores y que el aumento de la inversión fue superior al planteado en el MFMP 2012. Finalmente, estos resultados se presentaron a pesar de la desaceleración en el crecimiento, dado que el PIB observado fue de 4%, inferior en 2,6 pp al observado en 2011.

- **Balance Primario**

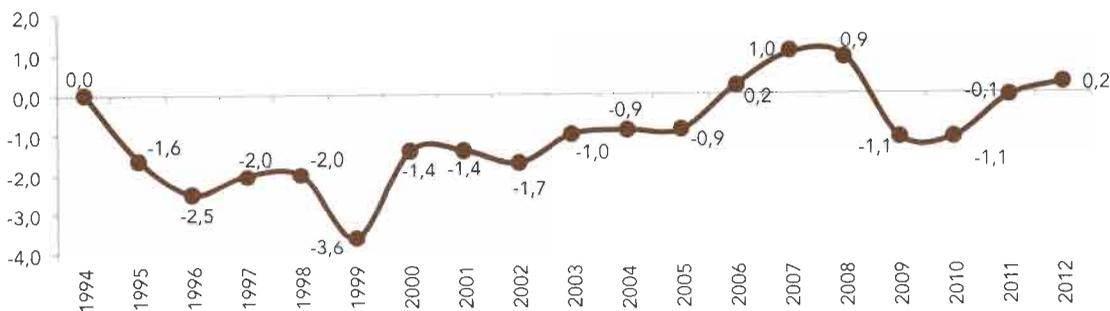
Para 2012, el SPNF registró un balance primario de 3,3% del PIB (\$21.633 mm) superior en 2,1 pp al observado en 2011 (1,1% del PIB). El balance primario obtenido en 2012 está asociado a los buenos resultados fiscales registrados por el sector de Seguridad Social y el sector de Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR), este último consistente con el ciclo político de las administraciones (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6: Balance primario del SPNF (% del PIB)



Fuente: DGPM – MHCP.

Gráfico 2.7: Balance primario del GNC (% del PIB)



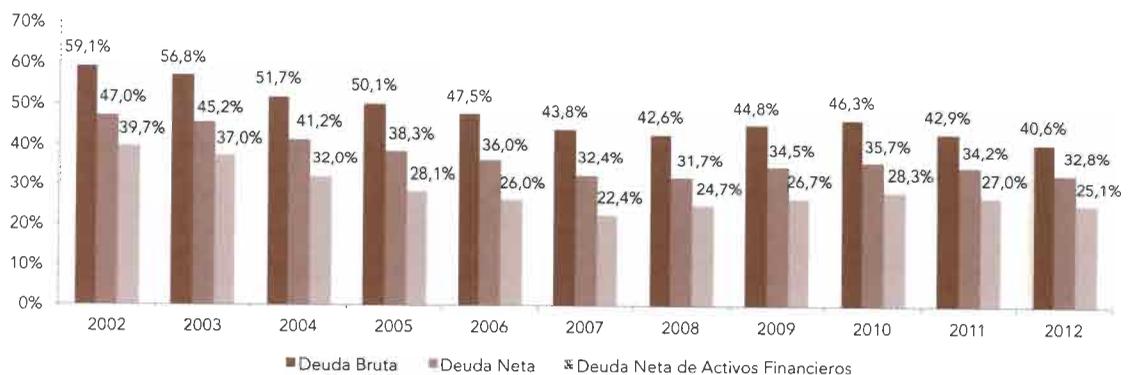
Fuente: DGPM – MHCP.

Por su parte, el balance primario del GNC observado al finalizar 2012 ascendió a \$1.612 mm (equivalente a 0,2% del PIB). Este superávit es superior a la cifra observada en 2011 (-0,1% del PIB). Como se observa en el Gráfico 2.7 en los últimos tres años se ha presentado una recuperación en los balances primarios, consecuente con una disminución del déficit fiscal del GNC.

- **Deuda Pública¹¹**

El buen resultado fiscal del SPNF, que en 2012 registró el superávit más alto de los últimos 49 años, permitió una reducción en la deuda pública como porcentaje del PIB: la deuda bruta pasó de 42,9% a 40,6% del PIB entre 2011 y 2012. Así mismo, la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 27% a 25,1% del PIB (Gráfico 2.8). Esta reducción de 1,9 pp se ve reflejada en un descenso de la deuda interna neta que pasó de 15,8% a 15,1% del PIB, y de la deuda externa que se redujo 1,2 pp al pasar de 11,2% a 10% del PIB. Esto se debe, por un lado, a una disminución en el endeudamiento de las entidades territoriales y de las empresas públicas con el sistema financiero y por otro lado, a una disminución en la deuda externa de la nación como resultado de la revaluación del peso del 9% presentada en 2012.

Gráfico 2.8: Deuda del SPNF (% PIB)¹²



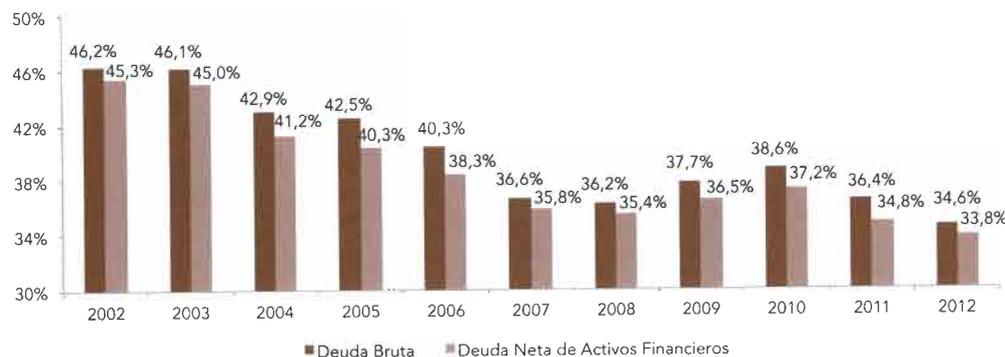
Fuente: DGPM – MHCP.

¹¹ Al margen de las discusiones desarrolladas para adoptar una regla fiscal, se realizaron revisiones metodológicas a algunos indicadores, entre ellos la deuda del Gobierno Central. La nueva definición incorpora dos cambios fundamentales frente a lo presentado anteriormente en documentos Confis: 1. los pagarés (obligaciones del Gobierno con otras entidades públicas cuyos recursos los administra la Tesorería General de la Nación) se contabilizan como mayor deuda del Gobierno, y 2. los depósitos remunerados de los fondos administrados por la Tesorería de la Nación, que no hacen parte del nivel central, se reclasifican al sector respectivo, y por lo tanto no suman dentro de los activos financieros del Gobierno. Cabe aclarar que la definición de deuda del SPNF no presenta ninguna modificación y que la revisión metodológica de la deuda del GNC se realizó para toda la serie histórica.

¹² 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.

Como se observa en el Gráfico 2.9 la deuda bruta del GNC pasó de 36,4% del PIB en 2011 a 34,6% del PIB en 2012. Al descontar todos los activos en poder de la nación la deuda neta se ubicó en 33,8% del PIB, es decir, un pp por debajo de lo registrado en 2011 (34,8%).

Gráfico 2.9: Deuda del GNC (% del PIB)¹³



Fuente: DGPM – MHCP.

Del total de la deuda bruta del GNC, la deuda interna pasó de 26,1% a 25,7% del PIB, mientras que la deuda externa descendió en 1,4 pp ubicándose en 10,4% del PIB a finales de 2012. La disminución en el endeudamiento es consistente con la mejora en el balance del primario (superávit de 0,2% del PIB). Lo anterior, porque en la medida en que se generen resultados primarios superavitarios, cuando los ingresos son mayores que los gastos diferentes al pago de intereses de deuda, las necesidades de endeudamiento de la Nación serán menores.

• Perspectivas fiscales 2013

En lo que respecta al año 2013, las proyecciones fiscales del Gobierno incorporan los recursos que el GNC obtendrá como resultado de la Reforma Tributaria, y por otra parte, la aceleración del gasto de las regiones y el nuevo sistema de regalías que impactan el resultado del SPNF.

¹³ 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.

Se estima que los balances fiscales del SPC y del SPNF pasen de un superávit en 2012 de 0,3% y 0,45% del PIB respectivamente, a un déficit de 1,0% del PIB 2013 en ambos casos. Es importante destacar que el deterioro de la situación fiscal del SPNF no afectará la deuda neta de activos financieros, dado que se proyecta un superávit primario de 1,7% del PIB, consistente con un nivel de deuda de 24,7% del PIB, menor en 0,4 pp al observado en 2012 (25,1% del PIB). Estos resultados son consistentes con un déficit fiscal del GNC de 2,4% del PIB, asociado a un balance primario positivo de 0,1% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 33,6% del PIB.

La meta fiscal para el año 2013 del GNC es consistente con la implementación de la ley de Regla Fiscal. En el marco del cumplimiento de esta ley, el Gobierno ha realizado un esfuerzo significativo para aumentar los recursos disponibles para inversión. Esta alcanzará un nivel de 2,9% del PIB (\$21 billones)¹⁴, lo cual representa uno de los montos más altos en la historia destinados para este fin. Ello resalta que lejos de entrar en conflicto, la responsabilidad fiscal y el desarrollo del país por medio de la inversión van mano a mano.

Para el año 2014 y en el mediano plazo, el Gobierno espera continuar de manera decidida en la consolidación de las finanzas públicas de Colombia. En línea con lo estipulado por el marco legal vigente en el país, la mejora en el resultado fiscal del GNC contribuirá a una decisiva reducción en los niveles de endeudamiento. De esta manera, se espera que la reducción en el déficit del GNC, el cual se proyecta pasará de 2,3% del PIB en 2014 a 0,8% del PIB en 2024, permitirá una reducción de la deuda del GNC, al caer de 33,6% a 25,3% en el mismo periodo. A nivel de SPC, esta mejora del resultado del GNC se verá reflejada en una mejora del balance, el cual pasará de un déficit de 1% del PIB en 2014 a un superávit de 1,3% en 2024. Ello inducirá una caída en la deuda neta del SPNF, la cual se reduce al pasar de 23,5% a 5,9% del PIB para los años señalados.

Para concluir es necesario resaltar que la mejora en los resultados fiscales proyectada se constituye en un elemento clave de la política económica del Gobierno. Las reducciones en materia de endeudamiento público permitirán una mejora sostenida de la calificación de riesgo del país. Los menores costos de endeudamiento permitirán a su vez un aumento de los recursos disponibles para inversión, tanto para el sector privado como el público.

¹⁴ Corresponde a la inversión presupuestal descontando partidas que se reclasifican por su naturaleza como gastos de transferencias.

En el caso del sector privado, la mejor calificación de riesgo le permitirá obtener crédito en mejores condiciones. En el caso del sector público, el espacio fiscal creado por la reducción en el pago de interés permitirá aumentar aún más los recursos destinados a inversión. De esta forma, el aumento de la inversión, inducido por la responsabilidad fiscal del gobierno, permitirá aumentar la tasa de crecimiento potencial de la economía lo cual incrementará decididamente el bienestar de todos los colombianos.

2.3. RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

El desafío para la política económica del Presidente Juan Manuel Santos es mantener el equilibrio macroeconómico y fiscal, base de un crecimiento económico de largo plazo que permita la consolidación de un país justo, moderno y seguro. La nueva institucionalidad fiscal y la reforma tributaria aprobada el año anterior también contribuirán al logro de estos objetivos. Por lo anterior, es importante tener en cuenta el contexto macroeconómico y fiscal que enfrentará la economía en el corto y mediano plazo.

Para 2013 se espera un crecimiento de la economía colombiana cercano al 4,5%, liderado por la dinámica del gasto interno con un crecimiento de la demanda interna del 5,8%. Aunque los precios de las materias primas han presentado una moderación, y el crecimiento de nuestros socios comerciales se ha reducido levemente frente al año anterior, el incremento esperado de la demanda externa también estará en línea con la proyección de crecimiento económico. Con esto, se calcula que el déficit en cuenta corriente se ubicará alrededor de 3,2% del PIB, superior al 3,1% del PIB observado en 2012, el cual continuará siendo financiado con capitales de largo plazo, en especial inversión extranjera directa.

En el mediano plazo, se espera que a partir de 2014 se registre un incremento de la demanda interna en línea con el crecimiento del PIB, liderado por el consumo privado. Tal como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos", la meta del gobierno es lograr una reducción del desempleo a niveles inferiores al 10%. Una menor tasa de desempleo significa un aumento en el ingreso disponible de los hogares y por tanto en el consumo, lo que ayudará al crecimiento de la demanda interna, sustentando el crecimiento del PIB.

De esta forma se proyecta un crecimiento promedio de la economía cercano a 4,6% en línea con el crecimiento potencial de la economía. Se debe tener presente que este es un supuesto moderado pero responsable ya que es sobre el cual se diseñó el escenario fiscal y se define la senda de gasto en el mediano plazo. El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 entregado en el mes de junio al Congreso, se diseñó bajo el marco de operatividad de la regla fiscal, de forma que cualquier crecimiento de la economía por encima de su potencial se reflejará en un mejor balance fiscal.

En este sentido el desafío se encuentra en mantener los buenos indicadores macroeconómicos y fiscales, lo que implica que la economía colombiana aumentará su inversión y ahorro en el mediano plazo. De esta forma, la tasa de inversión proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 28% del PIB para aumentar gradualmente a 30% del PIB en el mediano plazo. La confianza en la estabilidad macroeconómica del país, la inversión del sector público (Gobierno Central y regional) y la dinámica económica sustentarán este crecimiento. De otra parte, la tasa de ahorro proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 26% del PIB para aumentar a 28% del PIB en el mediano plazo. El mayor ahorro de la economía colombiana le permitirá al país generar un crecimiento económico sostenible y con mayor desarrollo social para todos los colombianos.

3. DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN FINANCIERA

3.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

La Dirección General de Regulación Financiera (DGRF) se propone seguir desarrollando una agenda normativa que promueva un desarrollo robusto, sostenible e incluyente del sistema financiero en Colombia. En ese sentido, esta incluye proyectos en cinco áreas principales: una revisión del régimen de solvencia de fiduciarias, comisionistas de bolsa y administradoras de inversión; las estrategias de inclusión y educación financiera; la convergencia a las Normas Internacionales de Información Financiera; el desarrollo del mercado capitales y por último la puesta en funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF).

En materia prudencial, el foco seguirá siendo la revisión de los requisitos de solvencia para los distintos tipos de instituciones financieras. La DGRF centrará sus esfuerzos prudenciales en la revisión del marco de solvencia para el conjunto de administradores de recursos de terceros, como fiduciarias, comisionistas de bolsa y administradores de fondos de pensiones, entre otros. La propuesta se basa en la mejor medición de los riesgos por parte de los administradores, especialmente en lo referente al riesgo operacional, de forma tal que se eviten los arbitrajes regulatorios entre entidades que desarrollan negocios análogos y que los requerimientos de capital reflejen los riesgos efectivamente asumidos. En una primera etapa se elaborará un documento técnico para ser analizado por las diferentes autoridades, gremios e interesados y posteriormente, se proyectarán las normas pertinentes para su respectivo trámite.

Adicionalmente, la DGRF trabajará en la creación de los comités o instancias de coordinación tanto de la política de inclusión financiera como de la política de educación financiera, así como en la construcción y desarrollo de las estrategias de inclusión y educación financiera, con lo cual se busca fijar un norte común en estas materias que permita el desarrollo de acciones más efectivas.

Por otra parte, la presentación del proyecto de ley de modernización e inclusión financiera, representará el principal esfuerzo en términos de inclusión financiera. Esta iniciativa busca abrir el espacio para que diversas entidades ofrezcan servicios transaccionales de bajo costo para la población menos favorecida. En ese sentido, la creación de una licencia especial para el manejo de depósitos electrónicos, permitirá utilizar redes menos costosas y tecnologías no tradicionales para acercar a grandes segmentos de la población al sistema financiero. El trabajo coordinado con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es necesario para garantizar que actores del sector bajo su regulación, participen del proceso de inclusión financiera.

En relación con las de normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, la convergencia de Colombia con estándares internacionales de aceptación mundial la pone a nuestra economía a tono con las mejores prácticas, la rápida evolución de los negocios y la internacionalización de las relaciones económicas.

En materia de desarrollo del mercado de capitales, la DGRF está trabajando en la elaboración de una reforma regulatoria al esquema de segundo mercado. Como objetivos principales de esta reforma, se pretende permitir la posibilidad de que pequeñas y medianas empresas y vehículos de emisión por una sola vez, accedan a recursos canalizados a través del mercado de valores, para lo cual es necesario definir y modificar temas sensibles que permitan el desarrollo de este tipo de mercado para hacerlo más eficiente y efectivo (revelación de información, trámite aprobatorio o de registro por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, régimen y definición de inversionistas institucionales, calificación de la emisión, entre otros).

Por último, la puesta en marcha de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera constituye, sin duda alguna, un importante paso hacia el cumplimiento de la ambiciosa agenda regulatoria del sistema financiero en el mediano y largo plazo, ya que permitirá contar con más recursos y capacidad para enfrentar las metas propuestas.

3.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

Durante el último año, la DGRF desarrolló una agenda normativa que giró principalmente en torno a tres pilares: uno prudencial, uno de desarrollo de los mercados y uno de inclusión financiera.

Adicionalmente, la DGRF lideró la mesa de negociación de servicios financieros en el marco de los acuerdos de libre comercio negociados por Colombia y participó en la negociación de otras importantes mesas, como la de inversión, tanto en tratados de libre comercio como en acuerdos bilaterales de inversión.

Así mismo, participó activamente en las discusiones que se adelantaron en el Congreso de la República sobre proyectos de ley relativos a las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, en una legislatura en la que se presentaron múltiples iniciativas en torno a dichas materias.

3.2.1. Agenda regulatoria

3.2.1.1. La agenda prudencial

Solvencia

El trabajo de la DGRF en materia prudencial se centró en el desarrollo de la normatividad sobre solvencia del sistema financiero. La primera etapa de esta revisión se finalizó con la expedición del Decreto 1771 del 23 de agosto de 2012, decreto por medio del cual se mejora la calidad de los instrumentos que conforman el patrimonio técnico de los establecimientos de crédito, tomando como referencia las recomendaciones de Basilea III. La transición otorgada por este decreto fue de un año, por lo que a partir de agosto de 2013 se observará plenamente el cambio regulatorio. Posteriormente, se expidió el Decreto 904 del 8 de mayo de 2013, que introdujo mejoras en la calidad de capital de los establecimientos de crédito con naturaleza cooperativa e instituciones oficiales especiales.

La segunda etapa se centró en la modificación de la solvencia de los administradores de los fondos de pensiones obligatorias, fondos de cesantías y administradores del Fonpet. Los decretos 1548 y 1895 de 2012 modificaron la medición del riesgo operacional que estos administradores deben respaldar con su patrimonio técnico.

Reservas técnicas de las entidades aseguradoras

La DGRF ha venido trabajando de la mano con la Superintendencia Financiera y la industria aseguradora en el diseño del decreto para actualizar el régimen de las reservas

técnicas. El objetivo principal del proyecto es hacer una diferenciación clara entre las tipologías de reservas que deben mantener las entidades por ramo, así como la forma en que se deben constituir y liberar. Se tomaron como referencia prácticas modernas para la constitución de reservas, teniendo en cuenta que el régimen vigente tiene más de 20 años de antigüedad. El borrador del proyecto se publicó para comentarios por segunda vez en diciembre de 2012 y durante el primer semestre de 2013 la industria estimó el impacto esperado de la aplicación del proyecto de decreto. Se espera la expedición de este decreto para el tercer trimestre de 2013, dando un periodo de transición a la industria de 2 años para adecuar el nivel actual de sus reservas técnicas.

Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1314 de 2009, con observancia de los principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, y con el propósito de apoyar la internacionalización de las relaciones económicas, la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios.

Así pues, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de dicha Ley, es, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la autoridad de regulación en esta temática, siendo los encargados de expedir principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información, con fundamento en las propuestas que sobre estas materias deberá presentar a su consideración el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, como organismo de normalización técnica.

En este orden de ideas, el Gobierno nacional expidió en el año 2012 el Decreto 2784, en virtud del cual se establece el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1 - Grandes Empresas y el Decreto 2706 de 2012, en virtud del cual se establece el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 3 - Microempresarios.

3.2.1.2. La agenda de desarrollo de mercados

Reforma fondos de inversión colectiva

El 14 de junio de 2013 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 1242, por el cual se sustituye la Parte 3 del Decreto 2555 de 2010, en lo relacionado con la administración y gestión de los fondos de inversión colectiva.

Dicho decreto fue el producto de un trabajo realizado desde el año 2011, en el cual se conocieron las diferentes experiencias internacionales de jurisdicciones como Chile, Brasil, Canadá y Estados Unidos.

Una vez realizado el estudio del funcionamiento de los vehículos de inversión colectiva a nivel mundial, se identificaron los principales aspectos que debían ser objeto de la reforma, los cuales fueron discutidos al interior de un grupo creado con diferentes participantes de la industria de fondos de inversión colectiva, quienes junto con la DGRF, y a través de diferentes discusiones, colaboraron en la formación de los principales aspectos que debía contener la reforma.

Como resultado del mencionado proceso de socialización y discusión, la DGRF elaboró un documento conceptual sobre fondos de inversión colectiva en Colombia, en el cual se identificaron las principales necesidades que llevaron a la revisión de la regulación actual, así como describir la propuesta normativa por medio de la cual se modificaría el régimen, documento que fue publicado para comentarios en diciembre de 2011.

Posteriormente, se elaboró el respectivo proyecto de decreto el cual fue publicado para comentarios del público en dos oportunidades durante el año 2012. De esta manera, se fue construyendo una reforma que comprendiera todos los puntos de vista de las diferentes industrias y autoridades que intervienen en la administración y gestión de los fondos de inversión colectiva.

El Decreto 1242 de 2013 plantea un cambio en la arquitectura de los fondos de inversión colectiva, ya que introduce el concepto de familia de fondos, el cual facilita el trámite de aprobación ante la Superintendencia Financiera de Colombia y permite al inversionista

moverse más fácilmente entre fondos de una misma familia y a más bajo costo. De igual manera, se propone modificar las tipologías de fondos de inversión colectiva, con el fin de simplificarlas y armonizarlas con estándares internacionales (abiertos y cerrados).

Así mismo, se precisan y estructuran las diferentes actividades que confluyen en la creación, administración y distribución de los fondos, así como los sujetos autorizados para ejecutar cada una de ellas. Según el proceso regulatorio descrito previamente, se consideró importante que las actividades propias de la gestión y administración de estos vehículos puedan ser prestadas por sujetos diferentes, quienes se especialicen en el ejercicio de estas actividades.

La especialización colabora en la eliminación de los conflictos de interés, dentro de las sociedades administradoras, genera economías de escala, mayor eficiencia en la prestación de los servicios relacionados con la administración y gestión de los fondos, contribuye a la transparencia en las operaciones y crea una industria nacional de fondos de inversión colectiva más compatible con otras jurisdicciones, debido a que internacionalmente este es el modelo preponderante.

Actividad de Custodia

En desarrollo de la especialización de actividades, se implementó la actividad de custodia a través de la expedición del Decreto 1243 de 2013. Dicha actividad surge como una necesidad del actual mercado de valores colombiano con el fin de proteger y salvaguardar los recursos que los inversionistas han entregado a los intermediarios del mercado de valores para su administración, manejo e inversión.

Así las cosas, el Decreto se encarga de regular los siguientes aspectos:

- a. Establece la definición de la actividad de custodia y los servicios obligatorios que se deben prestar en el ejercicio de la misma, con el fin de garantizar como mínimo la salvaguarda de los valores, el ejercicio de derechos patrimoniales y el cumplimiento de operaciones realizadas sobre estos, actividad que solo se encuentra autorizada para ser ejercida por parte de las Sociedades Fiduciarias.
- b. Establecen los servicios complementarios de la actividad de custodia y los servicios especiales en el caso de la custodia obligatoria sobre fondos de inversión colectiva.

Dentro de los servicios complementarios están el ejercicio de derechos políticos, la valoración del portafolio administrado y el cumplimiento de obligaciones tributarias y cambiarias. Así mismo, dentro de los servicios especiales se encuentran la valoración y contabilidad del portafolio administrado.

- c. La custodia independiente también podrá ser ejercida voluntariamente en la administración de recursos de terceros por parte de sociedades comisionistas de bolsa y sociedades fiduciarias y podrá ejercerse dicha actividad de forma voluntaria en el caso de los valores que se negocien en el Mercado Integrado Latinoamericano – MILA.

3.2.1.3. La agenda de inclusión financiera

En materia de inclusión, la DGRF se encuentra trabajando, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en una iniciativa legislativa para ser presentada en el Congreso. De otro lado, se ha adelantado un importante trabajo interinstitucional, tanto a nivel local como internacional, cuyo objetivo es trabajar coordinadamente en la solución de posibles obstáculos que pueden encontrarse para desarrollar adecuadamente la política de inclusión.

Iniciativa legislativa, proyecto de ley de modernización e inclusión financiera

La DGRF, en desarrollo de las políticas públicas de inclusión financiera y formalización económica lideradas por el MHCP, considera necesario realizar algunas modificaciones al marco normativo vigente, con el propósito de lograr un mayor aprovechamiento de las infraestructuras tecnológicas existentes para la provisión de servicios financieros transaccionales de bajo costo a todos los colombianos, que además permita una profundización sostenible de servicios financieros tradicionales, mediante la creación de historiales de pago, transaccionales y de consumo.

Luego del trabajo concertado de un grupo interdisciplinario, conformado por expertos de diversas entidades públicas (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Superintendencia Financiera de Colombia, Banco de la República, Fogafín), a finales de noviembre de 2011, se llegó a la redacción del primer borrador del proyecto. Dicho texto ha sido, desde entonces, sometido a un amplio proceso de socialización con los diferentes agentes que tienen un potencial interés en los temas allí desarrollados.

El proyecto de ley abarca tres grandes temas:

- a. Creación de una nueva licencia financiera para entidades dedicadas únicamente a prestar servicios transaccionales (Sociedades Especializadas en Depósitos Electrónicos - SEDE).
- b. Aclaración de algunos aspectos normativos relacionados con la venta anticipada de bienes y servicios.
- c. Claridad sobre el marco normativo del sector postal, en relación con la prestación de servicios postales de pago.

Actualmente, el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se encuentran ultimando algunos detalles con el propósito de presentar el proyecto al Congreso.

3.2.2. Trabajo interinstitucional

Reforma Tributaria

La DGRF ha participado en diferentes proyectos de reglamentación de la Ley 1607 de 2012, en el marco del Comité Interinstitucional para la Reglamentación de la Reforma Tributaria; en particular, se elaboraron proyectos de reglamentación de las siguientes disposiciones:

- a. Retención en Fondos de Inversión Colectiva: se preparó un proyecto de decreto en virtud del cual se reglamenta el Régimen de Retención en la Fuente en los fondos de inversión colectiva con base en el sistema de caja de acuerdo con lo establecido en el artículo 131 de la Ley 1607 de 2012 que modificó el artículo 368-1 del Estatuto Tributario.
- b. Reglamentación del procedimiento del derecho a devolución del gravamen a los movimientos financieros en los procesos de titularización de activos no hipotecarios.
- c. Modificación al procedimiento de retención en la fuente en los títulos con intereses vencidos. Este proyecto tiene por objeto simplificar el procedimiento aplicable, evitar

procesos de devolución de retenciones practicadas en exceso y evitar distorsiones en los precios cuando las operaciones sobre estos títulos se llevan a cabo entre agentes no autorretenedores.

- d. Reglamentación del derecho a devolución de dos puntos (2%) del IVA pagado cuando se empleen los servicios de banca móvil.
- e. Reglamentación de la identificación de los inversionistas de capital de portafolio del exterior.

Participación en la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI)

La AFI es una red internacional de reguladores financieros de países emergentes y en vía de desarrollo que trabajan de manera conjunta para incrementar el adecuado acceso a servicios financieros por parte de la población de escasos recursos. Los miembros de AFI comparten y discuten la problemática de sus países, así como el diseño de sus políticas y estrategias para superarlas.

En el marco del Foro Global de Política que celebra AFI cada año, Colombia presentó en septiembre de 2012 en Cape Town, Suráfrica, sus compromisos en materia de inclusión financiera, los cuales se unen a los de otros países miembros y conforman la Declaración Maya.

En esta declaración Colombia reafirmó su compromiso con el diseño y establecimiento de un marco regulatorio comprensivo para la inclusión financiera como parte de una estrategia más amplia de formalización económica que mejore los niveles de bienestar de los colombianos. En particular, Colombia se comprometió a:

- a. Diseñar una estrategia de inclusión financiera con metas de corto, mediano y largo plazo.
- b. Establecer un comité o instancia de coordinación de la política de inclusión financiera.
- c. Elaborar un proyecto de ley que permita el establecimiento de nuevas instituciones financieras (SEDES) que provean servicios transaccionales de bajos costo.

De otro lado, un importante logro de Colombia fue la realización, en febrero de 2013, junto con AFI y el Fondo Multilateral de Inversión (MIF), del primer foro regional de inclusión financiera el cual se celebró en Cartagena. Allí, reguladores financieros latinoamericanos y del caribe se reunieron para discutir el estado actual del desarrollo de servicios financieros móviles como una herramienta para promover la inclusión financiera en la región. La realización de este evento, junto con las demás iniciativas del Gobierno en esta materia, ponen a nuestro país como líder regional en inclusión financiera.

3.2.3. Agenda Internacional

Códigos de Liberalización OCDE

El 20 de septiembre de 2012 los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Comercio Industria y Turismo, dieron inicio formal al procedimiento de adhesión del país a los Códigos de Liberalización de Movimientos de Capitales y Operaciones Invisibles establecidos por la OCDE luego de que se autorizara por primera vez la adhesión, con plenos derechos y deberes, de países no-miembros de la OCDE a los mencionados instrumentos.

A partir de entonces el Ministerio de Hacienda con apoyo de la OCDE, inició un proceso de revisión de los Códigos en diferentes sesiones, donde se discutieron entre otros, los siguientes asuntos generales: cuestiones transversales a todos los temas objeto de los Códigos y políticas macro prudenciales; régimen general de inversión extranjera directa en Colombia, incluyendo posibles excepciones al principio de Trato Nacional y reglas y condiciones para la constitución de subsidiaras y sucursales en el país; asuntos relacionados con regulación financiera y cambiaria con impacto sobre los movimientos de capitales, incluyendo condiciones de inscripción en el país de emisores de valores extranjeros, reglas sobre endeudamiento externo y normas sobre tenencia de activos extranjeros por parte de inversionistas institucionales; régimen en materia de adquisición y enajenación de valores y otros productos financieros por parte de no residentes en el país y por parte de residentes colombianos en el exterior; régimen de constitución y presencia autorizada para entidades financieras, del mercado de valores, aseguradoras y administradoras de fondos de pensiones del exterior; y prestación transfronteriza de servicios financieros.

Concluidas estas sesiones y revisiones, el Ministerio de Hacienda estableció su posición frente a los Códigos, haciendo una cuidadosa lista de reservas a los mismos y justificando las medidas restrictivas. Dicho documento fue enviado a la OCDE el 10 de abril de 2013.

Posteriormente, entre el 24 y el 26 de abril de 2013 un equipo de la DGRF asistió a las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Códigos de Liberalización (*Advisory Task Force on the Codes of Liberalisation*) y a la Sesión 116 del Comité de Mercados Financieros, con el objeto de revisar en conjunto con la OCDE el documento enviado. A la fecha (julio de 2013) nos encontramos a la espera de la respuesta de la OCDE y una vez acordado un texto y alcance definitivo, el documento deberá ser revisado y aprobado por el Grupo Asesor de Trabajo sobre Códigos de Liberalización y por el Comité de Inversiones Ampliado. Este proceso de revisión suele ser iterativo y usualmente toma entre 12 y 18 meses. Concluido el periodo de revisión, y basado en la evaluación del Comité de Inversiones Ampliado, el Consejo de la OCDE deberá tomar una decisión sobre si aprueba la adhesión de Colombia a los Códigos.

3.2.4. Otros proyectos

Autorización y registro de organizaciones de economía solidaria que manejan, aprovechan e invierten recursos de captación

En virtud de lo dispuesto en el artículo 146 del Decreto Ley 019 de 2012, el artículo 35, los incisos segundos de los artículos 34, 39, y 41, el inciso tercero del artículo 42 de la Ley 454 de 1998, el artículo 11 del Decreto Ley 2206 de 1998, los artículos 94 y 123 de la Ley 79 de 1988, la DGRF adelanta un proyecto de decreto que busca fortalecer en el sector financiero de economía solidaria los siguientes aspectos:

- a. Mayor control en la creación y uso de la figura de organizaciones de economía solidaria que manejan, aprovechan e invierten recursos de captación, a través de la reglamentación del artículo 146 del Decreto Ley 019 de 2012 en materia de trámite de autorización que para el ejercicio de la actividad surte la Superintendencia de la Economía Solidaria.
- b. Brindar mayor seguridad jurídica a la Superintendencia de la Economía Solidaria para ordenar la toma de posesión por uso indebido de la forma solidaria.

- c. Definir los criterios que califiquen como circunstancias especiales y condiciones sociales y económicas (previstos en la Ley 454 de 1998), los requisitos para autorizar la constitución de secciones de ahorro y crédito a las cooperativas multiactivas o integrales y de cooperativas con excepción de los montos de aportes sociales mínimos.
- d. Restringir para operaciones que impliquen traslado o delegación de la actividad o conflictos de intereses.

Este proyecto de decreto ha contado con la participación y apoyo de la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas; ha sido socializado con diferentes asociaciones gremiales y puesto en conocimiento de la ciudadanía en general a través de su publicación en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Leasing habitacional destinado a la financiación de vivienda familiar. Ahorro Voluntario Contractual – Componente de Capital administrado como ahorro a largo plazo

En materia de leasing habitacional destinado a la financiación de vivienda a largo plazo, dos proyectos de decreto fueron presentados a consideración del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Con uno de ellos, conforme la facultad conferida por la ley 1469 de 2011 al Fondo Nacional del Ahorro para realizar operaciones de leasing habitacional destinadas a la adquisición de vivienda, se pretende integrar tales operaciones al producto de Ahorro Voluntario Contractual (AVC) que actualmente ofrece dicho Fondo para crédito hipotecario y educativo.

De otro lado, atendiendo lo previsto en el artículo 37 de la Ley 1537 de 2012, se propone reglamentar la facultad de las entidades financieras autorizadas para realizar operaciones de leasing habitacional destinadas a la adquisición de vivienda familiar, para estructurar un producto dirigido a la financiación de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y Vivienda de Interés Social (VIS), en el cual podrá destinarse parte del componente de capital de los cánones pactados para ser administrado por dichas entidades como ahorro de largo plazo a favor de los locatarios.

Reglamentación de la Ley 1328 de 2009 en materia de liberalización comercial de servicios financieros

En desarrollo de las disposiciones en materia de liberalización contenidas en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1328 de 2009, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicó para comentarios un proyecto de decreto dirigido a regular la prestación de servicios financieros y seguros en el territorio colombiano a través de sucursales de bancos y compañías de seguros del exterior, velando porque estas entidades presten sus servicios de manera que se protejan adecuadamente los intereses de los residentes en el país y la estabilidad del sistema. Los decretos respectivos, que adicionan un título al Decreto 2555 de 2010 y modifican un artículo del Decreto 2080 de 2000, se encuentran en proceso de expedición.

3.2.5. Trabajo legislativo

En desarrollo de sus funciones la DGRF participó en la discusión de dos importantes proyectos de ley que fueron aprobados por el honorable Congreso de la República; la Ley 1607 de 2012 y la aprobación del Proyecto de Ley No. 250 de 2013 Senado y 301 de 2013 Cámara "Por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el intercambio de información tributaria" suscrito en Bogotá D. C.", el 30 de marzo de 2011.

En la Ley 1607 de 2012, la DGRF participó activamente en la redacción del Capítulo de Disposiciones Financieras. Dentro de los cambios introducidos por esta ley, se destacan los siguientes:

- a. Modificación del régimen tributario de los inversionistas de capital de portafolio del exterior.
- b. Introducción del principio de transparencia plena en los contratos de fiducia mercantil.
- c. Cambio en la regla de retención en la fuente en los fondos de inversión colectiva.
- d. Armonización en el tratamiento en materia del gravamen a los movimientos financieros en operaciones realizadas a través de entidades vigiladas por la Superintendencia

Financiera de Colombia y aquellas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

- e. Creación del derecho a la devolución de dos puntos (2%) del Impuesto sobre las Ventas (IVA) pagado en operaciones que se realicen empleando los servicios de banca móvil.
- f. Otorgamiento de un período de transición de cuatro (4) años para que la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales pueda evaluar el impacto tributario de la migración de las reglas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia a las Normas Internacionales de Información Financiera.

El otro proyecto de ley en el que la DGRF participó fue el Proyecto de Ley No. 250 de 2013 Senado y 301 de 2013 Cámara “Por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el intercambio de información tributaria” suscrito en Bogotá D. C., el 30 de marzo de 2001 (en adelante el AIIT). La aprobación del AIIT es el segundo paso de cuatro para que Colombia pueda intercambiar información con fines tributarios con los Estados Unidos de América, adquiriendo así una poderosa herramienta para combatir la evasión fiscal por fuera de las fronteras territoriales.

Adicionalmente, el AIT le permitirá a las administraciones tributarias de los dos países celebrar un acuerdo intergubernamental para dar cumplimiento al *Foreign Account Tax Compliance Act –FATCA* (en adelante AIG-FATCA). La celebración de un AIG-FATCA permitirá a la República de Colombia ser considerada como una jurisdicción en cumplimiento con FATCA. Así, ni las entidades financieras colombianas ni sus clientes se verán sometidos a la retención en la fuente del 30% sobre los pagos que les hagan de fuente estadounidense. La información no será suministrada directamente a la autoridad tributaria estadounidense sino a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales quien será la entidad encargada de recibir y enviar información. Así, el AIIT es una herramienta adicional para combatir la evasión fiscal.

Vale la pena aclarar que los pasos restantes para la incorporación del AIIT al ordenamiento interno son su aprobación por parte de la Corte Constitucional y el Canje de Notas.

3.2.6. Defensa judicial

Entre otros proyectos, la DGRF preparó varias intervenciones ante la Corte Constitucional a efecto de defender la constitucionalidad de algunas normas tales como el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de créditos en moneda nacional sin incurrir en ningún tipo de sanción siempre que el crédito hubiese sido otorgado antes de la vigencia de la Ley 1555 de 2012, el otorgamiento de funciones judiciales al Ministerio de la Justicia y el Derecho en asuntos jurisdiccionales consagrada en el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 y del numeral 21 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

3.2.7. Negociaciones y foros internacionales

Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) de la Unasur

La DGRF participó en las 2 reuniones del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) realizadas en Buenos Aires durante el segundo semestre de 2012 y en la reunión anual del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF), llevada a cabo en noviembre pasado en Lima, Perú.

El trabajo desarrollado en el GTIF, estuvo enfocado en avanzar en tres temas que hacen parte del plan bienal del Consejo: manejo y movilización de reservas internacionales, fomento del comercio intrarregional, y evaluación de sistemas de pago y compensación entre los bancos centrales.

Las conclusiones del trabajo realizado durante el año, las cuales fueron aprobadas en la reunión del CSEF en Lima son principalmente:

- a. Evaluar la estructuración de una red voluntaria de swaps contingentes entre los bancos centrales, teniendo en cuenta las particularidades de cada país. Este instrumento sería accionado para enfrentar crisis de balanza de pagos causadas por desequilibrios temporales, "sudden stops", volatilidad financiera y de términos de intercambio, entre otros.
- b. Continuar la discusión sobre las alternativas de expansión del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y de la puesta en marcha de un nuevo fondo de reservas. En

ambos casos, estos instrumentos podrían propiciar sinergias y articulaciones con el resto de componentes que configurarían una red de seguridad financiera.

- c. Que el GTIF busque: (1) promover el mayor uso de las monedas locales mediante la ampliación de los sistemas de pago estudiados; (2) aumentar la difusión y asistencia técnica sobre los sistemas de pago; (3) explorar la posibilidad y oportunidad de construir mecanismos efectivos de garantías; y (4) evaluar la posibilidad de interconexión entre los sistemas de pago analizados, y de ellos con los demás entes de la arquitectura financiera regional.

CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe)

En octubre de 2012, la DGRF participó en la reunión de altos funcionarios de CELAC, realizada en Quito, Ecuador. Allí se analizaron los posibles impactos en la región de los problemas financieros presentados a nivel mundial, provenientes de Europa y Estados Unidos.

El 14 de diciembre del año anterior se realizó en Viña del Mar (Chile) la primera reunión de Ministros de Hacienda de CELAC, que congrega los países de Centroamérica, Caribe y Suramérica. Como resultado de dicho encuentro, se emitió una declaración en la cual uno de los principales mensajes fue el de fortalecer las instituciones financieras regionales para poder mitigar los efectos de la crisis financiera internacional. Durante la presidencia pro t empore de Cuba en el 2013, se espera la conformación de Grupo Técnico que analice en más detalle el plan de trabajo solicitado por el Consejo de Ministros.

3.2.8. Encargos y participación en comisiones

La DGRF participa en Comisiones de coordinación de política y de discusiones técnicas entre las cuales cabe destacar:

Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria.

Dispuesta por el Conpes de la Economía Solidaria 3639 de 2010, coordinada por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones de Economía Solidaria –adscrita al Ministerio de Trabajo– e instituida como un espacio en el que se evalúa la normatividad

del sector de la economía solidaria en general, su esquema institucional y de supervisión, identificando limitaciones y propuestas de mejoramiento.

Adicionalmente, la DGRF participa en las diferentes socializaciones de la consultoría contratada por Banca de las Oportunidades, a disposición del Conpes 3639 de 2010, para obtener una propuesta para optimizar los esquemas de supervisión y regulación de las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros.

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario sobre Seguro Agropecuario (CNCA)

La DGRF participa en representación del Ministerio en la subcomisión técnica que asesora a la CNCA y estudia a fondo los temas relacionados con la implementación del seguro agropecuario en Colombia.

La subcomisión identificó aspectos que harían inviable la implementación del seguro agropecuario obligatorio a partir del segundo semestre de 2012 tales como la poca oferta de seguro agropecuario por parte de compañías aseguradoras nacionales, y por lo tanto la CNCA decidió profundizar el esquema vigente de seguro agropecuario voluntario, mediante mecanismos que estimulen la oferta y la demanda de este instrumento de gestión de riesgos, competitividad y productividad del sector agropecuario, de manera que se amplíe el número de cultivos, hectáreas y productores asegurados.

Adicionalmente, la subcomisión presentó un esquema de incentivos que promueva la adquisición masiva del seguro. El esquema que se propuso a la CNCA:

Aumento en los subsidios para productores que cuenten con crédito en condiciones Finagro.

Se propone implementar un tope al porcentaje máximo de prima subsidiada. Al respecto se exponen dos propuestas: 10% y 18%.

Tope al monto máximo de subsidio otorgado por asegurado. A partir de estas recomendaciones, la CNCA emitió una resolución en la cual se adoptaron las medidas sugeridas por la subcomisión, en particular incrementando al 60% el subsidio sobre la prima neta, beneficiando a cada productor por la contratación del seguro agropecuario.

En la última sesión del año, llevada a cabo en 13 de diciembre, la CNCA aprobó el plan anual de seguros para 2013 y el plan de incentivos y subsidio de primas para el mismo periodo.

Comisión intersectorial de Banca de las Oportunidades.

Como miembro de la Comisión, el MHCP ha tenido la oportunidad de acompañar el diseño de su política pública de inclusión social, con la ejecución de diferentes programas que han servido para incrementar los niveles de inclusión financiera, en especial de la población de más escasos recursos.

3.2.9. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)

Por último, la DGRF, en el transcurso del segundo semestre de 2013 hará la transición a la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), creada por el Decreto 4172 de 2011 en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para modificar la estructura del Estado. La URF es un organismo del orden nacional, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, la cual, dentro del marco de la política fijada por el MHCP, tiene por objeto la preparación de la normativa para el ejercicio de las facultades de reglamentación y de la competencia de regulación e intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

La creación de esta Unidad busca solventar dificultades en materias de potenciales conflictos de interés que pueden generarse manteniendo la función de regulación financiera dentro del MHCP, sin desconocer que el marco constitucional colombiano asigna la competencia de intervención y regulación financiera al Gobierno nacional (Presidente + Ministro del ramo). De otro lado, se buscan solventar dificultades en términos de capital humano ya que la naturaleza altamente técnica de la regulación financiera requiere contar con una mayor cantidad de recursos humanos calificados y actualmente es difícil retener el talento humano, entre otras razones porque no existen planes de formación y de carrera adecuados y porque las restricciones presupuestales dificultan una adecuada remuneración del tipo de recurso requerido, impidiendo que se pueda contar con una planta adecuada y robusta.

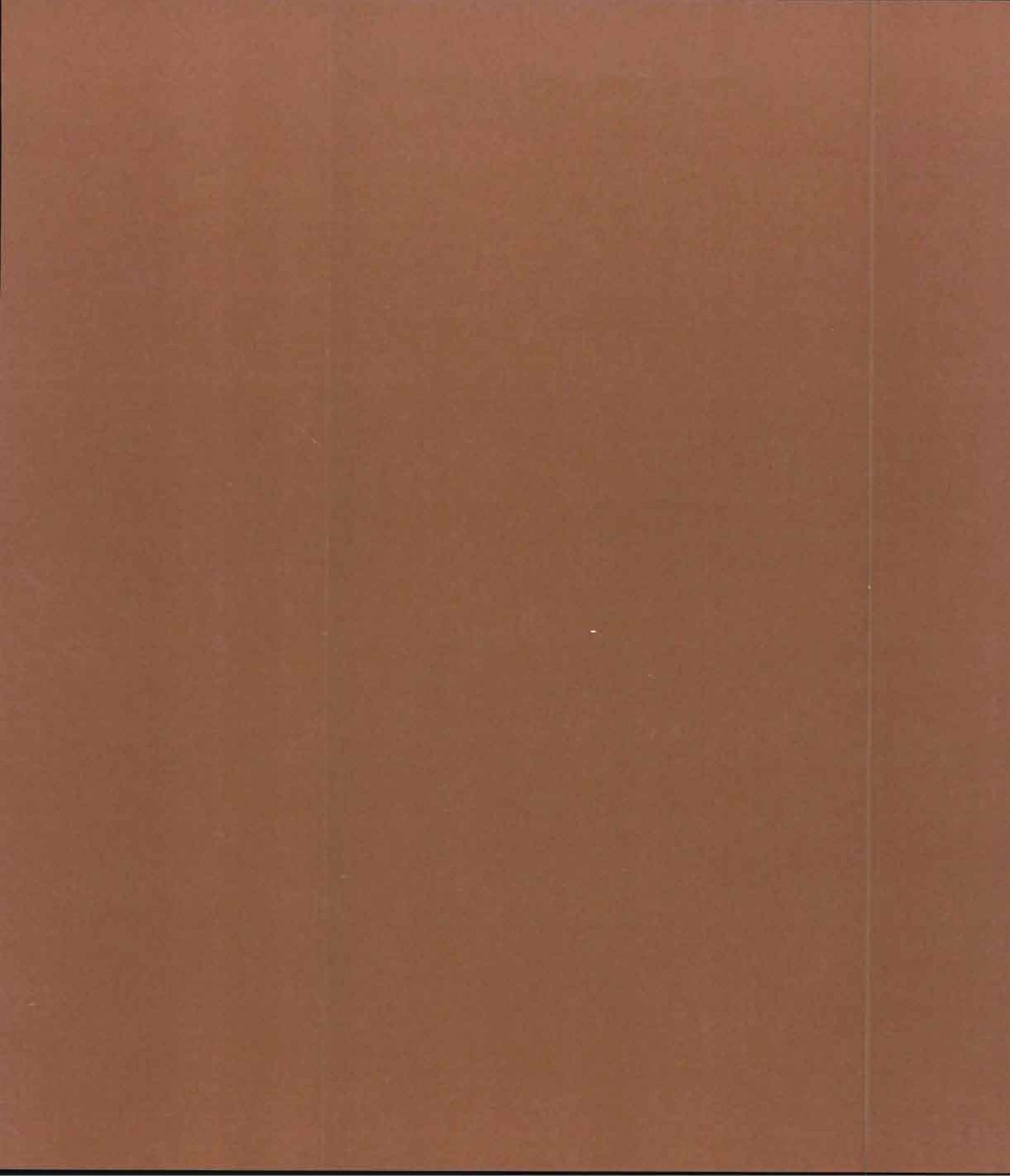
Finalmente, este diseño institucional, permite además contar con un órgano responsable por la definición de la política pública en materia de regulación financiera y otro encargado del desarrollo, elaboración y estructuración de la misma, lo cual es altamente deseable.

3.3. RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

En materia de inclusión, uno de los principales desafíos consiste en balancear la necesidad de regular y supervisar los nuevos canales con los costos asociados, de forma que el impacto en términos de inclusión financiera sea importante y no vaya en contra de la solidez del sistema.

El principal reto en relación con la educación financiera es el de coordinar las distintas iniciativas que agentes del sector privado y de otras entidades públicas como Fogafín, la Superintendencia Financiera de Colombia y el Banco de la República vienen desarrollando.

La dificultad en el proceso de convergencia y el cumplimiento de las fechas límite de adopción de los estándares contables internacionales representa un reto importante para la expedición de la normativa referente a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). En particular, la necesidad de coordinar el trabajo de las distintas Superintendencias.



4. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL

4.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

La Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional, como responsable de la política de financiamiento y manejo de deuda, buscará continuar financiando a la nación en las mejores condiciones y mantener el portafolio de deuda en los niveles de referencia establecidos en la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP), bien sea a través de las políticas de emisión o a través del uso de instrumentos financieros. Con ello, la nación no solo reducirá la vulnerabilidad en el portafolio de deuda, sino también estará en capacidad de aumentar la transparencia y predictibilidad de sus operaciones, disminuyendo con ello las primas de incertidumbre en sus diferentes mercados.

Colombia se encuentra hoy en día en una trayectoria ascendente en materia de calificación crediticia. Parte de este progreso ha sido alcanzado gracias a un manejo prudente de su estrategia de endeudamiento. La EGDMP es un nuevo paso en la misma dirección, el cual contribuirá definitivamente a hacer de la nación una alternativa de inversión más confiable y segura para los inversionistas.

De igual manera, la Dirección será clave en el proceso de gestión de las empresas con participación accionaria de la nación. Tanto la administración estratégica del portafolio como la implementación de las directrices de la OECD en materia de gobierno corporativo, permitirán a la nación maximizar el valor de sus compañías y cumplir con la agenda de ingreso a esta organización internacional.

4.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

4.2.1. Financiamiento interno

En el mercado interno la nación alcanzó dos hitos muy importantes. Por una parte, vio reducir su costo de financiamiento a niveles sin precedentes. En el caso de los títulos a

15 años en tasa fija, la tasa más baja alcanzada en subasta fue de 5,175%, mientras que a 10 y 5 años las colocaciones a la menor tasa por este mecanismo se hicieron al 4,66% y 4,26% respectivamente. Por otra parte, se puso en operación el esquema coordinado de emisión de TES de Control Monetario con el Banco de la República, lo cual amplió la capacidad de contracción monetaria del Banco Central sin las distorsiones que podría haber implicado la emisión de títulos propios por parte del Banco de la República.

Ejecución estrategia de financiamiento

TES de Largo Plazo

En la vigencia 2012, la nación realizó colocaciones de TES por un monto de \$25,26 billones, logrando financiar las apropiaciones presupuestales respectivas. De este total, \$16,2 billones se ejecutaron a través del mecanismo de subastas correspondientes al 64% de las colocaciones, en tanto que, \$9,07 billones equivalentes a 36%, se obtuvieron por concepto de excedentes de entidades públicas a través de operaciones convenidas y forzosas.

En lo corrido de 2013, se han llevado a cabo colocaciones de TES por \$17,6 billones que corresponden al 61% de las necesidades de financiamiento en la vigencia, de los cuales \$10,75 billones (50%) se han obtenido a través de subastas y el saldo que asciende a \$5,16 billones (69%) se han colocado a través de entidades públicas.

Cuadro 4.1: Colocaciones de TES 2012

Cifras en \$Miles de Millones

OPERACIÓN	2012		
	COLOCADO	META	EJECUTADO
Subastas	16.200	16.200	100%
Entidades Públicas	9.067	9.198	99%
TOTAL	25.267	25.398	99%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN

Cuadro 4.2: Demanda por subastas de TES 2013

Cifras en \$Miles de Millones

2013			
OPERACIÓN	COLOCADO	META	EJECUTADO
Subastas	10.757	21.500	50%
Entidades Públicas	5.160	7.500	69%
TOTAL	15.917	29.000	61%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN

Es de anotar que las demandas obtenidas de los títulos colocados a través de subastas fueron en promedio 3,7 veces los montos ofrecidos al mercado, de igual forma a lo largo de la vigencia se presentaron mínimos históricos en las tasas de colocación a todos los plazos lo que redujo los costos de financiamiento para el Gobierno nacional.

Lo anterior refleja la confianza de los inversionistas en la economía, y el buen recibo por parte de los Creadores de Mercado de la Estrategia de Colocación de TES (ECT) que se estructuró y se implementó en el mercado, en el segundo semestre de 2012.

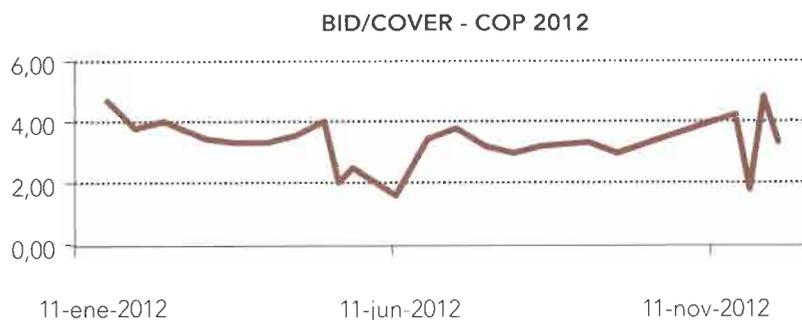
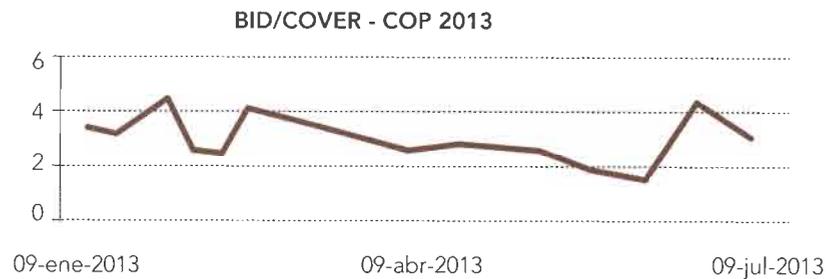
Gráfico 4.1: Demanda por subastas de TES 2012

Gráfico 4.2: Demanda por subastas de TES 2013

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN

Para 2013, la aceptación de las subastas por parte del mercado ha estado en promedio 3.17 veces por encima del monto ofrecido, levemente por debajo de la vigencia anterior, explicado en gran medida por la volatilidad en los tipos de interés observada al final del segundo trimestre del año en curso.

TES para regular la liquidez de la economía

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992, la nación profirió los Decretos números 2340 de 2012 y 004 de 2013 por los cuales ordenó la emisión, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de Títulos de Tesorería TES - Clase B para regular la liquidez de la economía para las vigencias 2012 y 2013 respectivamente.

El diseño y la operación del esquema de emisión de los TES de regulación de liquidez, también conocidos en el mercado como TES Monetarios, es una muestra de la coordinación interinstitucional existente entre el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y ha permitido ampliar el portafolio de instrumentos de contracción a disposición del banco central, con lo cual se ha aumentado a su vez la capacidad de intervención en el mercado cambiario.

El monto total de la emisión proyectada se fijó hasta por catorce billones de pesos para la vigencia 2013, el cual será utilizado por el Ministerio de Hacienda según las necesidades que manifieste el Banco de la República con el fin de controlar de la liquidez de la economía.

Operaciones de Manejo de Deuda Interna

Con el fin de mejorar los indicadores de su portafolio de deuda interna y de reducir la presión sobre el flujo de caja de la vigencia 2013, la Dirección General de Crédito Público, realizó en 2012 y en lo corrido de 2013 operaciones de manejo de deuda interna con entidades públicas que ascendieron a \$1.59 billones, intercambiando Títulos de Tesorería TES Clase B con vencimiento en 2013 por Títulos con vencimiento en 2021, 2022, 2023 y 2026.

Gráfico 4.3: Operación de manejo - 2012

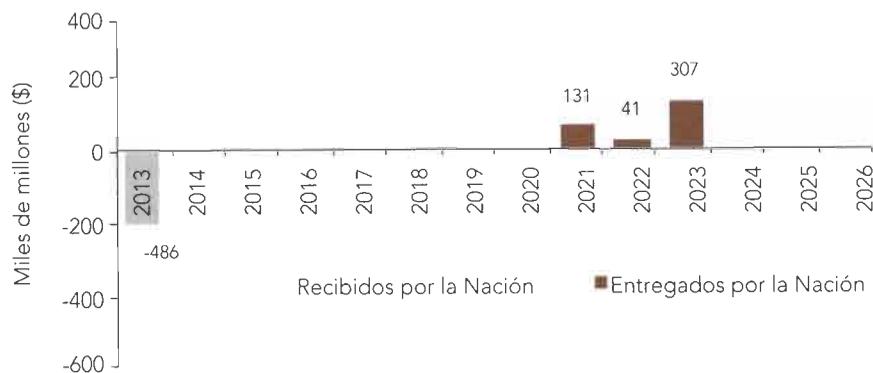


Gráfico 4.4: Operación de manejo - 2013



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN

Estas operaciones, junto a la implementación de la Estrategia de Colocación de Títulos de Tesorería TES Clase B (ECT) mejoraron los indicadores del perfil de vencimientos de la deuda pública interna como la duración y el cupón promedio.

Cuadro 4.3: Indicadores de perfil TES dic - 2012

Condiciones Financieras Portafolio de TES B	
Concepto	TOTAL
Valor Nominal (COP Millones)	148.168.353
Cupón Promedio	8,929
Vida Media	5,407
Duración	4,184

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN

Cuadro 4.4: Indicadores de perfil TES Jun - 2013

Condiciones Financieras Portafolio de TES B	
Concepto	TOTAL
Valor Nominal (COP Millones)	151.473.976
Cupón Promedio	8,5615
Vida Media	5,8541
Duración	4,4284

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN

4.2.2. Financiamiento externo

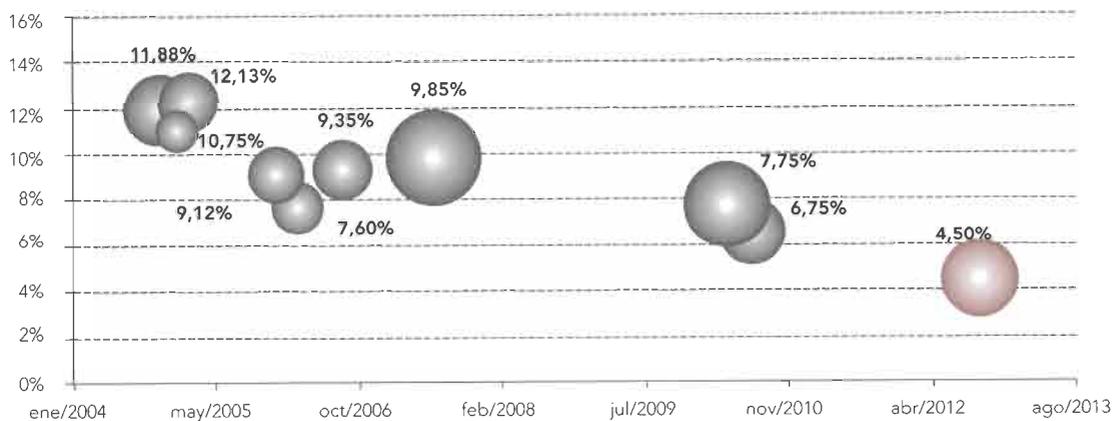
Durante el último año la nación ha ejecutado dos operaciones de emisión en los mercados internacionales. Con estas transacciones alcanzó tasas récord de emisión tanto en su curva en pesos como en su curva en dólares y estableció nuevos puntos de referencia en el plazo de 10 años de las dos curvas. A continuación se exponen las condiciones de mercado durante el último año y las transacciones realizadas en este período.

Emisión TES Global 2023. Bajo el contexto favorable de mercado que representaba el anuncio de programas de estímulo para las economías desarrolladas, principalmente el QE3, la tendencia positiva en los flujos de fondos hacia economías emergentes y el

apetito por parte de los inversionistas por títulos de la nación, el 14 de septiembre de 2012 se realizó la emisión del nuevo bono TES Global 2023.

La nación realizó la emisión del bono TES Global con vencimiento en el 2023 por un monto nominal de COP 1 billón, equivalentes a USD555,7 millones, los cuales se colocaron en el mercado internacional de capitales a una tasa de 4.50% (equivalente a una tasa en dólares de Tesoros menos 18 puntos básicos) y un cupón de 4.375%. A su vez, la tasa de colocación del TES Global 2023 fue inferior en 200 puntos básicos a la de los TES locales con vencimiento en julio de 2024 y 25 puntos básicos menor a la tasa de intervención del Banco de la República, que se encontraba en un nivel de 4.75%. Adicionalmente, la tasa y el cupón de este título son los más bajos alcanzados en el mercado global en pesos.

Gráfico 4.5: Histórico de tasas de emisión - Global COP



El Global TES 2023 incluyó una opcionalidad llamada "Par Call" mediante la cual, tres meses antes del vencimiento, la República tiene el derecho u opción de comprar el Bono a un precio de 100. Este mecanismo le permitirá a la nación mayor flexibilidad en el manejo de los vencimientos y en la planeación de caja y convirtió a la República de Colombia en el primer soberano en incluir este tipo de opcionalidad en sus bonos.

Con esta nueva emisión, la nación cumplió con su objetivo estratégico de construir curvas de rendimiento más líquidas y eficientes renovando los bonos de referencia,

mantener la relevancia de los TES Globales como Benchmark Internacional para títulos denominados en pesos y pagaderos en dólares y conservar una adecuada composición de deuda en un porcentaje mayoritario denominado en pesos.

Esta fuente de financiamiento externa se enmarcó dentro del Plan Financiero 2012, el cual contemplaba USD2.000 millones para bonos externos. De esta forma, con la emisión de TES Global 2023, el cupo disponible de USD1.080,4 millones, después de la reapertura y la recompra realizada en enero de 2012, se afectó en USD 555,7 millones, quedando un cupo final de USD524,8 millones. Este cupo, sin embargo, no fue utilizado debido al mejor desempeño fiscal y el comportamiento favorable de los ingresos del gobierno durante el año 2012.

Emisión Global USD 2023

En los primeros meses de 2013 se observaron condiciones favorables en el mercado, principalmente impulsadas por la ampliación en el programa de estímulos cuantitativos por parte de la Reserva Federal, con compras adicionales de 45.000 millones de dólares en Tesoros de largo plazo, lo cual se tradujo desde luego en mayor liquidez en el mercado.

Por otro lado, el flujo de fondos hacia mercados emergentes siguió en aumento. En el mes de enero de 2013 se registraron los mayores incrementos en los últimos seis meses, pues ingresaron entre USD1.308 millones y USD2.054 millones de flujos hacia fondos de mercados emergentes, evidenciando un mayor apetito por títulos de deuda en países de este sector.

En este contexto de mayor apetito por títulos en mercados emergentes y un nivel de tesoros norteamericanos muy atractivos, la nación encontró una ventana ideal para iniciar el financiamiento de la vigencia 2013.

El Plan Financiero del año 2013 tenía establecido un objetivo de financiación en los mercados internacionales por USD2.600 millones. De esta manera, en línea con las condiciones de mercado y con los objetivos de suplir las necesidades de financiamiento de la nación y renovar el punto de referencia a 10 años, en enero 22 de 2013 la República de Colombia realizó una emisión a 10 años en los mercados internacionales.

Esta operación se efectuó por un valor nominal de USD 1.000 millones y permitió capturar la tasa más baja de la historia de la nación en los mercados internacionales, al lograr emitir al 2.718% y a un diferencial de 88 puntos básicos sobre el Tesoro de Estados Unidos. Este diferencial es el segundo más bajo alcanzado por cualquier país de la región después de Chile y demuestra la excelente percepción del crédito colombiano por parte de los inversionistas.

Gráfico 4.6: Histórico tasas de emisión – global USD

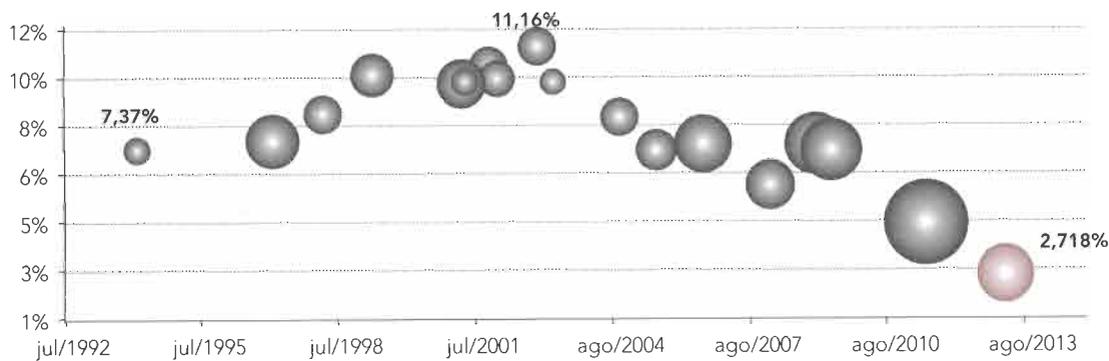
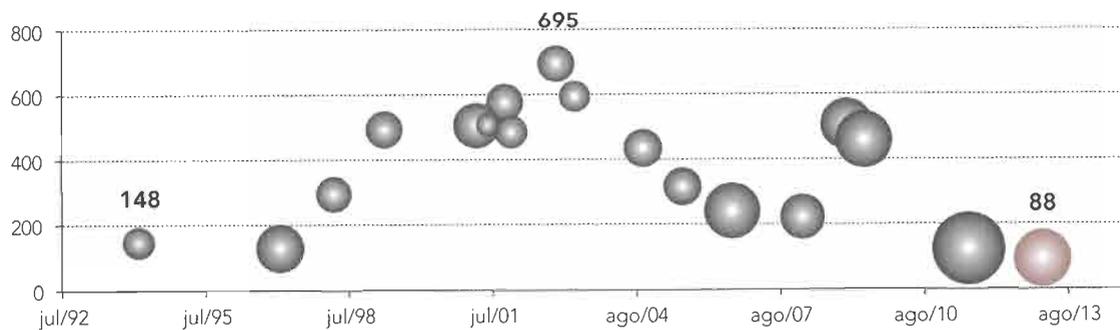


Gráfico 4.7: Histórico Spread sobre tesoros de emisión – global USD



Es importante puntualizar que este título tiene dos tipos de opciones de redención anticipada, la primera de ellas llamada "Par Call" por medio de la cual la nación tiene el derecho u opción de comprar el bono a un precio de 100, tres meses antes de su vencimiento; la segunda, conocida como "Make - Whole" establece que la tasa que se utiliza para la operación de recompra se establece a partir del rendimiento del Tesoro

de Estados Unidos más 12,5 puntos básicos; finalmente, Colombia quedó con un cupo disponible de USD600 millones después de la operación.

Después de esta exitosa operación, el 13 de Febrero de 2013 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó sobre un ajuste al Plan Financiero 2013 que disminuyó las necesidades de endeudamiento a través de bonos externos en USD1.000 millones, los cuales fueron reemplazados por la Tesorería General de la Nación a través de compras de dólares en el mercado. Por lo tanto, las necesidades de financiamiento para el 2013 se redujeron a USD1.600 millones.

4.2.3. Financiamiento con organismos multilaterales y Gobiernos

Portafolio

Durante el período comprendido entre el 1° de julio de 2012 y el 30 de junio de 2013, se suscribieron diecinueve (19) contratos de empréstito externo con la banca multilateral, cuyo monto total ascendió a USD2.321,34 millones.

Los contratos de empréstito del Gobierno nacional comprendieron dieciséis (16) operaciones de crédito por valor de USD1.780,0 millones, los cuales representan el 76,7% del monto total contratado en el periodo evaluado y el 23,3% restante corresponde a tres (3) operaciones de crédito para entidades subnacionales (dos con garantía de la Nación por valor de USD266,34 millones y otra sin garantía de la Nación por USD275 millones) las cuales alcanzan la suma de USD541,34 millones.

Del monto de los créditos contratados, el 60,4% equivalente a USD1.401,34 millones financian proyectos de inversión específica. La diferencia de USD920 millones, equivalente al 39,6% 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.



Fuente: DGCPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los créditos contratados, tanto para financiar apropiaciones presupuestales prioritarias del Gobierno nacional (conocidos como Programáticos) como para financiar proyectos de inversión específica, fueron los siguientes:

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	
- Préstamos de Inversión Específica	
NACIÓN	Fortalecimiento a la defensa jurídica del Estado por USD10 millones.
	Abastecimiento y manejo de aguas residuales por USD60 millones.
	Programa de apoyo en gestión al plan de educación de calidad para la prosperidad por USD46 millones.
	Aportes de la nación al proyecto de Sistema Integrado de Transporte Masivo -SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público- SETP por USD300 millones.
	Aportes de la nación al proyecto de Sistema Integrado de Transporte Masivo -SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público- SETP por USD20 millones.
	Programa de promoción de servicios tercerizados por USD12 millones.
ENTIDADES	Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter): Financiamiento a entidades prestadoras de servicios públicos – tercer préstamo individual con recursos de la línea de crédito condicional -CCLIP FASE III por USD75 millones.
- Préstamos Programáticos	
NACIÓN	Programa de consolidación de la responsabilidad territorial II – segunda operación programática por USD100 millones.
	Programa de reforma para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Capital Humano por USD100 millones.

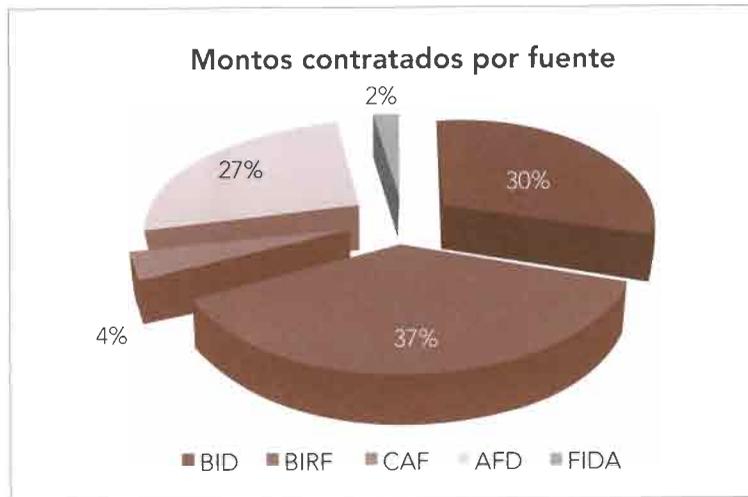
BANCO INTERNACIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL FOMENTO	
- Préstamos de Inversión Específica	
NACIÓN	Aportes de la nación a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) por USD292 millones.
- Préstamos Programáticos	
NACIÓN	Segundo empréstito de política de desarrollo de la gestión del riesgo de desastres con opción de desembolso diferido ante catástrofes por USD250 millones.
	Segundo empréstito de política de desarrollo - Sostenibilidad fiscal y crecimiento económico por USD200 millones.
	Primer empréstito de política de desarrollo – Ciudades productivas y sostenibles por USD150 millones.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)	
- Préstamos de Inversión Específica	
NACIÓN	Aportes de la nación al proyecto de Sistema Integrado de Transporte Masivo - SETP Montería por USD70 millones.
- Préstamos programáticos	
NACIÓN	Programa de apoyo a la gestión de recursos hídricos en Colombia por USD20 millones.

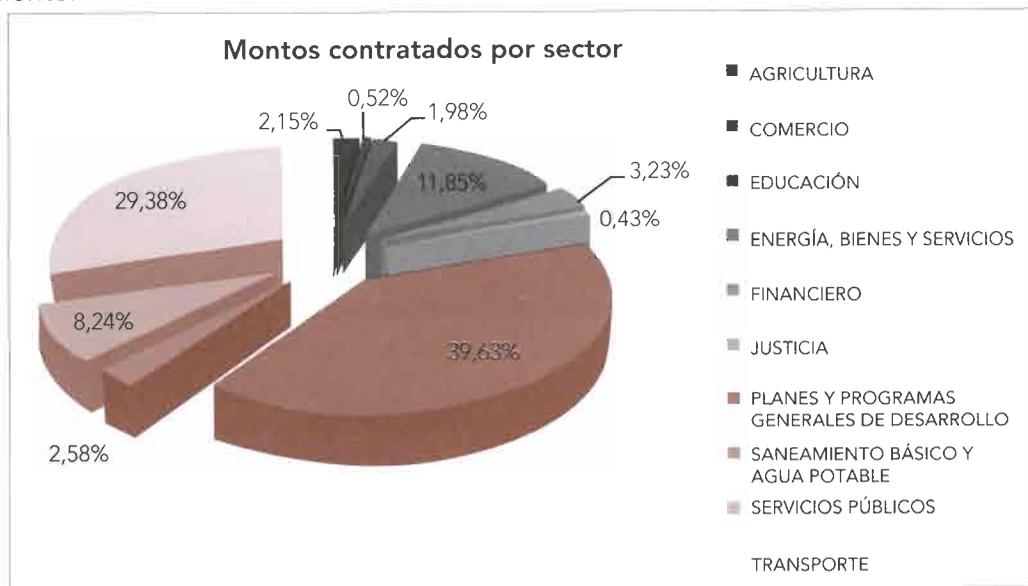
AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO (AFD)	
- Préstamos de Inversión Específica	
ENTIDADES	Empresas Públicas de Medellín (EPM): Programa de inversiones de EPM en energía por EUR275 millones, equivalentes a USD340,725 millones.
	Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter): Programa de financiación de proyecto de servicios públicos por USD191,34 millones.
- Préstamos programáticos	
NACIÓN	Política de manejo integral del agua por USD100 millones.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA)	
- Préstamos de Inversión Específica	
NACIÓN	Proyecto construyendo capacidades empresariales rurales confianza y oportunidad por USD50 millones.

Fuente: DGCPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público



La distribución sectorial de los créditos contratados en el periodo referenciado fue la siguiente:



Fuente: DGCPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Comparando con el periodo anterior (2011-2012) se presentó un incremento del 126,25% en cuanto al monto total contratado. Este crecimiento corresponde en un 84,56% a la variación de los empréstitos de destinación específica, que se incrementaron en un

357,95%. El restante 15,44% corresponde al aumento de los créditos de libre destinación que mostraron una variación del 27,78%.

Participación de Colombia en organismos multilaterales

Durante el período referenciado la DGCPTN realizó gestiones para la inclusión, de los compromisos de pago de aportes de capitalización de bancos multilaterales, en concordancia con las directrices impartidas en las asambleas de gobernadores de dichos organismos.

Para la vigencia del año 2012 se apropiaron recursos en el rubro Transferencias de Capital-FOFI por un monto global de COP 92.191.948.073 para atender los compromisos de pago a las entidades multilaterales de las cuales la República de Colombia es país miembro. De igual forma las apropiaciones para el 2013 ascienden a COP 235.611.458.054.

En el contexto del Noveno Aumento de Capital del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Presidente de la Asamblea de Gobernadores, consulta a la República de Colombia el interés de suscribir acciones que actualmente permanecen no asignadas y se encuentran reservadas. En respuesta a la propuesta, Colombia ha manifestado su interés de suscribir nuevas acciones, por lo cual se encuentra en proceso la suscripción de la reasignación definitiva para Colombia de 23.469 acciones de capital ordinario del Banco Interamericano de Desarrollo por un valor de USD 6.876.156,46.

En cuanto al último aumento de capital de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el Presidente del Directorio Ejecutivo, consultó a la República de Colombia el interés de suscribir acciones que permanecen sin pagar. Dado lo anterior Colombia manifestó su interés de suscribir nuevas acciones y el 28 de febrero de 2013 suscribió 83 acciones de capital por un valor de USD 830.000 de la Corporación Interamericana de Inversiones.

Nuevas fuentes de financiamiento

Se esperan resultados en el largo plazo derivados de la gestión con el Gobierno alemán, pues el Acuerdo Marco continúa en proceso de trámite legislativo, el cual se espera concretar en el mediano plazo una vez haya pasado por el honorable Congreso de la República y pase por el proceso de ratificación respectivo. Paralelamente, se vienen

gestionando operaciones de crédito con la KFW para apoyar iniciativas del Plan Nacional de Desarrollo.

Otras de las fuentes con las que Colombia espera obtener apoyo en el corto plazo son el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Unión Europea y JICA con quienes la Dirección está manteniendo conversaciones para poder implementar productos de financiamiento en el corto plazo.

Sin embargo, uno de los obstáculos que debe enfrentar la implementación de esta estrategia de diversificación de fuentes es la disponibilidad de recursos de algunos gobiernos, especialmente de los europeos, como consecuencia de la coyuntura financiera actual.

4.2.4. Políticas de riesgo

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha sido encargado, en cabeza de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, del diseño de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación, dentro de un marco de gestión eficiente e integral de los riesgos y en línea con el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos 2010-2014".

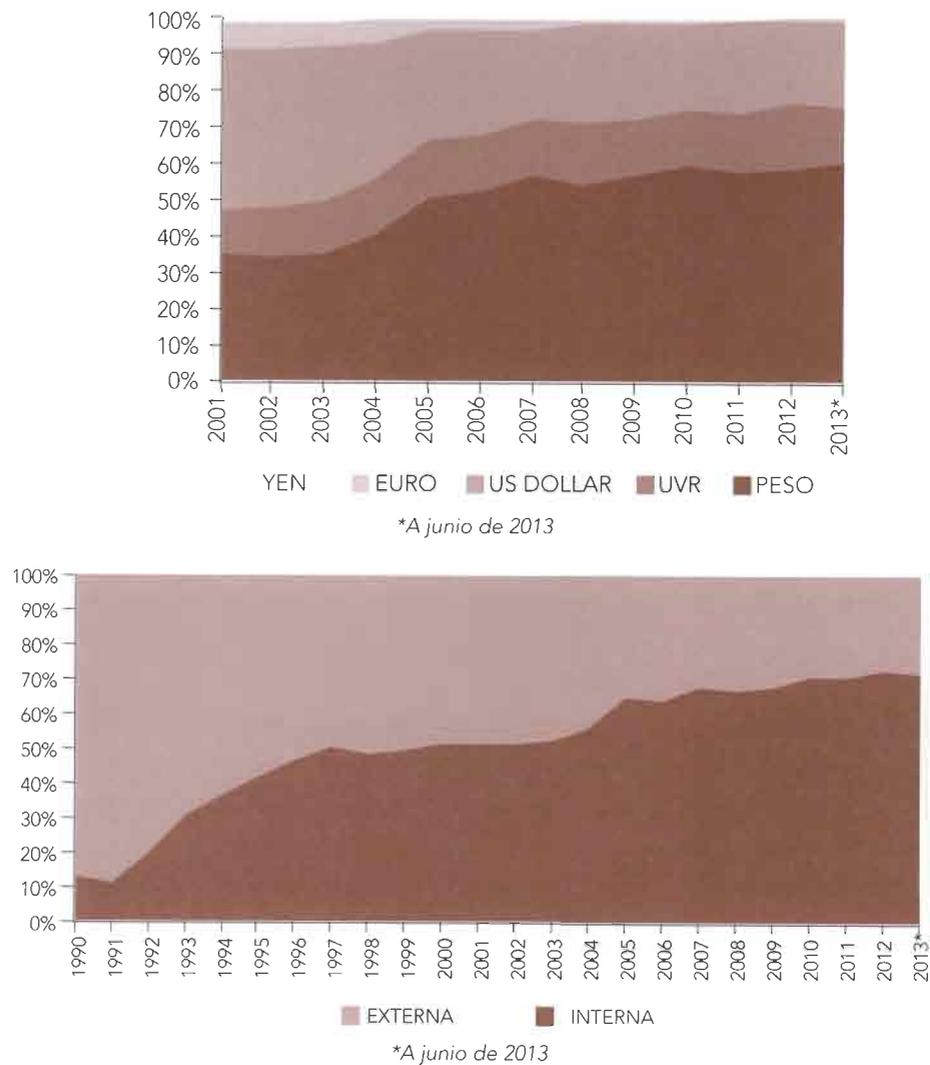
Así pues, en marzo de 2013, se publicó el libro "Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación", cuyo propósito es determinar las directrices y objetivos bajo los cuales se debe alcanzar una administración eficiente del portafolio de deuda. Este documento define la nueva estrategia de gestión de deuda de mediano plazo del Gobierno Nacional Central (GNC), la cual será implementada y servirá como guía para los próximos años. El documento analiza los aspectos conceptuales que subyacen a una estrategia de deuda, en términos de objetivos, riesgos, beneficios económicos y prácticas que emplea el gobierno colombiano. Adicionalmente, presenta las metodologías y ejercicios técnicos que soportan la elección de la estrategia de gestión de deuda, ejercicios que se concentran en analizar los factores cambiarios que pueden deteriorar el perfil de la deuda pública colombiana de manera significativa.

Así, la EGDMP ha determinado que la composición óptima del portafolio de deuda es 75% denominada en moneda local y 25% en moneda extranjera. Actualmente, la composición se encuentra muy cerca del nivel ideal, con una mezcla que ha oscilado

según los vencimientos del año 2013 entre 78%/22% y 76%/24%. De este modo, la política de emisión actual, en conjunción con la estructura de vencimientos actual, permitirá mantener el portafolio en la composición objetivo.

En ese sentido, a cierre de 2012, tan solo el 23% del portafolio se encontraba en moneda extranjera, mientras que el restante 77% en moneda local. A junio de 2013, el 24% se registra en moneda extranjera y el 76% en moneda local.

Gráfico 4.11: Composición deuda bruta GNC



De otra parte, dentro de la gestión de los riesgos a los cuales está expuesta la nación, esta Dirección ha venido desarrollando diferentes metodologías de valoración y documentos técnicos para la adecuada gestión de los pasivos contingentes. Por medio de la publicación el libro "Obligaciones Contingentes: Metodologías del caso Colombiano" se expone el ciclo de gestión del riesgo incluyendo las diferentes herramientas con las cuales se pueden realizar las valoraciones de los pasivos contingentes, para contratos estatales, operaciones de crédito público, capital exigible y sentencias y conciliaciones. El resultado del continuo seguimiento a los contingentes se presenta a continuación:

Cuadro 4.5: Valoración de obligaciones contingentes

Miles de millones de pesos constantes de diciembre de 2012

Contingente	Saldo
Infraestructura	1.733
Garantías de la nación	1.190
Sentencias y Conciliaciones	102.000
Capital Exigible	11.270
Total	116.193

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales

A 31 de diciembre de 2012, el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE) contaba con un saldo acumulado de \$686.725 millones; de los cuales el 85,7% correspondía a aportes por obligaciones contingentes generadas en la celebración de contratos para el desarrollo de proyectos de infraestructura y el 14,3% restante a obligaciones contingentes de la nación por el otorgamiento de la garantía para la celebración de operaciones de crédito público.

Cuadro 4.6: Saldo acumulado Fondo de Contingencias

Saldo acumulado a diciembre de 2012
Millones de pesos corrientes

Contingente	Saldo	Pagos Efectuados
Infraestructura	588.187	129.963
Garantías de la nación	98.538	0
Total	686.725	129.963

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A.

Mediante el FCEE se ha atendido el pago generado por la ocurrencia de algunos de los riesgos que estaba previsto cubrir. La siguiente es la discriminación, por tipo de riesgo, de los pagos efectuados entre 2007 y 2012.

Cuadro 4.7: Pagos Fondo de Contingencias

Saldo acumulado a diciembre de 2012
Millones de pesos corrientes

Contingente	Riesgo	
Contrato Bosa - Granada - Girardot	Geológico	50.718
	Predial	40.990
Contrato Bogotá - Villavicencio	Laudo	6.482
	Predial	9.688
Contrato Siberia - La Punta - El Vino	Predial	22.085
Total		129.963

Fuente: Fiduciaria La Previsora S. A

4.2.5. Administración de recursos

El Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería General de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, tiene como misión administrar en forma eficiente los excedentes de liquidez originados en el recaudo y ejecución del Presupuesto General de la Nación y en los desembolsos obtenidos en las operaciones de financiamiento.

Tiene también la responsabilidad de la administración de recursos de algunos fondos especiales y en especial del recientemente creado Sistema General de Regalías, así como de los recursos del Impuesto sobre la renta para la equidad CREE.

La administración de la liquidez es muy importante pues una mayor eficiencia en el manejo de los recursos disminuye las presiones de financiamiento en el corto plazo y disminuye el servicio de deuda en que incurre la nación.

En línea con la eficiencia en la administración de la liquidez, uno de los logros más destacables durante el período julio 2012–julio 2013, fue la ejecución por parte de la Tesorería General de una serie de operaciones de redención anticipada de títulos TES por \$3,5 billones. En estas operaciones, la tesorería utiliza excedentes de liquidez en la adquisición de títulos de deuda de la nación en el mercado secundario para su posterior cancelación, con lo cual se logra optimizar los retornos del portafolio de inversión de la Tesorería, reducir el servicio de deuda futuro y reducir las presiones de refinanciamiento en la fecha de vencimiento original de los títulos.

A su vez, es importante para la tesorería mantener su portafolio en inversiones del menor riesgo. En la administración de los recursos propios, administrados y Sistema General de Regalías, la Tesorería de la Nación destinó gran parte de su liquidez en inversiones a la vista y a plazo: en Depósitos Remunerados en el Banco de la República (86%) y en la compra de Títulos de Tesorería al mercado y a las entidades públicas (14%).

Finalmente, es necesario destacar que gracias a la experiencia con que cuenta la Tesorería General, esta detenta desde agosto del 2012 la Presidencia del Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina, lo cual le ha permitido liderar reuniones y espacios para el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a temas de interés común de las tesorerías latinoamericanas.

4.2.6. Banca de inversión

Apoyo al desarrollo de la infraestructura - Asociaciones público privadas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a través de la Subdirección de Banca de Inversión, asesora, emite lineamientos y realiza el seguimiento a los mecanismos de vinculación de capital privado en infraestructura; procurando que los términos financieros

a pactar sean favorables para la nación, la asignación de los recursos públicos sea eficiente y al mismo tiempo, se promueva la ampliación de la oferta de infraestructura del país. Al respecto, se analizaron los proyectos Delta del Aeropuerto Eldorado, Buga - Loboguerrero y Zipaquirá - Palenque.

Por otra parte, desde el año 2008 se ha venido trabajando en el fortalecimiento del marco institucional, legal y regulatorio, la promoción de proyectos a ser desarrollados bajo el esquema de Asociación Público Privada - APP, así como la implementación de análisis y mecanismos eficientes de financiación, que permitan dar viabilidad a los diferentes proyectos y de esta forma, reducir la brecha de infraestructura existente.

Específicamente, se participó en la elaboración de la Ley de Asociaciones Público Privadas, la cual, posteriormente fue reglamentada por el Decreto 1467 de 2012. Con la expedición de dicha regulación, se estableció un marco jurídico especial para el desarrollo de Asociaciones Público Privadas en Colombia, especificándose requisitos y procedimientos particulares para las contrataciones bajo dicho esquema, diferenciándolas, en algunos aspectos, de las contrataciones ordinarias regidas por el Estatuto de Contratación Pública.

Posteriormente, se desarrolló un manual de procesos y procedimientos para la ejecución de proyectos APP, con el propósito de entregar una herramienta práctica a las entidades ejecutoras, que les permita entender la institucionalidad y los diferentes pasos que deben surtir para las aprobaciones requeridas y el contenido de los documentos que deben tener en cuenta para llevar a cabo un proyecto bajo el esquema APP.

Así mismo, la Subdirección de Banca de Inversión ha trabajado en conjunto con la Agencia Nacional de Infraestructura, no solo desde el rol de aprobador de condiciones financieras de los proyectos APP, sino también ha realizado un acompañamiento constante en el desarrollo del programa de Cuarta Generación de Concesiones. Específicamente, se ha acompañado el desarrollo del contrato estándar de la 4G, así como en la formulación y análisis de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura, que involucren el mercado de capitales e inversionistas institucionales.

Sistemas integrados de transporte masivo

La Subdirección de Banca de Inversión ha realizado las acciones pertinentes para incorporar las partidas correspondientes en los presupuestos anuales, girar los recursos

en los términos previstos en los Convenio de Cofinanciación, revisar y gestionar las programaciones o reprogramaciones de aportes de acuerdo a lo solicitado por el Ministerio de Transporte, negociar en las operaciones de crédito con la Banca Multilateral buscando fuentes de financiación para estos proyectos y participar en los Comités Fiduciarios y Asambleas convocadas por el Ente Gestor de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo de las ciudades de Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga.

De igual forma y con el fin de revisar el plan integral de mejoramiento para los proyectos de cada ciudad, tanto en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo como en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), la Subdirección realizó diferentes mesas de trabajo con el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, en temas como:

- Revisión de la tarifa - Estudio DNP (Política y estrategia) y estudios puntuales para cada ciudad.
- Racionalización de la Infraestructura requerida para la operación.
- Optimización de los recursos disponibles en los convenios de cofinanciación.
- Formulación de lineamientos para dar alcance a la intervención de la nación en SITP y;
- Reglamentación mediante decreto de los SETP.

Gestión de activos

El Ministerio de Hacienda hace seguimiento a la situación financiera de las empresas estatales que cuentan con participación de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las compañías del sector eléctrico. Adicionalmente, asesora, propone y realiza seguimiento a los procesos de vinculación y de participación de capital privado, tales como fusiones, adquisiciones, capitalizaciones, concesiones, enajenación y esquemas de participación privada en activos de propiedad directa e indirecta de la nación.

En 2012 se realizó un inventario de las principales empresas en las que la nación cuenta con participación accionaria y se definió el valor del portafolio de la Nación.

Este inventario es el punto de partida para que la Subdirección de Banca realice el seguimiento de Inversión del componente financiero de las empresas.

Actualmente la Subdirección se encuentra trabajando en la creación de una estrategia para el manejo de la propiedad accionaria, y en la definición del portafolio óptimo de la nación.

De otro lado la Subdirección ha venido adelantando, conjuntamente con la OECD, la revisión del marco jurídico y de las políticas y las prácticas de gobierno corporativo de las empresas de propiedad del Estado en Colombia. Lo anterior, con el fin de realizar un diagnóstico y comparar las prácticas colombianas respecto a las Directrices de la OECD en cuanto a gobierno corporativo. Como resultado de este trabajo, la OECD realizó un diagnóstico de la estructura actual de gobierno corporativo en las empresas de propiedad del Estado y realizó una serie de recomendaciones para su implementación de estas directrices en las empresas con participación accionaria de la nación.

En paralelo al trabajo con la OECD, y a través de la Universidad de los Andes, se realizó una capacitación a profesionales, miembros de Juntas Directivas y gerentes de empresas en donde la nación posee participación accionaria, en el "Programa de Juntas Directivas para entidades del sector público: Herramientas para el buen desempeño de los directores".

4.2.7. Financiamiento otras entidades, seguimiento, saneamiento y cartera

Financiamiento otras entidades

Durante el primer semestre de 2013 la nación participó de manera acertada y oportuna, asesorando a Ecopetrol S.A. en relación con la negociación, autorización y contratación de operaciones de financiamiento internacional por USD847.059.123, destinadas a la financiación de su plan de inversiones. Lo anterior se traduce en un importante logro para el desarrollo y crecimiento, no solo de Ecopetrol S.A., sino del sector de hidrocarburos, principalmente en las áreas de exploración, donde han aumentado significativamente las reservas de crudo, así mismo, se jalona el crecimiento de producción de petróleo y gas.

Adicionalmente, en el sector de hidrocarburos, se gestionó y autorizó la contratación de operaciones de financiamiento interno a Bioenergy Zona Franca S.A.S, hasta por la suma de \$100.000 millones para financiar el componente industrial – construcción de la planta de alcohol anhidro carburante. Lo anterior contribuye al fortalecimiento del sector petrolero en términos de desarrollo, construcción y operación de plantas de producción de biocombustibles, como lo es la producción de etanol a partir de la caña de azúcar. El proyecto se ha convertido en un punto estratégico para suplir las futuras necesidades de Etanol que se requerirán en el país, y se enmarca dentro de la política que promueve la producción eficiente de biocombustibles y su mezcla con combustibles fósiles establecida en el documento Conpes 3510 de 2008.

Por el lado de autorizaciones de endeudamiento a los entes universitarios autónomos, se autorizó la contratación de operaciones de financiamiento interno, hasta por la suma \$72.177 millones, los cuales estaban destinados a financiar proyectos de infraestructura y dotación. Lo anterior nos permitió constituirnos en un engranaje clave para que los diferentes entes universitarios autónomos hagan realidad las inversiones encaminadas al aumento de la cobertura educativa y/o al fortalecimiento de las condiciones de calidad que actualmente ofrecen.

Finalmente, hacia finales de 2012, se otorgó un crédito de presupuesto a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), por \$120.000 millones, destinados al prepago de un crédito de corto plazo que celebró la entidad con un banco local en este mismo plazo y que contó con garantía de la nación. El objetivo de este endeudamiento de Caprecom era asegurar el pago de las obligaciones que la entidad tenía con los proveedores y prestadores de bienes y servicios de salud; lo cual permitirá reactivar su funcionamiento normal y corriente y facilitar la capacidad de negociación de tarifas más favorables, acuerdos de descuento y contratación de red de servicios para cubrir el aseguramiento de la población perteneciente al régimen subsidiado.

Seguimiento y cartera

Recuperación de cartera

El saldo de la cartera a favor de la nación por concepto de créditos concedidos con recursos del Presupuesto General, Acuerdos de Pago y Cuentas por Cobrar, al 30 de

Junio de 2013 inclusive, asciende a \$7,84 billones, por Capital \$6,86 billones y \$0,98 billones por concepto de Intereses (Cuadro 4.8).

Se ha estimado como Cartera recuperable, Con Situación de Fondos, la suma de \$7,4 billones, es decir, el 95,4%. Las deudas más representativas son: a) Metro de Medellín, \$5,07 billones, cuya participación en el total de la cartera asciende al 64,6%, b) Empresas Públicas Municipales de Cali (EMCALI), \$1,02 billones, c) URRRA S.A. \$438 mil millones, d) Distrito de Barranquilla, \$96 mil millones, e) Caprecom, \$59 mil millones y f) Fogacoop, con \$52 mil millones.

El 4,3% del saldo de cartera, equivalente a \$340 mil millones, corresponde a: a) Créditos susceptibles de condonación (Ley 1593 de 2012) por concepto de los Programas de Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias (13 Créditos de Presupuesto) por \$3 Mil Millones, b) Créditos Condonables para Modernización, Reorganización y Rediseño de Redes de Prestación de Servicios de Salud (27 Créditos Vigentes por \$177 Mil Millones) y c) Créditos a Entidades que actualmente se encuentran liquidadas o en proceso de liquidación (\$160 Mil Millones), p.ej: Corelca por \$104 Mil Millones, Metrofútbol por \$987 Millones y la Empresa Social del Estado Antonio Nariño por \$53 Mil Millones.

Adicionalmente, la nación ha otorgado créditos a entidades del orden nacional, que cancelan las deudas Sin Situación de Fondos (SSF), con apropiaciones que se incorporan en el Presupuesto General de la Nación. Estas deudas son canceladas siempre y cuando tengan las apropiaciones respectivas: Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), tienen un saldo de deuda por \$453 Mil Millones.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 270 de la Ley 1540 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, durante el año 2012, se adelantó proceso para el saneamiento contable de la deuda de Electrificadora del Magdalena por la suma de \$3.197 Millones.

Cuadro 4.8: Recuperación de cartera

Miles de Millones de Pesos			
Clasificación Recuperación		Saldo	%
Irrecuperable	Liquidadas en Proceso de Liquidación	\$ 160	2,04%
	Otras (Granabastos, FGC, E.I.S Cúcuta y Mun. Quibdó)	\$ 199	2,54%
Recuperable	Pagos con Situación de Fondos	\$ 6.855	87,36%
	Aportes del Presupuesto General de la Nación sin situación de Fondos	\$ 453	5,77%
	Condonables	\$ 180	2,29%
TOTAL		\$ 7.847	100,00%

Fuente: Sistema de Deuda Pública – DGCPTN

Seguimiento a los créditos externos garantizados por la nación

Al 30 de junio de 2013 existen cincuenta y seis (56), Créditos Externos contratados por entidades de orden nacional y territorial que tienen Garantía de la Nación. Treinta y nueve (39) créditos tienen Contrato de Contragarantía y diez y siete (17) créditos no tienen ninguna contragarantía real a favor de la nación, únicamente pagaré. No obstante se realiza seguimiento sobre cada uno de los vencimientos que tienen estas entidades y se supervisa que lo realicen puntualmente.

Por otra parte, de los treinta y nueve créditos que tienen Contratos de Contragarantía, trece (13), tienen Contratos de Encargo Fiduciario para la Administración de los recursos de las diferentes rentas pignoradas a favor de la nación.

Igualmente, se debe resaltar que con base a la Ley 448 de 1998, el Artículo 3° de la Ley 819 de 2003, el Decreto 3800 del 25 de octubre de 2005 y la Resolución N° 2818 del 11 de noviembre de 2005, veintiuna (21) de las entidades que suscribieron Contratos de Contragarantía, tienen la obligación de realizar aportes anuales en pesos al Fondo de Contingencias de Entidades Estatales, hasta el vencimiento del crédito.

Seguimiento a los créditos internos garantizados por la nación

A 30 de junio de 2013 se encuentran registrados en el Sistema de Deuda Pública de la DGCPTN, en estado Vigentes y con Garantía de la nación, un total de nueve (9)

entidades entre municipios, departamentos y empresas de economía mixta, cuya deuda asciende a COP529.085 millones, de los cuales COP309.727 millones son garantizados por la nación.

Cuadro 4.9: Saldo créditos garantizados

Corte 30 de junio de 2013
(Cifras en millones de COP)

Entidad	Saldo Deuda	
Departamento del Magdalena	\$ 45.554	\$ 18.222
Departamento de Nariño	\$ 3.593	\$ 3.432
D.E.I.P. de Barranquilla	\$ 88.926	\$ 52.630
Municipio de Cali	\$ 344.529	\$ 195.605
Municipio de Plato	\$ 934	\$ 374
Municipio de Aracataca	\$ 876	\$ 517
Municipio de Fundación	\$ 1,10	\$ 0,44
Municipio de Magangué	\$ 9.540	\$ 3.815
Satena	\$ 35.132	\$ 35.132
TOTAL	\$ 529.085	\$ 309.727

Fuente: Sistema de Deuda Pública – DGCPTN

Saneamiento de Deuda

En el tema de la deuda que presentan algunas entidades territoriales con la nación o garantizada por ella, se logró normalizar la deuda que tiene el Municipio de Plato (Magdalena) con la nación y que se encontraba en mora, mediante la celebración de Acuerdo de Pago por la suma de \$217.274.973,8.

Adicionalmente, se adelantó la reestructuración de la deuda que presentaba el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla a 31 de mayo de 2012, la cual ascendía a \$105.370.464.864, bajo unas nuevas condiciones financieras de tasa de interés y montos anuales de servicio de la deuda; y se acordó una reestructuración de la deuda de EMCALI con la nación con el fin de aliviar los problemas de caja de la entidad en 2014 - 2016. Actualmente se encuentra en estudio una solicitud de reestructuración de deuda que

tiene URRRA con la nación y la capitalización de la deuda de esta misma entidad y de la EIS Cúcuta.

Las anteriores operaciones permitieron o permitirán la normalización de las obligaciones que presentan dichas entidades con la nación acorde con su capacidad de pago, permitiéndole a la nación tener mayor certeza sobre la recuperación de cartera. Así mismo, con estas medidas se suman esfuerzos para el fortalecimiento institucional de tales entidades.

Por el lado de Acuerdos de Pago, a finales del 2012 y dando aplicabilidad al artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, en el cual se establece que la nación concurrirá con recursos del Presupuesto Nacional cuando no existan las apropiaciones y excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones para el pago de la deudas dejadas de pagar o no reconocidas con el personal Docente y Administrativo, por concepto de costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales y que estas deudas sean certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, se celebraron ocho Acuerdos de Pago, donde la Nación actúa como deudora, hasta por la suma de \$176.192.888.795. Los giros realizados se distribuyeron así: i) el 26% al Departamento de Caldas, ii) el 20% al Departamento de Tolima, iii) el 17% al Departamento de Risaralda, iv) el 16% al Departamento de Sucre, v) el 11% al Departamento de Bolívar, vi) el 5% al Municipio de Buenaventura, vii) el 3% al Departamento de Nariño y, viii) el 2% al Municipio de Florencia.

En virtud de lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 y con el ánimo de hacer un manejo adecuado de los recursos de educación con los que concurre la nación, se aprobaron por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional diez (10) minutas de encargo fiduciario a celebrar por parte de las entidades territoriales para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Estos encargos fiduciarios se constituyen como mecanismo idóneo para la administración de los recursos girados por la nación en desarrollo de los acuerdos de pago del sector educación a las entidades territoriales.

4.2.8. Relaciones con inversionistas

En un entorno en el cual la información es una de las principales herramientas para la toma de decisiones de inversión, en el 2011, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia decidió fortalecer su canal formal de entrega de información y contacto con los mercados locales y externos, encomendando a la Subdirección de Relaciones con Inversionistas, (Investor Relations Colombia – IRC) esta importante labor. Siendo así durante los dos años desde su formación IRC ha llevado a cabo diferentes actividades, con el ánimo de mantener y mejorar cada vez más su relación directa e indirecta, con los principales participantes del mercado de deuda. He aquí algunos de los proyectos realizados por esta subdirección en el último año corrido.

La Subdirección de Relación con Inversionistas maneja la gestión de encuentros y reuniones con los inversionistas que lo solicitan, buscando un acercamiento con ellos de tal manera que el manejo de la información sea transparente bilateralmente. Para estos encuentros, se cuenta con el apoyo de los miembros de las diferentes Subdirecciones de la Dirección de Crédito Público, con quienes se gestiona su asistencia en base a la solicitud y a los intereses de los temas a tratar, realizada con anticipación por los inversionistas.

Durante los últimos 12 meses, el equipo de la Subdirección de Relación con Inversionistas ha logrado gestionar en promedio 6 reuniones al mes con diferentes participantes del mercado de deuda, entre los cuales se encuentran delegaciones de Bank of America, Banco Mundial, J.P Morgan, Credit Suisse, HSBC, Helm Bank, Morgan Stanley, Bloomberg entre otros.

Encuentros Internacionales (Roadshows)

La Oficina de Relaciones con Inversionistas, en compañía con las diferentes oficinas pertenecientes al Ministerio de Hacienda, ha logrado gestionar la participación de diferentes delegaciones a encuentros y foros internacionales, en los cuales se considera pertinente la asistencia de una comisión oficial.

Alrededor de las reuniones oficiales y gracias a la participación y asistencia de altos representantes de otros gobiernos, instituciones financieras multilaterales, agencias de desarrollo y bancos comerciales, se construye una amplia agenda de reuniones y

foros cuyo propósito es el análisis, discusión y negociación de diferentes alternativas y estrategias en materia de política macroeconómica, desarrollo, financiamiento externo, manejo de deuda, cobertura, enajenación de activos, creación de infraestructura, entre otros. La logística de la participación de una delegación oficial a este tipo de encuentros es de vital importancia, para el exitoso y eficiente aprovechamiento de los mismos.

Entre los encuentros, de los cuales IRC ha sido partícipe de la logística en los últimos 12 meses, se encuentran:

- Spring Meeting realizada por el Banco Mundial en Washington D. C durante el mes de abril. La delegación oficial contó con la presencia del Ministro de Hacienda, el Viceministro técnico, el Director de Política Macroeconómica, el Director de Crédito Público, el Subdirector de Financiamiento Externo y el Subdirector de Financiamiento con Organismos Multilaterales.
- Encuentro semestral de Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este encuentro contó con la participación del Ministro de Hacienda, el Viceministro técnico, el Director de Política Macroeconómica, el Director de Crédito Público, el Subdirector de Financiamiento Externo y el Subdirector de Financiamiento con Organismos Multilaterales.

4.3. RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

Gracias a una política de manejo de deuda prudente, la nación ha reducido durante los últimos años su vulnerabilidad a choques externos. Esta resistencia, de hecho, ha sido uno de los pilares en el proceso de aumento de la calificación por parte de las agencias calificadoras de riesgo. Aun así, es importante continuar trabajando en la reducción de la vulnerabilidad, en particular a través de la diversificación en la base de financiamiento.

En efecto, luego de varios años con amplia liquidez en los mercados internacionales y un ciclo de tasas locales a la baja, la normalización en la política monetaria en los países desarrollados, de materializarse la recuperación de sus economías, puede conducir a una ampliación en las tasas de interés base y a una reducción en las fuentes disponibles de financiamiento. Así las cosas, ampliar la base de inversionistas de nuestro mercado local, mantener la comunicación con los inversionistas tradicionales, profundizar el contacto

y la presencia en nuevos mercados y crear nuevas relaciones con nuevas entidades de crédito de carácter multilateral o gubernamental, será muy importante para hacer frente a una eventual reducción en la liquidez mundial.

La administración eficiente de la liquidez es crítica para el diseño de una estrategia de endeudamiento adecuada a las necesidades reales de recursos. El desarrollo e implementación de la Cuenta Única Nacional, en este orden de ideas, es un reto importante para la nación, pues una vez resueltas las dificultades operativas, su implementación permitirá reducir ineficiencias en la obtención y reasignación de recursos y plantear una estrategia de emisión más balanceada hacia el mercado.

En aspectos operativos y tecnológicos, con un mayor volumen de recursos, más operaciones y mayores responsabilidades en materia de administración de recursos, es importante para la Dirección contar con plataformas tecnológicas que permitan un adecuado seguimiento en los diferentes frentes de trabajo: financiamiento, tesorería, pagos, contabilidad, entre otros, así como asegurar una correcta interoperabilidad y comunicación entre ellos. No se trata de un proceso fácil pues los sistemas utilizados por compañías, tesorerías o incluso otros gobiernos no son del todo parametrizables ni completamente adaptables a las necesidades que puede tener la Dirección, como tampoco resulta viable construir un sistema de estas características desde cero. En ese sentido, la evaluación de los proveedores y la capacidad de estos para adaptar sus soluciones tecnológicas será crítico para la nación, por lo cual la Dirección continuará trabajando para poder hacerse, en el menor tiempo posible, a un sistema que se ajuste a sus requerimientos.

5. DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

5.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

La Dirección General de Regulación Económica se consolida como el referente para el análisis del comportamiento financiero y fiscal, del Sistema General de la Seguridad Social integral y de los regímenes de excepción, propiciando y/o evaluando propuestas regulatorias frente al financiamiento del sistema, la utilización del flujo de recursos y la eficiencia en el gasto, en congruencia con los marcos fiscales y presupuestales.

5.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

A continuación se detallan los aspectos más relevantes que se trabajaron en la legislatura comprendida entre junio de 2012 y junio de 2013 en materia de Seguridad Social Integral.

5.2.1. Seguridad social en salud

Aportes de la nación para la cofinanciación del Régimen Subsidiado

Se participó en el análisis financiero y fiscal que permitió culminar el proceso de igualación de los planes de beneficios de los regímenes Contributivo y Subsidiado a partir de julio de 2012. Con esta medida se beneficiaron cerca de 11.2 millones de personas en el grupo etario de 18 a 59 años, con un impacto fiscal para la nación en el mediano y largo plazo.

De otro lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en calidad de miembro de la Comisión de Beneficios, Costos y Tarifas, presidida por el Ministerio de Salud y Protección Social, participó en el análisis de la información presentada por el Ministerio de Salud y Protección Social, a efectos de determinar el incremento de la UPC del Régimen Subsidiado para 2013, teniendo en cuenta la necesidad de avanzar en la

igualación de la prima pura de este régimen frente a la del Régimen Contributivo, según la orden de la Honorable Corte Constitucional. De esta forma, el valor de la UPC del Régimen Subsidiado, en términos de primas puras, pasó de representar 83% a 95%, en relación con la UPC del Régimen Contributivo. Esta decisión significó un incremento de los aportes de la nación en la cofinanciación del Régimen Subsidiado.

Con estas medidas, la igualación del Plan Obligatorio de Salud de los dos regímenes, Contributivo y Subsidiado, y el avance en la igualación de las primas puras, el aporte de la nación para la cofinanciación del Régimen Subsidiado ha crecido de manera sustancial, al pasar de representar cerca de \$0.8 billones en 2011 a \$2.6 billones en 2013, y se estima ascienda a \$3.5 billones en 2014. Esta cofinanciación debe ser sostenible y por lo tanto está garantizada en el marco de gasto y el marco fiscal de mediano plazo.

Optimización flujo de recursos en el Régimen Subsidiado

Para resolver parte de los problemas de flujo de los recursos del Régimen Subsidiado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hizo parte de la elaboración del decreto 1080 de 2012, mediante el cual se estableció el procedimiento que debían aplicar los departamentos, distritos y municipios para el pago de las deudas que presentaran con las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado, por contratos de aseguramiento suscritos hasta marzo 31 de 2011. Para el financiamiento de tales deudas el decreto preveía la utilización de los recursos acumulados en las cuentas maestras de las entidades territoriales, a través de las cuales administran los recursos del Régimen Subsidiado. Con esta medida, se dio el marco jurídico para que las nuevas administraciones locales pagaran deudas de vigencias anteriores y para establecer la forma en que se deberían determinar tales deudas. Se estimó que el decreto movilizará cerca de \$1 billón, en los dos años siguientes a su expedición.

Ley Estatutaria de Salud

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde sus competencias, participó en la elaboración del proyecto de ley estatutaria de salud, y en su trámite en el Congreso de la República. Con esta ley se da el marco normativo que regula la protección del derecho fundamental a la salud.

En razón a la necesidad de establecer algunos elementos de racionalización y de sostenibilidad fiscal, se plantearon algunas iniciativas que quedaron consagradas en el texto final aprobado por el Congreso de la República. Entre estos pueden señalarse los siguientes: (i) introducción del principio de eficiencia, que deberán aplicar todos los actores del Sistema, principio entendido como la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la salud de toda la población. (ii) remitir al marco de las políticas sociales del Estado, los servicios de carácter individual que no estén directamente relacionados con el tratamiento y cumplimiento de los objetivos preventivos o terapéuticos del Sistema de Salud, en caso de que no exista capacidad de pago, y (iii) introducción del principio de sostenibilidad, precisando que la asignación de recursos por parte del Estado para cofinanciar el progresivo goce del derecho fundamental a la salud, se realice de conformidad con el criterio constitucional de sostenibilidad fiscal.

Adscripción del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar

En junio del año 2012, inició sus funciones el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA), como instancia adscrita a este Ministerio, en aplicación a lo dispuesto por el Decreto Ley 4144 de 2011. En el mismo decreto, se modificaron las funciones del Consejo, limitándolas a los juegos de suerte y azar cuya explotación corresponde a las entidades territoriales, dentro de los cuales cabe mencionar la lotería y el chance.

Lo anterior constituye una expresión de las acciones de arreglo institucional que buscan generar mayores recursos para el sector salud, racionalizando la explotación de los juegos de suerte y azar e impulsando la creación de nuevos juegos novedosos.

Dentro de las diferentes funciones asignadas al CNJSA vale mencionar, la de reglamentar las distintas modalidades de juegos de suerte y azar; definir porcentajes y criterios de utilización de reservas de capitalización y de reservas técnicas; definir y calificar el cumplimiento de los indicadores que han de tenerse para calificar la gestión, eficiencia y rentabilidad de las empresas y agentes que sean administradores u operadores de esos juegos de suerte y azar; y, vigilar el cumplimiento de la Ley 643 de 2001 y demás normas que regulan el régimen propio.

A través de esta reglamentación y vigilancia, se busca propiciar una mayor generación de rentas con destinación específica para el sector salud, cuya fuente es la explotación del monopolio de juegos de suerte y azar.

Reglamentación recursos del Lotto para el sector salud

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaboró e impulsó la expedición del Decreto 728 de 2013, por el cual se reglamentan los parágrafos 2 y 3 del artículo 42 de la Ley 643 de 2001. A partir de la expedición de este decreto, las entidades territoriales que no tengan obligaciones pensionales del sector salud o las tengan plenamente financiadas, podrán disponer la utilización del saldo de los recursos derivados del recaudo del Lotto en Línea existentes en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), cercanos a \$915 mil millones con corte a diciembre de 2012, para garantizar la financiación de la unificación de los Planes Obligatorios de Salud y la sostenibilidad de la oferta de prestación de servicios, en el marco de los programas de saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado.

5.2.2. Seguridad social en pensiones

Reglamentación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEP)

La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Acto Legislativo 1 de 2005, la Ley 1328 de 2009, el Plan Nacional de Desarrollo y el Documento Conpes Social 156 de 2012, propiciaron la reglamentación del esquema BEP, a través del Decreto 604 de 2013 *“Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS”*, de fecha 1 de abril de 2013. En él se regula la administración, ingreso y operación del mecanismo de BEPS y se establecieron los requisitos de ingreso, las condiciones de los aportes, las modalidades y condiciones de los incentivos, los requisitos para ser beneficiarios del Servicio Social Complementarios de BEPS, la destinación de los recursos ahorrados, las reglas aplicables entre el mecanismo BEPS y el Sistema General de Pensiones, y el esquema de financiación del mecanismo.

Revisión y aprobación de los cálculos actuariales de las entidades que asumirá la UGPP

Adicionalmente, dado que la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) debe asumir las funciones asignadas en el artículo 1° literal a numeral 2 del Decreto Ley 169 del 23 de enero de 2008, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público impartir la aprobación de los cálculos actuariales que estiman pasivos pensionales de entidades públicas del nivel nacional liquidadas, en su calidad de empleadores. Para dar cumplimiento a esta función, se ha establecido un cronograma de traslado de las entidades extintas que se ha cumplido sin tropiezos. Hasta junio 30 de 2013, se ha dado traslado a las siguientes entidades con la aprobación de los cálculos:

- 1.- Inurbe
- 2.- Focine
- 3.- Minercol
- 4.- Caminos Vecinales
- 5.- Carbocol

Concurrencia de la nación con la deuda pensional de las universidades

Ahora bien, con respecto a las universidades territoriales y a la concurrencia de la Nación en el pago de su Pasivo Pensional ordenado en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, se efectuó la redención de los Bonos de Valor Constante serie B correspondiente al segundo cuatrimestre de 2012 y las dos redenciones semestrales correspondientes al año 2013 a favor de cada una de las siguientes universidades: Antioquia, Valle, Atlántico y la UIS. Así mismo se realizaron en virtud de la misma disposición legal, las emisiones de BVC serie A correspondientes al Segundo y Tercer Cuatrimestre de 2012 y al primer Cuatrimestre de 2013 a favor de las siguientes universidades: Cartagena, Magdalena y Nariño. Se ha trabajado con las universidades de Quindío, Distrital, Politécnico y Jaime Isaza Cadavid

en la consecución de la concurrencia a través de BVC serie B. Con la gobernación del Tolima se logró depurar el valor de la cuenta de cobro por la concurrencia de la nación en el Pasivo Pensional de la Universidad del Tolima.

Con relación a las universidades nacionales y a la concurrencia de la Nación en el pago de su Pasivo Pensional conforme a lo establecido en la ley 1371 de 2009, se ha venido asesorando a cada una de ellas en la elaboración del cálculo actuarial y en la depuración de sus Pasivo Pensional. Fue así como se aprobó el cálculo actuarial de la Universidad de Caldas y se ha avanzado en el estudio legal de las pensiones otorgadas por dichas entidades y la depuración del cálculo actuarial con Cauca, Chocó, Nacional, Córdoba y la Universidad Tecnológica de Pereira.

5.2.3. Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet)

En cuanto a la labor que desarrolla el Ministerio como administrador de los recursos del FONPET, durante el último año se destaca lo siguiente:

El Ministerio de Hacienda adjudicó en octubre de 2012, la licitación pública No. 06 de 2012 para la administración del Fonpet. Este portafolio a junio de 2013 asciende \$37.7 billones, recursos correspondientes a la reserva constituida por las entidades territoriales para amparar sus obligaciones pensionales.

La tasa de las comisiones que se pagan en esta administración, como proporción de los rendimientos que generen los administradores de los recursos fue del 0.9%, generando un ahorro importante para las entidades territoriales. La comisión anterior en promedio se situaba en 5.85%. El proceso se realizó velando por los más altos estándares para la gestión de los recursos y la adecuada administración de uno de los fondos de ahorro más importante con los que cuenta el país, en particular, las regiones, garantizando su solvencia y estabilidad financiera. El Gobierno además reglamentó el año pasado el régimen de inversiones de este Fondo y de otros patrimonios para el pago de obligaciones pensionales.

Tal como se mencionó, al cierre de junio de 2013 los recursos acumulados en los patrimonios autónomos que administran los recursos del Fondo ascienden a \$37,7 billones. Un año antes esta cifra se situaba en \$32,9 billones. Los retiros en el mismo período ascendieron a \$0,3 billones, de los cuales 66,7% corresponden a giros al

Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender la deuda que por el sector educación tienen las entidades territoriales, 24,5% a devoluciones de excedentes del cubrimiento del pasivo pensional, 6,0% a retiros de recursos del Lotto en Línea para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud y el 2,8% restante a trámites por pago de bonos pensionales. El total de retiros de recursos acumulados al FONPET a junio 30 de 2013 asciende a \$1,7 billones.

Ahora bien, es importante señalar que el Ministerio con base en la Resolución 423 de 2011 de la Contaduría General de la Nación, llevó a cabo la implementación de la contabilidad del FONPET, revelando de esta forma la información contable y financiera de las administradoras de los recursos del Fondo, de los recursos administrados por el Tesoro Nacional y de los trámites de recursos de las entidades territoriales. El reflejo de esta información, de forma general, se presentaba anteriormente en el balance general del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dado el monto de recursos que había alcanzado el Fondo, la dinámica que presentaba y la importancia de estos recursos para las entidades territoriales, se consideró importante establecer una contabilidad al detalle para llevar el control y seguimiento de estos recursos.

Por otra parte, el Ministerio desde el mes de marzo ha iniciado una serie de capacitaciones a las entidades territoriales sobre los aspectos esenciales del funcionamiento del Fonpet, dando a conocer las distintas opciones por las cuales las entidades territoriales pueden acceder a los recursos del Fondo y las obligaciones que tienen para con él. Estas capacitaciones se han adelantado en 6 Departamentos: Antioquia, Boyacá, Santander, Nariño, Valle del Cauca y Córdoba, y están programadas doce más para el resto del año. Adicionalmente, la capacitación brindada se complementará con la expedición de una cartilla de guía sobre el Fonpet.

En el mes de junio se actualizó, para todas las entidades territoriales, el cálculo actuarial del pasivo pensional, que presenta una disminución del 9% frente al registrado con corte al 2011, al pasar de \$88.6 billones a \$80.6 billones. Esto principalmente originado en entidades territoriales que gracias al avance en el programa de historias laborales han pasado de tener un pasivo estimado a un cálculo actuarial persona por persona. En la actualidad, 427 entidades territoriales han alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional, 419 municipios y 8 departamentos; estas entidades pueden acceder a recursos del FONPET para el pago de mesadas pensionales, procedimiento que se estableció a partir de este año y cuyo primer retiro ya se presenta en el mes de julio.

5.3. RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

- Institucionalizar un mecanismo fiscal específico para el sector salud, por medio de la creación de una instancia que determina el marco fiscal para las decisiones de gasto del sector salud (*UPC y otras*).
- Establecer un consolidado fiscal territorial que visualice el capítulo de la seguridad social (*similar a nación*), buscando que las cifras fiscales territoriales reflejen de manera separada los gastos de seguridad social, pensiones y salud. Se deberá establecer sistema de información y procedimientos con la respectiva reglamentación.
- Estandarizar canales y tipos de reporte de información en materia de seguridad social, propiciando con distintas instancias nacionales un acuerdo para lograr mecanismos únicos para el reporte de información de la seguridad social. Se deberá diseñar reglamentación y definición de canales y formatos únicos.
- Desarrollar modelos estadísticos en materia de seguridad social, por medio de la articulación de variables demográficas, de empleo y de crecimiento económico, en las proyecciones fiscales de la seguridad social. Se deberá elaborar y operacionalizar modelos predictivos.

6. DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL

Con base en las mejoras en la normatividad presupuestal, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) ha establecido mecanismos y criterios para hacer más eficiente el empleo de los recursos públicos por parte de las entidades que hacen parte del presupuesto General de la Nación (PGN) de manera que el gasto satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Con este fin, y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para las vigencias fiscales de 2012 y 2013 se estructuraron presupuestos que privilegian la inversión. En cada uno de estos años se han logrado niveles de inversión del orden del 5,7% y 6,1% del PIB, respectivamente, los mayores registros en este siglo. Es un propósito de la administración mantener e incrementar estos niveles en las próximas vigencias, dependiendo, por supuesto, de la disponibilidad de recursos y de las necesidades de la política fiscal y macroeconómica.

Los gastos de funcionamiento, por su parte, se han mantenido bajo control, por debajo del 14,1% del PIB: En 2011 fueron equivalentes al 13,4%, en 2012, el 13,7%, en 2013, el 14,1% del PIB y se espera que en 2014 no sobrepasen el 15%, a pesar de los incrementos derivados de las mesadas pensionales y la incorporación del CREE.

6.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

Como parte de su visión a largo plazo, la DGPPN se ha planteado objetivos que contribuyan a mejorar la calidad del gasto en el sector público. Así, la DGPPN con el liderazgo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, ha tenido una participación activa en la programación del presupuesto de manera que su monto y composición sirvan al propósito del Gobierno nacional de apoyar el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales, atendiendo los lineamientos

del Presidente de la República de construir un país más justo, moderno y seguro, con prosperidad para todos.

La nueva institucionalidad que surgirá del desarrollo y aplicación de las normas aprobadas por el Congreso de la República durante esta administración¹⁵ permitirá cualificar, aún más, los instrumentos de gestión fiscal y la capacidad de las autoridades públicas para mantener bajo control las finanzas del Estado.

Sobre la base de estos criterios, el cambio que se busca es el de pasar de un control y monitoreo del presupuesto orientado hacia el Estado, a uno orientado a la efectividad de la gestión pública: cada peso debe convertirse, directa o indirectamente, en un bien o servicio para los ciudadanos, de manera que la mejor gestión presupuestaria contribuya decididamente a la satisfacción de las necesidades de la población más vulnerable y sea un instrumento, desde lo fiscal, para impulsar la modernización del país.

En el marco de la nueva institucionalidad fiscal, durante 2012 se desarrollaron algunas actividades fundamentales para su puesta en marcha, sobresaliendo las siguientes: i) reglamentación del Sistema General de Regalías, SGR¹⁶; ii) trámite ante el Congreso de la República de la aprobación de la Ley de presupuesto del SGR para el bienio 2013-2014¹⁷; iii) expedición de la reglamentación relacionada con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP, y la Regla Fiscal para el Gobierno Nacional Central creada mediante la Ley 1473 de 2011.

Lo anterior, ha ido acompañado del ejercicio habitual de las funciones que le ordena la normatividad vigente, con especial énfasis en algunas áreas como la de contribuir a alcanzar, entre 2012 y 2014, el equilibrio fiscal, definido como un déficit del sector público consolidado inferior al 0,6% del PIB; programar prioritariamente los recursos para financiar la ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011; garantizar la atención de las zonas y comunidades afectadas por la pasada emergencia invernal;

¹⁵ Actos legislativos para incorporar el principio de sostenibilidad fiscal, crear el Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012) y establecer una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (Ley 1473 de 2011), así como en el proceso de expedición de la reglamentación correspondiente.

¹⁶ Puede consultarse en: <https://www.sgr.gov.co/Normativa/CompilaciónNormativaLEGIS.aspx>

¹⁷ Ley 1606 de 2012.

presupuestar los recursos para atender el costo de las sentencias de las Altas Cortes, entre otras referentes a la unificación de los regímenes en salud, y las víctimas del desplazamiento forzado; propender, en general, porque el gasto y la inversión pública apoyen la obtención de las metas del PND 2011-2014, y que, en el marco de la incertidumbre que caracteriza la economía mundial, sean un motor para el crecimiento y la generación de empleo.

6.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

La gestión del presupuesto durante 2012 y 2013 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 del entorno internacional de crisis en la zona euro y el debilitamiento de la economía estadounidense que ha afectado el dinamismo de la economía colombiana en 2012.

La disciplina fiscal que ha practicado el Gobierno Nacional Central (GNC) en los últimos años ha permitido reducir su deuda neta de activos financieros significativamente, desde 45,9% del PIB en 2002 hasta 33,8% del PIB en 2012. Se puede decir, entonces, que el comportamiento de las finanzas del GNC ha sido un determinante de la senda de la deuda neta del SPNF, la cual se ha reducido desde el 39,7% del PIB en 2002 hasta 27,5% del PIB en 2011 y 25,1% en 2012. Este indicador ha reflejado los efectos de la crisis de 2008-2009, 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 resultados que se han alcanzado nos presentan un escenario relativamente despejado en materia de sostenibilidad fiscal, a pesar de la incertidumbre que subsiste en los mercados internacionales. El Gobierno nacional continuará empujando el crecimiento económico del país, la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Nuestra preocupación, entonces, se centrará en invertir de la mejor manera los recursos públicos en aquellos sectores en donde el país los requiera y sean más efectivos para el cumplimiento de las metas que nos hemos propuesto.

6.2.1. Marco de gasto de mediano plazo

La programación presupuestal de la nación en los últimos siete 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), incluido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto por la Ley 1473 de 2011, 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 el año 2006, mediante el MGMP se ha establecido una secuencia anual para la toma de decisiones, según la cual primero se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)¹⁸ y, luego, sujeto a este documento, se formula la propuesta de MGMP y el Proyecto de PGN.

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, en lo fundamental, 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 2012 quedaron consignados en el documento Marco de Gasto de Mediano Plazo 2013-2016, que fue aprobado por el Conpes (Documento Conpes 3729 del 13 de julio de 2012). En este documento, se definieron los techos de gasto sectoriales para el periodo 2013-2016, donde el techo correspondiente al primer año marcaba un tope para el proyecto de ley del PGN para 2013 (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 el referente para futuros ejercicios de programación.

Por la razón anterior, durante el primer semestre de 2012, el MHCP y el DNP han liderado la actualización del MGMP, con la participación activa de todos los sectores

¹⁸ Que se presenta a las comisiones económicas del Congreso de la República antes del 15 de junio y se estudia y discute con prioridad durante el primer debate de la nueva Ley Anual de Presupuesto (artículo 1 de la Ley 819).

que hacen parte del PGN. Esta actualización implicó un ajuste en las proyecciones de gasto sectorial para el cuatrienio, así como la inclusión de un nuevo año (vigencia 2016) en dichas proyecciones. Esta es la base para formular el proyecto de ley de PGN de 2013.

Con base en las conclusiones de las reuniones, las entidades que conforman el PGN elaboraron y presentaron sus propuestas de mediano plazo-PMP de funcionamiento y de inversión. Con esta información, el MHCP y el DNP prepararon la propuesta de MGMP 2013-2016 (funcionamiento e inversión) de los diferentes sectores que conforman el PGN, aprobada por el CONPES, junto con el programa operativo anual de inversiones, POAI, dentro de los plazos previstos por la normatividad.

En suma, las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo que se presentan para el periodo 2013–2016 concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública. Estas proyecciones han tomado como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP 2012 y las metas fiscales que en éste se señalan, acatando la normatividad vigente, y atendiendo inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las Altas Cortes.

La programación buscó, además, mejorar la eficiencia de la gestión pública, efectuando reasignaciones estratégicas en el gasto orientadas a favorecer la actividad económica, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales, como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo; labor que fue liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los mayores montos de recursos en el año 2013 se destinaron al sector Defensa, Policía y Seguridad, los cuales ascienden a \$26.3 billones, seguido de Educación con un presupuesto de \$24.9 billones; el sector Trabajo con \$19.1 billones, en los cuales se incluyen los compromisos de pensiones a cargo del GNC. El sector Hacienda y Salud y Protección Social tienen como techos presupuestales en la próxima vigencia \$14.9 billones y \$11.6 billones respectivamente. Los restantes \$42.9 billones se destinarán a los demás sectores, entre los cuales se incluyen compromisos previstos en la Ley, el Plan Nacional de Desarrollo, los proyectos prioritarios del Gobierno y los recursos previstos en los ajustes institucionales de las entidades que conforman el nivel central de la administración.

Vale la pena señalar que, desde el punto de vista fiscal, el diseño del Plan Financiero de 2013, que sirve de punto de partida para la proyección fiscal de mediano plazo y la formulación del MGMP, se fundamenta en la nueva institucionalidad fiscal. La adopción de una regla fiscal a nivel del Gobierno Central¹⁹, la implementación de un nuevo sistema de distribución de las regalías para los gobiernos subnacionales²⁰ y la incorporación del criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución Política para la intervención del estado en la economía²¹ complementan los avances logrados en el decenio anterior (Ley 617 de 2000, Ley 358 de 1997 o Ley de Semáforos y Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal), los cuales, en conjunto conforman una institucionalidad presupuestal que permite asegurar el marco de sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Las estimaciones y las propuestas correspondientes reflejan el compromiso del Gobierno nacional con su estrategia de desarrollo para alcanzar los objetivos de menos pobreza, más empleo y más seguridad; dando cumplimiento a las normas que conforman la nueva institucionalidad fiscal de la nación, atendiendo los criterios de consistencia presupuestal²² y coherencia fiscal²³, y contemplando las posibilidades fiscales de la Nación, lo cual ha implicado un importante esfuerzo de consecución de recursos para su financiación, buscando los mejores usos posibles para los recursos disponibles.

El MGMP es consistente con las metas contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2012, las cuales son un resultado del ejercicio de proyección fiscal realizado por este Ministerio, que establece un escenario de resultado fiscal para el Gobierno Nacional Central de -2,4% del PIB para el 2014, -2,2% del PIB para 2015, -2,0% del PIB para el 2016 y 1,8% del PIB para 2017.

¹⁹ Ley 1473 de 2011. Esta Ley establece la obligatoriedad de seguir una senda decreciente anual de déficit en el balance fiscal estructural que permita alcanzar unas metas puntuales de balance estructural, así: 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.

²⁰ Acto Legislativo 05 de 2011, reglamentado por la Ley 1530 de 2011 y decretos que las desarrollan. El presupuesto del SGR para el bienio 2013-2014 se aprobó mediante la Ley 1606 de 2012.

²¹ Acto Legislativo 03 de 2011.

²² Artículo 4º de la Ley 819 de 2003. "Consistencia del presupuesto. El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a) (el Plan Financiero), b) (programa macroeconómico plurianual) y c) (metas de superávit primario) del artículo 1º de la presente ley. (...)"

²³ Artículo 4 de la Ley 1473 de 2011. "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 Plazo, 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".

6.2.2. Presupuesto General de la Nación (PGN) 2012-2013

Los presupuestos para las vigencias fiscales de 2012 y de 2013 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 han tenido en cuenta para la formulación del proyecto de presupuesto de 2014.

6.2.2.1. El Presupuesto General de la Nación 2012

El Congreso de la República aprobó inicialmente un PGN para el año 2012 por cuantía de \$165,3 billones²⁴, \$151,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el Cuadro 6.1.

Cuadro 6.1: Presupuesto inicial de gastos 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación Porcentual		
				Nación	Propios	Total
				(1)	(2)	(3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	84.326	5.441	89.768	55,8	38,5	54,3
Gastos de Personal	17.326	989	18.315	11,5	7,0	11,1
Gastos Generales	5.477	563	6.040	3,6	4,0	3,7
Transferencias	61.512	2.361	63.873	40,7	16,7	38,6
Operación Comercial	11	1.529	1.540	0,0	10,8	0,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38.714	1	38.715	25,6	0,0	23,4
Deuda Externa	7.881	1	7.882	5,2	0,0	4,8
Deuda Interna	30.832	1	30.833	20,4	0,0	18,7
III. INVERSIÓN	28.118	8.676	36.794	18,6	61,5	22,3
IV. TOTAL (I + II + III)	151.158	14.119	165.276	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	112.444	14.117	126.561	74,4	100,0	76,6

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

²⁴ Ley 1485 del 14 de diciembre de 2011 y Decreto de Liquidación 4970 del 30 de diciembre de 2011.

Durante el ejercicio fiscal de 2012 se efectuaron algunas modificaciones en el PGN mediante operaciones presupuestales que la ley le autoriza al Gobierno nacional. Estas modificaciones se resumen así:

Por convenios interadministrativos, \$337 mm y por donaciones, \$6 mm.

Estas operaciones corresponden a modificaciones normales que ordinariamente se presentan en el curso de la ejecución del presupuesto. Adicionalmente, se hicieron modificaciones que no alteraron el monto inicial del PGN, en virtud de los cuales se decretaron algunos traslados que por su importancia se resumen a continuación.

Traslado de funciones. El artículo 86 del Decreto 111 de 1996, establece:

“Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno nacional, mediante Decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, aprobada por el Congreso de la República”.

Con base en el anterior artículo y en los Decretos 305 del 6 de febrero de 2012, 911 del 3 de mayo de 2012, 1537 del 17 de julio de 2012 y 1603 del 27 de julio de 2012 se asignaron apropiaciones presupuestales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por \$36 mm, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC por \$60,7 mm y \$3 mm, y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por \$226 m, dejando así en estas unidades los saldos disponibles libres de afectación presupuestal para la ejecución de sus objetivos.

Ley de Traslados. Con el fin de hacer más eficiente el gasto y generar un mayor impacto con su ejecución el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley mediante el cual el Gobierno nacional propuso modificar el actual Presupuesto General de la Nación (PGN), sin alterar el monto global vigente. Mediante la Ley 1587 de 2012 se reasignaron algunas partidas del PGN de 2012 por la suma de \$4,3 billones. En general, los sectores hacia los cuales se redirigieron los recursos son principalmente los de protección social, infraestructura, inclusión social, agropecuario y cultura, entre otros. Los rubros más importantes que se fortalecieron con la ley en mención se detallan a continuación:

\$1,5 billones para pensiones;

\$368 mm para la Agencia Nacional de Infraestructura, para pago de deudas por ingreso mínimo garantizado y sentencias;

\$366 mm para agua potable y saneamiento básico a nivel nacional;

\$252 mm para Caminos para la Prosperidad;

\$250 mm para el Sistema General de Regalías, por compensación a entidades territoriales productoras;

\$219 mm para el sector transporte;

\$180 mm para Obras para la Prosperidad en el DPS;

\$155 mm para apoyo al sector agropecuario;

\$109 mm para Supernotariado;

\$82 mm para obras de infraestructura deportiva y apoyo a los juegos mundiales;

\$50 mm para el Fondo Nacional de Calamidades;

\$40 mm como apoyo al sector de la cultura;

\$36 mm recursos para bloqueadores de señales de telefonía móvil a través del Inpec, y

\$230 mm en otras inversiones, repriorizadas al interior de los diferentes sectores.

Con los anteriores movimientos, el Gobierno nacional mantuvo su postura de política contracíclica de asignar recursos públicos de la manera más eficiente, hacia los sectores donde mayor sea el impacto del gasto en materia de generación de empleo, reducción de las desigualdades sociales y promoción del crecimiento, en los casos en que la economía colombiana muestre signos de debilidad en sus indicadores de crecimiento.

Presupuesto de gastos definitivo 2012. Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2012 ascendió a \$165,6 billones, de los cuales \$152,3 billones se financiaron con recursos de la nación y \$13,2 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el Cuadro 6.2.

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, su tamaño es superior en 2,1%. Como resultado de las modificaciones, el 89,7% del PGN se financia con recursos de la nación y el 10,3% restante se financia con recursos propios de los establecimientos públicos.

Cuadro 6.2: Presupuesto de gastos definitivos 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/ ¹			Presupuesto Definitivo		
	Nación	Propios	Total	Nación	Propios	Total	Nación	Propios	Total
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)	(5)	(6)=(4+5)	(7)=(1+4)	(8)=(2+5)	(9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	84.326	5.441	89.768	1.788	(427)	1.360	86.114	5.014	91.128
Gastos de Personal	17.326	989	18.315	181	17	198	17.507	1.006	18.513
Gastos Generales	5.477	563	6.040	552	(1)	551	6.029	561	6.591
Transferencias	61.512	2.361	63.873	1.055	(515)	540	62.567	1.846	64.413
Operación Comercial	11	1.529	1.540	-	71	71	11	1.600	1.611
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38.714	1	38.715	(2.304)	-	(2.304)	36.410	1	36.411
Deuda Externa	7.881	1	7.882	(1.320)	(0)	(1.320)	6.561	0	6.562
Deuda Interna	30.832	1	30.833	(984)	0	(984)	29.848	1	29.849
III. INVERSIÓN	28.118	8.676	36.794	1.731	(444)	1.287	29.848	8.232	38.080
IV. TOTAL (I + II + III)	151.158	14.119	165.276	1.214	(871)	343	152.372	13.247	165.619
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	112.444	14.117	126.561	3.518	(871)	2.647	115.962	13.246	129.208

^{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

A diciembre de 2012, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$161,2 billones, correspondientes al 97,4% de la apropiación definitiva de 2012. Las obligaciones, por su parte, ascendieron a \$157,1 billones, correspondientes al 94,9% de la apropiación definitiva y al 97,4% del monto

comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, estos sumaron \$142,6 billones, correspondientes al 86,1% de la apropiación definitiva y al 90,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el Cuadro 6.3.²⁵

Cuadro 6.3: Ejecución presupuesto de gastos 2012

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.
						(6)=(2/1)	(7)=(3/1)	(8)=(4/1)	(9)=(3/2)	(10)=(4/3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)						
I. FUNCIONAMIENTO	91.128	89.093	88.083	80.543	2.035	97,8	96,7	88,4	98,9	91,4
Gastos de Personal	18.513	18.009	17.972	17.661	504	97,3	97,1	95,4	99,8	98,3
Gastos Generales	6.591	6.339	6.065	5.424	252	96,2	92,0	82,3	95,7	89,4
Transferencias	64.413	63.379	62.796	56.340	1.034	98,4	97,5	87,5	99,1	89,7
Operación Comercial	1.611	1.365	1.251	1.117	246	84,7	77,6	69,4	91,6	89,3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	36.411	36.243	36.240	36.149	168	99,5	99,5	99,3	100,0	99,8
Deuda Externa	6.562	6.478	6.474	6.474	84	98,7	98,7	98,7	99,9	100,0
Amortizaciones	3.394	3.393	3.393	3.393	1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Intereses	3.167	3.084	3.081	3.081	83	97,4	97,3	97,3	99,9	100,0
Deuda Interna	29.849	29.765	29.765	29.675	84	99,7	99,7	99,4	100,0	99,7
Amortizaciones	16.673	16.598	16.598	16.532	75	99,5	99,5	99,2	100,0	99,6
Intereses	13.177	13.168	13.168	13.143	9	99,9	99,9	99,7	100,0	99,8
III. INVERSIÓN	38.080	35.903	32.790	25.884	2.177	94,3	86,1	68,0	91,3	78,9
IV. TOTAL (I + II + III)	165.619	161.239	157.112	142.576	4.380	97,4	94,9	86,1	97,4	90,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	129.208	124.996	120.873	106.427	4.212	96,7	93,5	82,4	96,7	88,0

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

6.2.2.2. El Presupuesto General de la Nación 2013

El PGN para 2013 mantuvo las orientaciones de política formuladas por la actual administración, con la decisión de alcanzar las metas gubernamentales de invertir \$6,3 billones en vivienda y ciudades amables, \$1,9 billones dirigidos a la reactivación del sector agropecuario, así como inversiones para mayor equidad como la universalización

²⁵ 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.

de la salud (\$3,6 billones), entre otros objetivos recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Prosperidad para Todos.

Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guía 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 en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país.

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2013 por cuantía de \$185,5 billones, \$171,2 billones financiados con recursos de la nación y \$14,3 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el Cuadro 6. 4.

Cuadro 6.4: Presupuesto inicial de gastos 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación Porcentual		
				Nación	Propios	Total
				(1)	(2)	(3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	91.775	5.340	97.115	53,6	37,2	52,3
Gastos de Personal	18.978	1.104	20.083	11,1	7,7	10,8
Gastos Generales	6.052	590	6.642	3,5	4,1	3,6
Transferencias	66.733	2.132	68.866	39,0	14,9	37,1
Operación Comercial	11	1.513	1.524	0,0	10,5	0,8
II. SERVICIO DE LA DEUDA	45.465	1	45.467	26,6	0,0	24,5
Deuda Externa	6.954	1	6.955	4,1	0,0	3,7
Deuda Interna	38.511	1	38.512	22,5	0,0	20,8
III. INVERSION	33.940	9.003	42.943	19,8	62,8	23,1
IV. TOTAL (I + II + III)	171.180	14.345	185.525	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	125.714	14.343	140.058	73,4	100,0	75,5

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

Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2013, se han efectuado modificaciones al PGN, mediante convenios interadministrativos por \$40 mm. Considerando estas

modificaciones, la apropiación vigente a junio de 2013 ascendió a \$185,6 billones, tal como se presenta en el Cuadro 6.5.

Cuadro 6.5: Modificaciones presupuestales 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACIÓN INICIAL	Ley 1593	10 de diciembre de 2012	185.525
ADICIÓN	Convenios Interadministrativos (Artículo 27, Decreto 2715 de 2012)	Enero a junio de 2013	40
APROPIACION VIGENTE			185.565

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

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$185,6 billones, de los cuales \$171,2 billones se financiaron con recursos de la nación y \$14,3 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 6.6.

Cuadro 6.6: Presupuesto de gastos vigente 2013. Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Vigente		
	Nación	Propios	Total	Nación	Propios	Total	Nación	Propios	Total
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)	(5)	(6)=(4+5)	(7)=(1+4)	(8)=(2+5)	(9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	91.775	5.340	97.115	21	9	30	91.796	5.349	97.145
Gastos de Personal	18.978	1.104	20.083	224	142	366	19.202	1.246	20.449
Gastos Generales	6.052	590	6.642	156	2	158	6.208	592	6.800
Transferencias	66.733	2.132	68.866	(359)	(102)	(461)	66.374	2.031	68.405
Operación Comercial	11	1.513	1.524	(0)	(33)	(33)	11	1.480	1.491
II. SERVICIO DE LA DEUDA	45.465	1	45.467	-	-	-	45.465	1	45.467
Deuda Externa	6.954	1	6.955	-	-	-	6.954	1	6.955
Deuda Interna	38.511	1	38.512	-	-	-	38.511	1	38.512
III. INVERSIÓN	33.940	9.003	42.943	27	(16)	10	33.966	8.987	42.953
IV. TOTAL (I + II + III)	171.180	14.345	185.525	48	(8)	40	171.227	14.337	185.565
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	125.714	14.343	140.058	48	(8)	40	125.762	14.336	140.098

1/ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con traslados y convenios interadministrativos.

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

Ejecución presupuesto de gastos 2013

Hasta el primer semestre de 2013, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$99,1 billones, correspondientes al 53,4% de la apropiación vigente para 2013. Las obligaciones, por su parte, sumaron \$79,9 billones, correspondientes al 43% de la apropiación vigente y al 80,6% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, estos sumaron \$70,9 billones, correspondientes al 38,2% de la apropiación vigente y al 88,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el Cuadro 6.7.

Cuadro 6.7: Ejecución vigencia fiscal 2013 – I semestre.

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	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	97.145	46.853	39.973	39.334	50.291	48,2	41,1	40,5	85,3	98,4
Gastos de Personal	20.449	9.533	8.812	8.753	10.916	46,6	43,1	42,8	92,4	99,3
Gastos Generales	6.800	4.587	2.328	2.218	2.214	67,4	34,2	32,6	50,8	95,3
Transferencias	68.405	31.868	28.406	27.969	36.537	46,6	41,5	40,9	89,1	98,5
Operación Comercial	1.491	866	427	394	626	58,0	28,6	26,4	49,3	92,3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	45.467	24.800	24.783	21.549	20.667	54,5	54,5	47,4	99,9	87,0
Deuda Externa	6.955	4.033	4.025	3.589	2.921	58,0	57,9	51,6	99,8	89,2
Amortizaciones	2.934	1.832	1.830	1.798	1.102	62,4	62,4	61,3	99,9	98,2
Intereses	4.020	2.201	2.195	1.791	1.819	54,7	54,6	44,6	99,7	81,6
Deuda Interna	38.512	20.766	20.757	17.959	17.746	53,9	53,9	46,6	100,0	86,5
Amortizaciones	23.015	12.569	12.560	12.376	10.446	54,6	54,6	53,8	99,9	98,5
Intereses	15.498	8.197	8.197	5.584	7.300	52,9	52,9	36,0	100,0	68,1
III. INVERSIÓN	42.953	27.457	15.111	9.991	15.496	63,9	35,2	23,3	55,0	66,1
IV. TOTAL (I + II + III)	185.565	99.110	79.867	70.874	86.455	53,4	43,0	38,2	80,6	88,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	140.098	74.310	55.084	49.325	65.788	53,0	39,3	35,2	74,1	89,5

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

No obstante lo anterior, para una lectura correcta de la información sobre ejecución creemos que el servicio de la deuda debe excluirse, pues la deuda tiene su propia periodicidad, dependiendo de las fechas de vencimiento estipuladas en los contratos para el pago del servicio. Por este motivo, el análisis del comportamiento del gasto debería tomar como referente el total de funcionamiento e inversión, excluyendo el servicio de la deuda.

De esta manera, los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda, señalan que al primer semestre se ha comprometido el 53% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$74,3 billones de unas apropiaciones totales sin Deuda de \$140,1 billones; en el caso de las obligaciones, estas equivalen a 39,3%, \$55,1 billones y los pagos suman \$49,3 billones que equivalen al 35,2%.

Estos resultados si se comparan con el mismo periodo de la vigencia 2012, reportan un mejor comportamiento pasando las obligaciones de 34,7% en 2012 a 39,3% en 2013, es decir, un 4,6% de mayor ejecución al primer semestre que representa más de \$11 billones. Este comportamiento es más satisfactorio si se tiene en cuenta que el año 2012 representó la mayor ejecución real del presupuesto de la última década. Esto le permitirá al Gobierno nacional concentrarse en que en el resto de la vigencia los recursos del presupuesto se gasten bien y de la manera más eficiente. Necesitamos que satisfagan las necesidades de los colombianos y contribuyan al crecimiento económico y a la generación de empleo.

Ley de Modificaciones al Presupuesto General de la Nación 2013

Durante el primer semestre del presente año, el Gobierno nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley de modificaciones al PGN de 2013 el cual persigue varios objetivos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Adecuar la estructura del presupuesto general de la Nación a algunas novedades surgidas de la reciente reforma tributaria, Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, que dispuso, entre otras medidas, la creación de la Contribución sobre la Renta para la Equidad – CREE²⁶, tributo constituido por el aporte con el que contribuirán las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios. En lo fundamental, su pago sustituirá parcialmente las rentas parafiscales, que se eliminan para los empleadores que pagan salarios inferiores a 10 smlv, y con las cuales se financiaba anteriormente parte sustancial de la operación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del

²⁶ El recaudo y administración del CREE será una función de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. También estará a cargo de la DIAN el recaudo y administración del impuesto nacional al consumo y del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, creados por la misma Ley 1607 de 2012 (artículos 71 y 167, respectivamente). De acuerdo con la garantía de financiación de los sectores beneficiarios de los recursos del impuesto CREE, en la ley en mención se ordena la creación de un fondo especial sin personería jurídica con los recaudos del nuevo impuesto.

Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. Así mismo, a partir de la implementación del sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del CREE se exoneran a los mismos empleadores el pago del 8,5% correspondiente al aporte patronal de salud sobre los empleados que devenguen hasta 10 smlv, recursos que antes ingresaban directamente al sistema de seguridad social en salud y que al ser parte de este tributo lo harán ahora a través del PGN²⁷.

Este impuesto se viene aplicando desde comienzos del mes de mayo, esto es, desde que entró en vigencia el correspondiente sistema de retenciones en la fuente. De acuerdo con la norma, la tarifa del CREE será del 8% y, de manera transitoria, del 9% durante los años 2013, 2014 y 2015. Inicialmente su recaudo se orientará prioritariamente a la financiación de los programas de inversión social, en especial para la población usuaria más necesitada, a cargo del SENA y del ICBF²⁸.

En uso de las facultades otorgadas por los párrafos segundo del artículo 28; segundo del artículo 71, y cuarto del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, el Gobierno nacional, mediante los Decretos 565 del 21 de marzo de 2013, el Decreto 850 del 25 de abril de 2013, y el Decreto 939 de 2013, incorporó en el PGN el impuesto nacional al consumo, impuesto nacional a la gasolina y al ACPM e Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE, en la parte que se destina al ICBF y al SENA. En estos mismos decretos se sustituyeron los ingresos tributarios con que se compensaron aquellos en la reforma tributaria, toda vez que el impuesto al consumo sustituye el impuesto a cargo de algunos contribuyentes por IVA; el de la gasolina y ACPM, al impuesto global a los mismos productos, el cual desaparece, y parcialmente al IVA que reconocían en esta cadena de productos.

Como quiera que el componente para salud y el punto adicional transitorio del impuesto CREE²⁹ constituyen ingresos nuevos creados por la Ley 1607 de 2012, que se canalizarán

²⁷ La Ley 1607 de 2012 dispuso que a partir del 1° de enero de 2014 (artículo 24) una porción del CREE se destinará en la forma que determina la ley a financiar el sistema de seguridad social en salud (artículo 20). Los recursos que lo financien se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que los transferirá mensualmente al Fosyga; con esta operación se entiende ejecutada la apropiación (artículo 24).

²⁸ De la tarifa del 8% del impuesto CREE, 3,6% se destinan al ICBF (2,2%) y al SENA (1,4%) y el resto financiará el sector salud. El punto adicional temporal se distribuye entre Régimen Subsidiado de Salud, instituciones de educación superior y sector agropecuario.

²⁹ La Ley 1607 de 2012 señala: *Artículo 24. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para los periodos gravables 2013, 2014 y 2015 el punto adicional de que trata el párrafo transitorio del artículo 23, se distribuirá*

hacia gastos no contemplados en el presupuesto vigente, para su correcta ejecución y cumplimiento de la ley, tanto desde el punto de vista de las rentas como de las erogaciones, se precisa efectuar las operaciones presupuestales que permitan incluir tales recursos en el presupuesto vigente de rentas y recursos de capital y canalizarlos, simultáneamente, hacia el gasto en instituciones de educación superior, salud, y sector agropecuario, identificando en cada caso su fuente de financiación. Tales operaciones se incluyeron en este proyecto de ley³⁰.

De esta forma, se efectúan los ajustes presupuestales requeridos en el presupuesto de rentas y apropiaciones para la vigencia fiscal de 2013 y se incorporan para su ejecución las rentas y gastos que ordena la Ley 1607 de 2012, con lo cual se da cumplimiento al principio de legalidad de que trata la Constitución Política.

- Cumplir los acuerdos establecidos a comienzos del mes de marzo con los productores cafeteros para apoyar financieramente la caficultura nacional, teniendo en cuenta principalmente las condiciones climáticas que redujeron la floración del grano, la caída del precio internacional del café, el alza en los costos de producción y la revaluación del peso, que provocaron la movilización de los productores de café durante los pasados meses de febrero y marzo.

Mediante el mecanismo de mesas de diálogo establecidas para el efecto, el 7 de marzo, en la ciudad de Pereira, se llegó a una solución concertada entre los caficultores y el Gobierno nacional. El acuerdo contempla el compromiso de crear un programa de Protección al Ingreso Cafetero (PIC), que otorga un apoyo a los caficultores de \$145 mil por carga de café, si el precio base de compra publicado por la Federación Nacional de Cafeteros es inferior a \$700 mil por carga de café pergamino seco de 125 Kg. Así mismo, se acordó una garantía adicional; la seguridad de que si el precio

así: cuarenta por ciento (40%) para financiar las instituciones de educación superior públicas, treinta por ciento (30%) para la nivelación de la UPC del Régimen Subsidiado en Salud, y treinta por ciento (30%) para la inversión social en el sector agropecuario. Los recursos de que trata este párrafo serán presupuestados en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos a las entidades ejecutoras. (...).

³⁰ Las operaciones presupuestales de que trata este proyecto de ley de modificación al PGN se refieren a los recursos que se captarán, a partir de mayo de 2013, mediante el mecanismo de retención en la fuente que desde dicho mes ha implementado el Gobierno nacional en cumplimiento de la reciente reforma tributaria. Por las razones explicadas arriba, se exceptúan los 2,2 puntos del ICBF y los 1,4 puntos del SENA, los cuales ya se incorporaron al PGN de 2013, con base en las facultades dadas por la ley en mención.

cae por debajo de \$480 mil por carga, el PIC pagará \$165 mil por carga. Para que estos acuerdos queden con el debido respaldo presupuestal, el Gobierno nacional se comprometió a incluirlos en la ley de traslados presupuestales.

El PIC tiene un costo cercano a los \$800 mil millones, solo por el año de 2013, y los pagos correspondientes se efectúan a través de la Federación Nacional de Cafeteros.

- Financiar la ejecución de proyectos en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, PIPE, que el Gobierno puso en marcha recientemente; con el fin de desarrollar una política presupuestal contracíclica que apoye el crecimiento de la economía y la generación de empleo, especialmente en aquellos sectores que, como el industrial y el agropecuario, han perdido dinamismo en meses recientes. Este plan combina medidas transversales y sectoriales: en algunos casos de carácter administrativo y en otros, regulatorio. Así mismo, ha decidido utilizar de manera más activa la política fiscal, por los efectos multiplicadores que ésta tiene, en especial a través del gasto público, buscando el máximo efecto sin afectar la sostenibilidad fiscal con la que se encuentra comprometido.

El PIPE se ejecutará durante el periodo comprendido entre 2013 y 2015 y deberá reflejarse en mejores indicadores de crecimiento, empleo y seguridad ciudadana. Contempla un conjunto de medidas transversales a la economía, así como algunas medidas específicas dirigidas a apoyar aquellos sectores con mayor potencial en materia de productividad y generación de empleo. Entre estos se destacan principalmente los sectores de infraestructura, vivienda, comercio e industria, agricultura, y defensa y seguridad. Medidas que en buena parte tendrán un efecto favorable sobre las economías regionales y locales y sobre la calidad de vida de su población.

- Incluir algunas operaciones que se consideran necesarias para la correcta ejecución del presupuesto de algunas entidades. El Gobierno nacional ha expresado que precisa introducir modificaciones en el presupuesto de algunas entidades, que permita su ejecución sin contratiempos. Además, algunas modificaciones se efectúan para atender la recomendación de la Contraloría General de la República que, en cumplimiento de su función de advertencia, exhortó a las entidades que hacen parte del PGN para que diesen cumplimiento a la Sentencia C-614 de la Corte Constitucional sobre la obligatoriedad de formalizar las plantas de personal y evitar que en el

presupuesto de inversión se incluyan gastos de personal que metodológicamente no deben hacer parte de este sino del de funcionamiento.

- Fortalecer la situación de nuestras comunidades, mediante la construcción y mantenimiento de las vías terciarias constituye una de las prioridades regionales. El propósito es reestablecer sus condiciones de transitabilidad, afectadas permanentemente por el invierno, lo cual dificulta el desarrollo del campo colombiano y el acceso a los mercados de los productos agropecuarios. Esta estrategia contribuirá, sin duda alguna, a los propósitos del Gobierno nacional de mejorar los índices de empleo y de reducir los de pobreza y desigualdad.

Como se registra en el Cuadro 6.8 de los \$2,7 billones que se adicionan en funcionamiento, cerca de \$2,5 billones son transferencias y corresponden fundamentalmente a la incorporación de recursos del CREE. Todo esto es gasto social, con beneficiarios definidos en la Ley 1607 de 2012 (salud, educación superior y sector agropecuario). No se trata de un incremento en gastos de personal o en compra de bienes y servicios, sino de una operación que se hace por mandato de la ley, para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuente con título legal para trasladar los recursos a sus beneficiarios.

Cuadro 6.8: Modificaciones PGN 2013

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	ADICIONES	REDUCCIONES	CONTRACREDITOS	CRÉDITOS	NETO
	(1)	(2)	(3)	(3)	(4)=(1+2+3)
I. FUNCIONAMIENTO	2.694	(124)	(220)	1.140	3.490
Gastos de Personal	19	(1)	(8)	127	137
Gastos Generales	121	(0)	(23)	176	273
Transferencias	2.554	(122)	(189)	837	3.079
II. SERVICIO DE LA DEUDA	-	-	(926)	-	(926)
Deuda Interna	-	-	(926)	-	(926)
III. INVERSIÓN	861	(37)	(2.143)	2.149	830
IV. TOTAL (I + II + III)	3.555	(161)	(3.289)	3.289	3.394
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	3.555	(161)	(2.363)	3.289	4.320

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

De otra parte, por las características con que se han diseñado las operaciones presupuestales, el efecto sobre el balance fiscal estimado en la revisión del Plan Financiero incorporado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2012 (MFMP 2012) será nulo, razón por la cual, para 2013 se mantiene la meta de déficit del Gobierno nacional Central (GNC) del -2,4% del PIB, prevista en dicho documento.

Con estas modificaciones, el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 quedaría así (Cuadro 6.9):

Cuadro 6.9: Presupuesto de gastos 2013 con Ley de Traslados

Miles de millones de pesos

Concepto		Apropiación Vigente	Ley de traslados	Apropiación Definitiva
		(1)	(2)	(3)
I.	FUNCIONAMIENTO	97.145	3.490	100.635
	Gastos de Personal	20.449	137	20.586
	Gastos Generales	6.800	273	7.074
	Transferencias	68.405	3.079	71.484
	Operación Comercial	1.491		1.491
II.	SERVICIO DE LA DEUDA	45.467	(926)	44.541
	Deuda Externa	6.955		6.955
	Deuda Interna	38.512	(926)	37.586
III.	INVERSIÓN	42.953	830	43.783
IV.	TOTAL (I + II + III)	185.565	3.394	188.958
V.	TOTAL SIN DEUDA(I + III)	140.098	4.320	144.418

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

El proyecto de ley fue aprobado por las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes el 17 y 19 de junio, respectivamente y pasa a sanción presidencial³¹.

6.2.3. Sistema General de Regalías (SGR)

El Acto Legislativo (AL) No. 05 de julio de 2011, creó el Sistema General de Regalías (SGR), desarrollado por la Ley 1530 de 2012. Después de varias décadas, con la

³¹ Sancionada mediante Ley 1640 de 2013 y liquidada por el Decreto 1530 de 2013.

colaboración del Congreso de la República pudo lograrse la modificación del desigual mecanismo de distribución de las regalías. El cambio a un nuevo sistema de distribución corrigió la inequidad existente entre las regiones. Hasta antes de la reforma, más del 80% de las regalías directas se destinaba a regiones con menos del 20% de la población del país. La reforma constitucional que se efectuó dispuso que las regiones continuarán siendo las beneficiarias de los recursos provenientes de las regalías y las compensaciones, pero distribuidas de una manera más equitativa entre toda la población.

Este cambio ha convertido a las regalías en una herramienta muy poderosa y eficaz de inclusión social. La reforma a las regalías, con sus componentes de equidad regional y de equidad social, hace parte de la gran estrategia que estamos desarrollando para reducir la pobreza en el país. Los resultados que muestran las cifras proporcionadas por el DANE demuestran que el efecto ha sido positivo y los niveles de pobreza y pobreza extrema empiezan a registrar una tendencia descendente muy fuerte, que estamos seguros se mantendrá en los próximos años.

El SGR está conformado por la totalidad de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías y compensaciones, producto de la explotación de recursos naturales no renovables. El total de las regalías se reparte entre las regiones para financiar proyectos de inversión que contribuyan a mejorar su competitividad y la del país y a reducir las desigualdades existentes. El SGR está integrado por seis componentes básicos: Fondo de Ahorro y Estabilización; Ahorro Pensional Territorial; Participación Directa de Productores; Fondo de Desarrollo Regional; Fondo de Compensación Regional, y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Fuera de estos, la normatividad prevé otros beneficiarios y conceptos de gasto.

Mediante la Ley 1530 de 2012 se reguló la organización y el funcionamiento del SGR. El objeto de esta ley es determinar 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, así como el régimen presupuestal del SGR. De acuerdo con esta misma ley, este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución, la viabilización, aprobación y priorización de los proyectos de inversión corresponde a los Órganos Colegiados

de Administración y Decisión (OCAD), también denominados 'Triángulos de Buen Gobierno'. En estos órganos participan el Gobierno nacional, alcaldes y gobernadores, en forma general. Para efectos de los ejercicios de planeación regional del SGR se han conformado seis regiones: Caribe, Centro-Oriente, Pacífico, Eje Cafetero, Centro-Sur y El Llano, cada una integrada por los departamentos del área.

La Constitución y la Ley 1530 de 2012 han dispuesto explícitamente que las regalías no hagan parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), ni del Sistema General de Participaciones. Sin embargo, comoquiera que las regalías deben administrarse con criterio presupuestal, el correspondiente presupuesto que distribuye los recursos provenientes de las regalías, y que forma parte de un sistema presupuestal autónomo por mandato constitucional, deberá ser presentado y aprobado en el Congreso, en las fechas, plazos y procedimientos dispuestos por la mencionada Ley 1530 de 2012. Además, la norma ha previsto que sea un presupuesto bienal, a diferencia del PGN cuya vigencia es de carácter anual.

Existe otra diferencia importante entre el PGN y el presupuesto del SGR. En efecto, el PGN es un presupuesto de causación, esto es, se formula con base en la proyección anual de las rentas y recursos de capital, sin tener en cuenta estrictamente el recaudo efectivo, mientras los gastos se contabilizan de acuerdo con los compromisos efectuados en ese año. En el caso del presupuesto del SGR, que es de caja, los ingresos se contabilizan de acuerdo con los valores efectivamente recaudados por concepto de regalías y compensaciones y los gastos, en función de los pagos efectuados durante el bienio. La diferencia se incorpora al presupuesto del siguiente bienio.

El presupuesto del SGR es la mejor estimación de los posibles ingresos del sistema, con base en una proyección que elaboran las entidades especializadas adscritas al Ministerio de Minas y Energía y se materializa en el Plan de Recursos. Este presupuesto de caja constituye una herramienta fundamental para la planeación de la inversión en las regiones a través de las decisiones de los OCAD. Por esta razón, los recursos recaudados que no hayan sido girados durante la vigencia se incorporarán como disponibilidades iniciales en el presupuesto del siguiente bienio, conforme a los cierres que para el efecto se realicen en el presupuesto del SGR y en los capítulos independientes de regalías del presupuesto de las entidades que reciban recursos del Sistema.

Por ser un presupuesto de caja, la norma autoriza al Gobierno nacional a realizar los ajustes que sean necesarios si durante la ejecución del presupuesto se presenten

diferencias entre los recursos proyectados y los efectivamente recaudados, siempre y cuando no se modifique el monto total de los ingresos aforados en el presupuesto aprobado por el Congreso de la República.

En el caso de que se presentasen circunstancias favorables que modifiquen significativamente el monto esperado de los ingresos, el Gobierno nacional propondrá al Congreso de la República los ajustes que se requieran. También lo hará cuando el monto efectivo del recaudo sea superior al que se haya previsto en el presupuesto de la correspondiente bienalidad. La diferencia entre el presupuesto 2012 y recaudo efectivo en ese mismo año, así como los ajustes que se requieran como resultado del cierre del presupuesto de esa vigencia se incorporarán en el presupuesto del bienio siguiente.

Presupuesto del SGR vigencia 2012

El Acto Legislativo 05 de 2011 dispuso que el SGR empezará a regir desde el 1 de enero de 2012, razón por la cual desde esa fecha debería contar con el correspondiente presupuesto, de conformidad con lo previsto en la ley que regulase el SGR. Comoquiera que esta ley no se aprobó en 2011, el referido acto legislativo previsivamente dispuso que el Gobierno nacional expidiera el presupuesto del SGR para la vigencia fiscal de 2012 mediante decreto con fuerza de ley, a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

Acto Legislativo 05 de 2011: ARTÍCULO 2º. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así: (...).

PARÁGRAFO 5º. TRANSITORIO. El Sistema General de Regalías regirá a partir de 1º de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2º 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 6º. 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.

En consecuencia, el Gobierno nacional, en uso de las facultades otorgadas por el AL 05 de 2011, expidió el Decreto 4950 de 2011, mediante el cual se aprobó el presupuesto del SGR

para la vigencia fiscal de 2012 por la suma de \$8,3 billones. La distribución de los recursos se hizo de conformidad con lo previsto en las normas que crean y reglamentan el SGR.

En fecha posterior a este decreto, se revisaron los supuestos empleados para calcular el valor esperado de las regalías de 2012, se estimó en ese momento que el recaudo por regalías y compensaciones podía llegar a ser superior al presupuestado inicialmente y el monto a recibir por las regiones y demás beneficiarios alcanzaría los \$9,1 billones. El ajuste correspondiente se efectuó mediante el Decreto 1243 de 2012, quedando el presupuesto del SGR para 2012 como se presenta en el Cuadro 6.10.

Cuadro 6.10: Distribución Sistema General de Regalías 2012

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	VALOR
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS *	9.099,6
1. FISCALIZACIÓN, YACIMIENTOS Y CARTOGRAFÍA	182,0
2. MUNICIPIOS RÍO MAGDALENA Y CANAL DEL DIQUE	45,5
3. SISTEMA DE MONITOREO, S. C. & E	63,7
4. FUNCIONAMIENTO DEL SGR	118,3
5. FONDO AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	869,0
6. FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (C&T)	869,0
7. FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN (AHORRO)	2.172,5
- 1/5 para directas	434,5
= Ahorro neto	1.738,0
8. ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR)	2.389,8
+ 1/5 del Fondo de Ahorro	434,5
+ Compensaciones del FDR a directas	177,2
= Total directas	3.001,5
9. FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR)	955,9
- Compensaciones del FDR a directas	177,2
= Total FDR	778,7
10. FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)	1.433,9
Proyectos de impacto local	573,5
Destinación a proyectos locales, mun de NBI 35%	430,2
Destinación a proyectos locales, mun de categorías 4ta, 5ta y 6ta y NBI<=35%	143,4
Proyectos de impacto regional	860,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

La formulación del proyecto de ley de presupuesto del SGR para la vigencia siguiente se efectuaría una vez aprobada la correspondiente ley reglamentaria, atendiendo los plazos, procedimientos y distribución previstos en esta y en las demás normas que reglamentan y desarrollan el SGR para un periodo bienal. En este caso, el bienio 2013-2014.

Presupuesto bienal del SGR 2013-2014

Aprobada la ley reglamentaria, Ley 1530 de 2012, los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, en nombre del Gobierno nacional, pusimos a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2013 - 2014, siendo aprobado por esta Corporación por un valor de \$17,7 billones, con la distribución prevista en la Constitución y en la mencionada Ley 1530 de 2012. Esta cifra equivale aproximadamente, en promedio anual, a \$9 billones, muy parecida a la estimada para 2012.

Su presentación se hizo en cumplimiento de la Constitución Política (en especial a los artículos 360 y 361), la Ley 1530 de 2012 y demás normas que reglamentan y desarrollan el SGR. La distribución de las regalías, entre beneficiarios y otros conceptos de gasto, tuvo en cuenta los criterios y porcentajes que la normativa explícitamente señala. En el Cuadro 6.11 se resume la distribución y valor aprobados del SGR para el bienio 2013-2014.

Cuadro 6.11: Distribución del Sistema General de Regalías bienio 2013-2014

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2013	2014	BIENIO
INVERSIÓN	6.123,7	5.868,5	11.992,1
ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR) 1/	2.100,6	1.530,4	3.631,0
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR), Total	1.245,5	1.393,5	2.639,0
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR), MONTO QUE PODRÁ DESTINARSE A COMPENSAR ASIGNACIONES DIRECTAS 2/	334,9	511,4	846,2
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR) DESCONTANDO EL MONTO QUE PODRÁ DESTINARSE A COMPENSAR ASIGNACIONES DIRECTAS /3	910,6	882,1	1.792,7
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)-> 60%	1.120,9	1.254,1	2.375,1
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)-> ESPECÍFICAS-> 40%	747,3	836,1	1.583,4
FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (C&T)	863,8	811,4	1.675,1
MUNICIPIOS RÍO MAGDALENA Y CANAL DIQUE	45,7	42,9	88,6
AHORRO	2.559,6	2.288,2	4.847,8
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN (AHORRO) 4/	1.695,9	1.476,8	3.172,7
FONDO AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	863,8	811,4	1.675,1
OTROS	457,0	429,3	886,3
FUNCIONAMIENTO DEL SGR	182,8	171,7	354,5
FISCALIZACIÓN, YACIMIENTOS Y CARTOGRAFÍA	182,8	171,7	354,5
SISTEMA DE MONITOREO, S. C. & E	91,4	85,9	177,3
TOTAL SGR	9.140,3	8.585,9	17.726,2

1/ Incluye la parte del Fondo de Ahorro y Estabilización (aplica solo hasta 2014) y no contiene los montos que podrán usarse para compensar asignaciones directas, según A.L. 05 de 2011

2/ Según A. L. 05 de 2011, aplica solamente hasta 2020

3/ Según A. L. 05 de 2011, aplica solamente hasta 2020

4/ A estos valores se ha descontado 1/5 del ahorro (aplica solo hasta 2014)

NOTAS:

a. En el cálculo del FCR, se usó tasa de desempleo calculada por el DNP para los años 2013 y 2014. Para los años 2015 a 2022 se tomó el dato de 2014

b. La población de 2021 y 2022 se proyectó con base en la tasa geométrica promedio entre 2013 y 2020

c. El NBI en todos los casos es el calculado por el DANE en el Censo 2005

d. Los datos de pasivo del Fonpet fueron reportados con corte a 31 de diciembre de 2011 en comunicación oficial del Ministerio de Hacienda de fecha 28 de junio de 2012

e. Se tomaron los siguientes porcentajes: i) 2% para fiscalización; ii) 0,5% para municipios Río Magdalena y Canal Dique; iii) 1% para monitoreo; 2% para funcionamiento.

Cierre presupuestal del SGR 2012 y ajuste presupuesto bienal SGR 2013-2014

Ahora bien, por las características del sistema presupuestal del SGR, el artículo 12 de la Ley 1606 de 2012 dispuso que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe realizar el cierre del Presupuesto del SGR para la vigencia fiscal de 2012, con base en los montos finales de los recursos recaudados por el sistema y los giros efectivamente realizados, teniendo en cuenta la distribución inicial hecha de conformidad con la ley.

De igual manera, facultó al Gobierno nacional para que mediante decreto adelantara los ajustes al presupuesto del SGR para el bienio 2013-2014, definiendo el ajuste en los ingresos y gastos del mismo e identificando las apropiaciones con las que deben atenderse los giros pendientes de realización.

Las Secretarías Técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión definirán los giros pendientes de realizarse a los ejecutores de los proyectos y lo informará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, de conformidad con el Plan Bienal de Caja autorizado, dicho Ministerio efectúe el cierre del presupuesto de que trata el presente artículo.

En ejercicio de estas facultades, el Gobierno nacional mediante Decreto 1399 del 28 de junio de 2013 procedió a efectuar el cierre presupuestal de la vigencia 2012 del SGR con base en los montos finales de los recursos recaudados por el Sistema, los giros efectivamente realizados, y teniendo en cuenta la distribución inicial hecha de conformidad con la Ley (Las cifras utilizadas fueron las disponibles con fecha de corte a 29 de mayo de 2012).

La distribución inicial del presupuesto del SGR 2012 contenida en el Decreto 1243 de 2012, así como el proceso de cierre con base en los valores definitivos recaudados y los giros efectivamente realizados en 2012, fue realizada por el DNP en cumplimiento de lo señalado en el numeral 5 del artículo 9 de la Ley 1530 de 2012, aplicando los diferentes parámetros, porcentajes y reglas de distribución contenidas en el artículo 2 del Acto Legislativo No. 05 de 2011, la Ley 1530 de 2012, y el Decreto 1073 de 2012 y reportada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el proceso de cierre del presupuesto de 2012, para mantener la consistencia de cifras en cuanto a distribución y giro de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, se requirió efectuar algunos ajustes. Se calcularon las diferencias entre el presupuesto distribuido inicialmente y los giros efectivamente realizados en 2012 a los diferentes conceptos de distribución del SGR previstos en la norma, atendiendo la liquidación según recaudo (Cuadro 6.12).

Cuadro 6.12: Distribución inicial, liquidación según recaudo y giros efectivamente realizados, SGR 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Distribución inicial Ppto (P)	Liquidación según recaudo (R)	Giros efectivos realizados (G)
Gastos de admón órganos SGR	364,0	425,7	287,6
Fondos y beneficiarios	5.734,1	6.798,6	3.925,2
Receptoras directas y compensaciones	3.001,5	3.417,2	2.623,2
Total	9.099,6	10.641,5	6.836,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional
A 30 de junio de 2013

Los resultados obtenidos para el cierre presupuestal de la vigencia 2012, fueron el respaldo para que el Gobierno nacional procediese a ajustar el presupuesto del SGR del bienio 2013-2014, definiendo el ajuste a los ingresos y gastos del mismo, e identificando las apropiaciones con cargo a las cuales se deben atender los giros pendientes de realización. La distribución incorporada por el Decreto 1399 de 2013 en el vigente presupuesto del bienio 2013-2014 se efectuó siguiendo los mismos criterios que se utilizaron para distribuir el presupuesto de la vigencia de 2012 (Cuadro 6.13).

Cuadro 6.13: Cierre presupuesto 2012 y ajustes al presupuesto bienio 2013-2014

Miles de millones de pesos

Concepto	Distribución ajustada 2012 (P)	Giros efectivos realizados (G)	Diferencia (P-G) Cierre SGR 2012
Gastos de admón órganos SGR	364,0	287,6	76,4
Fondos y beneficiarios	5.734,1	3.925,2	1.808,9
Receptoras directas y compensaciones (Con ajuste en P)	3.001,5	2.623,2	378,3
Total	9.099,6	6.836,0	2.263,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Mayor recaudo del SGR durante la vigencia de 2012

Con base también en la información remitida por las entidades responsables se pudo determinar que el valor recaudado en 2012, por concepto de regalías y compensaciones, rendimientos financieros y margen de comercialización para el SGR, ascendió a \$10,6 billones. Suma superior en \$1,5 billones al valor aforado en el presupuesto de 2012 de \$9,1 billones.

De acuerdo con la norma, este mayor valor deberá incorporarse en el presupuesto del SGR, bienio de 2013-2014, distribuido con los mismos criterios utilizados para la distribución inicial en el presupuesto del SGR de 2012, en el entendido de que se causó y recaudó en 2012 y, por lo mismo, se le debe aplicar la misma normatividad utilizada en la distribución inicial. Como ese mayor valor recaudado, a diferencia de los recursos del cierre presupuestal, no hacía parte integral del presupuesto de 2012, el Gobierno nacional tramitará en el segundo semestre de 2013 el correspondiente proyecto de ley de adición para incorporarlos al presupuesto de la actual vigencia bienal 2013-2014.

6.2.4. Informe atención a víctimas 2012-2013

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno nacional a través del Presupuesto General de la Nación ha programado alrededor de \$15 billones para los programas de atención y reparación a víctimas, que junto con los recursos apropiados por las entidades territoriales para atender los componentes de educación y salud suman un presupuesto sin precedentes para la atención a víctimas.

En el año 2012 se programaron del Presupuesto General de la Nación \$3,8 billones, de los cuales \$2,5 billones fueron de inversión y \$1,3 billones de funcionamiento. Estos últimos incluyeron \$932 mm para el Fondo de Reparación Víctimas que se ejecuta a través del rubro de Transferencias de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

Para el presupuesto de la vigencia 2013 que se proyectó en el 2012, se programaron recursos del Presupuesto General de la Nación por el orden de \$4 billones, de los cuales \$2,9 billones son de inversión y \$1,05 billones para funcionamiento, que incluyen \$654 mm del Fondo de Reparación para las Víctimas. Lo anterior muestra un crecimiento en la asignación para la política de víctimas entre las vigencias 2012 y 2013 del 5%.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda ha participado activamente en todas las instancias que la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 le han otorgado. Se destacan la participación en los diez subcomités del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas –SNARIV (artículo 241 del Decreto 4800 de 2011), los Comités Ejecutivos de la Unidad de Tierras (artículo 107 del Decreto 4800 de 2011) y la Unidad de Víctimas (artículo 164 Decreto 4800 de 2011), así mismo, ha participado en el subcomité interinstitucional para la coordinación de la política de víctimas entre las entidades de orden nacional y las entidades de orden territorial (artículo 259 del Decreto 4800 de 2011).

En todas las instancias anteriormente señaladas el papel de Ministerio de Hacienda ha sido el de velar por el cumplimiento de lo programado en los Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012, lo cual ha significado que la política se ciña a lo ordenado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y se desarrolle sobre principios de sostenibilidad fiscal y financiera necesarias para su cabal ejecución.

Asimismo, esta cartera ha participado en las respuestas e implementación de las órdenes de la Corte Constitucional en cuanto a la población desplazada a propósito de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. De lo anterior, se destacan en el 2012 los informes de seguimiento a la Orden segunda del Auto 383 de 2010, a la Orden quinta del Auto 219 de 2011 y la respuesta al Auto 173 de 2012.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha procurado incluir dentro de su accionar normal las actividades que tienen relación con la política de víctimas, por

tanto diseñó e incluyó dentro del Sistema de Monitoreo de la Gestión Integral – SMGI de la entidad el plan “Ini.2012.RS1.001: Contribuir desde el marco de la competencia del MHCP, al desarrollo del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, el cual tiene como objetivo realizar seguimiento a los compromisos del MHCP dentro del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. De este plan se destaca la conformación de un grupo interdisciplinario al interior del Ministerio que cuenta con la participación de 18 profesionales de diferentes áreas que están a cargo de llevar a buen término las responsabilidades del Ministerio en cuanto a la política de víctimas.

6.2.5. Proyecto efectividad y eficiencia del gasto

Como parte de su visión a largo plazo, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) se ha planteado objetivos que contribuyan a mejorar la calidad del gasto en el sector público, de manera que la mejor gestión presupuestaria contribuya decididamente a la satisfacción de las necesidades de toda la población, especialmente la más vulnerable.

Sobre la base de estos criterios, el cambio esperado es pasar de un control y monitoreo del presupuesto orientado hacia el Estado, a un control y monitoreo del presupuesto orientado a la efectividad de la gestión pública: cada peso debe convertirse, directa o indirectamente, en un bien o servicio para los ciudadanos.

Para lograrlo, se han propuesto dos objetivos fundamentales: i) Mejor gestión presupuestaria, para orientar la administración del presupuesto hacia la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos, convirtiendo al presupuesto en una herramienta de gestión pública y ii) Mayor transparencia y rendición de cuentas, haciendo que los procesos, a través de los cuales los recursos públicos se convierten en bienes y servicios, sean transparentes y comprensibles para los ciudadanos.

En la búsqueda de estos propósitos, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puso en marcha el Proyecto para la Efectividad y la Eficiencia del Gasto Público. En el marco de dicho proyecto, se han planteado las siguientes estrategias: i) diseño y desarrollo institucional y organizacional que permita una administración efectiva y eficiente del presupuesto; ii) diseño y desarrollo de sistemas de información, que facilite la toma de decisiones

gerenciales, y provea la información que contribuya a la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto implica también la modificación de los esquemas de clasificación presupuestal.

La posibilidad de transformar un sistema presupuestal como el colombiano, que se preocupa principalmente por "cuánto gastar" en otro que se preocupa adicionalmente por "en qué gastar" y "cómo gastar" de manera eficiente y efectiva, pasa inevitablemente por un cambio que involucra trascender de una concepción puramente fiscalista del gasto a otra esencialmente basada en su desempeño; de una concepción donde se asigna y evalúa el gasto con base en su ejecución financiera, a otra donde se asigna y evalúa con base en los productos (bienes y servicios), resultados e impactos que genera.

En términos generales, la experiencia internacional reciente evidencia que los países que han reformado sus sistemas de gestión pública con resultados positivos sobre la gestión, transparencia, monitoreo y beneficios del gasto público, han dedicado grandes esfuerzos a la generación y uso de información de desempeño de los procesos de servicio del sector público como complemento indispensable de los sistemas de información presupuestal.

En el marco del proyecto, se han obtenido los siguientes resultados:

Se consolidó y fortaleció del Portal de Transparencia Económica (PTE). Durante 2012 y lo corrido de 2013, se han agregado nuevos reportes al PTE. Estos reportes constituyen módulos de lo que hemos llamado los tableros de control gerencial, los cuales pretenden proveer información valiosa para el monitoreo del desempeño de gasto de las entidades del sector público, y la toma de decisiones gerenciales. Además de los tableros de control y sus componentes, también se trabajó en el fortalecimiento funcional del PTE y en una nueva versión que sea más fácil de entender y consultar por parte de usuarios externos. Esta nueva versión estará disponible al público a partir del mes de agosto de 2013.

Durante el año 2012, se desarrolló un proyecto de cooperación con el Banco Mundial para hacer un diagnóstico del sistema presupuestal colombiano. Además del valor intrínseco del informe, el diagnóstico y recomendaciones que éste contiene con toda seguridad serán un insumo central en el proceso de valoración que tarde o temprano hará la OCDE al sistema presupuestal colombiano. Esto le permite al Gobierno comenzar a adelantar

las acciones pertinentes para estar mejor preparados ante la evaluación de la OCDE en esta materia.

Se elaboró un documento que reúne, articula y ordena la visión del futuro de la gestión del gasto público en Colombia, el cual servirá para orientar los esfuerzos en materia de ajuste organizacional, clasificaciones presupuestales, metodologías de medición de desempeño y costeo de los bienes y servicios del sector público, desarrollo y fortalecimiento de sistemas de información, entre otros.

Se elaboró un proyecto de decreto que desarrolla los procedimientos y alcances del Marco de Gasto de Mediano Plazo y su articulación con otras herramientas de programación presupuestal; un proyecto de decreto sobre el uso de vigencias futuras para proyectos de Asociación Público Privada; el Decreto 1399 de 2012 y la Resolución 01 de 2013 que regula el Sistema General de Regalías.

Se diseñó una metodología para hacer seguimiento a la gestión presupuestal de las empresas industriales y comerciales del estado, enmarcando dentro de un ejercicio de planeación estratégica y con un enfoque financiero, que permita tener elementos para evaluar la gestión empresarial dentro del seguimiento que sigue a la aprobación de los presupuestos.

Se inició el proceso de adopción del Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional 2001.

Se comenzó a diseñar una metodología para el costeo de, por un lado, los insumos utilizados en la entrega de bienes y servicios producidos por el sector público y, de manera subsiguiente, el costeo de los bienes y servicios mismos.

Se comenzó un estudio para establecer definiciones alternativas de los componentes de gasto público (inversión y gastos operativos) y procesar la información de gasto existente de acuerdo con esas nuevas definiciones.

Se estructuró un proyecto de cooperación técnica con el Ministerio de la Economía y las Finanzas de la República de Francia. El objetivo del proyecto es conocer más de cerca la experiencia de reforma del sistema presupuestario francés, la cual tuvo como eje la expedición y entrada en vigencia de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas

(LOLF, por sus siglas en francés). Durante el mes de octubre de 2013 visitará al país una misión de expertos franceses.

Se propuso una reorganización de la DGPPN que eventualmente le permita a esta dependencia aumentar significativamente su capacidad para promover la efectividad y eficiencia de la entrega de bienes y servicios, y su capacidad para producir datos, información y análisis para informar y mejorar la toma de decisiones sobre asignación presupuestal.

Todos estos logros están orientados a convertir el presupuesto en una herramienta de gestión pública mediante la construcción de capacidad organizacional, la producción de información y análisis sobre gasto público y desempeño, y el estudio y adopción de prácticas y procesos presupuestales modernos provenientes de experiencias internacionales exitosas que se han convertido en estándares aceptados por la comunidad internacional.

6.3. RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

La DGPPN es consciente de que alcanzar las metas implica retos. Existen eventos contingentes que pueden afectar el cumplimiento de las actividades propuestas. Algunos externos, especialmente relacionados con el comportamiento de la economía internacional que podrían afectar la economía colombiana y modificar las orientaciones de política del Gobierno nacional. Otros internos, más cercanos al ejercicio presupuestal relacionados por ejemplo, con situaciones como la ejecución de la Ley 1448 de 2011, que podría demandar recursos adicionales a los contemplados en las proyecciones fiscales actuales (Documento Conpes 3712 de 2011); las demandas contra el Estado podrían generar presiones sobre el gasto que obliguen a modificar las prioridades de gasto; persiste la incertidumbre sobre el tamaño del pasivo pensional y los faltantes por cubrir de la sentencia de la Corte Constitucional en salud, y víctimas de desplazamiento forzado. Así mismo, y de resultar exitosas las conversaciones que actualmente se adelantan con las FARC, y las que se realicen con otras organizaciones que actúan por fuera de la legalidad, será preciso ajustar los presupuestos futuros tomando en consideración las necesidades fiscales que surjan y los compromisos que se suscriban.

7. DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

7.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

En un panorama de mediano plazo y en materia de descentralización fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP –a través de la DAF–, se visualiza como una entidad encargada de apoyar a las entidades territoriales en el propósito de mantener sus finanzas sanas y sostenibles, de tal modo que, en ejercicio de su autonomía, la gestión financiera de éstas se afiance como un instrumento eficaz para promover la prosperidad regional y local.

En otras palabras, la visión de largo plazo del MHCP en materia de descentralización fiscal es asistir a los departamentos y municipios en la tarea continua de fortalecer sus capacidades de gestión financiera, de tal modo que mediante el perfeccionamiento de estas habilidades se generen círculos virtuosos de mejor oferta de bienes y servicios públicos, mayor competitividad económica, estándares más altos de bienestar social y mayores recaudos tributarios en todos los rincones del país.

Desde esta óptica, el MHCP se ha venido esforzando por apoyar la gestión de las Entidades Territoriales (ET) dirigida a preservar la solidez de sus finanzas, pues unas finanzas territoriales débiles serían un obstáculo en el camino para que el país avance hacia la reducción de las desigualdades territoriales y sociales.

7.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

Durante este periodo las tareas realizadas por el MHCP en materia de descentralización fiscal se dirigieron a: a) monitorear y hacer seguimiento al desempeño de las finanzas regionales y locales; b) mejorar las herramientas para el reporte de la información fiscal territorial a través del Formulario Único Territorial (FUT); c) proporcionar asesoría y apoyo a las Entidades Territoriales (ET) para fortalecer su gestión fiscal y financiera; d) brindar apoyo y asistencia técnica a las ET que adelantan programas dirigidos a restablecer su salud fiscal mediante programas de saneamiento contemplados en las Leyes 617

de 2000 y 550 de 1999; e) suministrar apoyo y asistencia técnica a las ET con el fin de mejorar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en aras del desarrollo regional, de acuerdo con la estrategia definida en el Decreto Ley 028 de 2008.

En el desarrollo de estas labores los principales logros alcanzados fueron:

Monitoreo y seguimiento de las finanzas territoriales

Monitorear y hacer seguimiento al desempeño financiero territorial permite prevenir la ocurrencia de eventos que puedan atentar contra la sostenibilidad fiscal subnacional. En este sentido, las leyes de responsabilidad fiscal asignan al MHCP la función de informar al Congreso y a la opinión pública de forma periódica sobre el desempeño fiscal y financiero de las gobernaciones.

Adicionalmente, el MHCP, a través de la DAF, hace seguimiento a la situación financiera de los municipios capitales dado el impacto macroeconómico de las grandes ciudades en los resultados fiscales regionales y locales, y la importancia estratégica de estos centros urbanos en la provisión de bienes públicos esenciales para el bienestar social y la competitividad económica del país.

Como resultado de estas labores, entre junio de 2012 y junio de 2013 se publicaron informes de viabilidad fiscal de las 32 gobernaciones y los 31 municipios capitales con corte a diciembre de 2011 y junio de 2012. Estos informes están disponibles en la página web del MHCP con el propósito de fomentar la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Al examinar los resultados fiscales de los departamentos y municipios capitales a 31 de diciembre de 2012, se encuentra que las finanzas de las administraciones centrales territoriales se mantienen sólidas. Para una muestra representativa se pasó de un déficit fiscal de 0,06% del PIB en diciembre de 2011 a un superávit fiscal de 0,65% del PIB en diciembre de 2012³².

³² Un examen detallado de los resultados fiscales territoriales a diciembre de 2013 puede ser consultado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013- 2013 p.p. 116 a 120, Ministerio de Hacienda y Crédito Público junio de 2013. Disponible en www.minhacienda.gov.co.

El superávit fiscal de las administraciones centrales departamentales y municipales aumenta en 2012 a 1,36% del PIB, al incluir los recursos del balance y las cuentas del rezago presupuestal, que algunas ET incorporaron y ejecutaron con cargo al presupuesto de 2012 (las reservas de 2011 y los recursos que las amparan)³³.

El superávit fiscal de 2012 resultó consistente con un menor endeudamiento neto. Así, en promedio, durante 2012 en las gobernaciones y alcaldías de la muestra las amortizaciones de deuda pública fueron mayores que los desembolsos de nuevos créditos en alrededor de \$1,1 billones.

Al cierre del primer trimestre de 2013 la tendencia al superávit fiscal territorial se mantuvo. Cálculos de la DAF revelan que un grupo representativo de gobernaciones y alcaldías cerró el primer trimestre de 2013 con un superávit fiscal equivalente a 0,2% del PIB. El superávit aumentaría a 0,5% del PIB al incluir en los ingresos las cuentas del rezago presupuestal, que algunas ET incorporan en el presupuesto de la vigencia presente (las reservas presupuestales y los recursos que las amparan)³⁴.

Durante el primer trimestre de 2013 los gobiernos territoriales continuaron acumulando activos financieros netos en el sistema financiero. Esto significa que disminuyeron sus necesidades de financiamiento crediticio, de tal modo que sus amortizaciones de deuda pública fueron superiores a sus desembolsos de crédito en alrededor de \$180 mil millones.

Las estimaciones fiscales antes mencionadas resultaron consistentes con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2013 – 2023, en el cual se estima, para el sector regional y local, un superávit de 0,6% del PIB al cierre de 2013³⁵.

³³ Este dato revela el enorme reto que tienen los actuales mandatarios regionales y locales en materia de ejecución presupuestal: además del superávit generado en 2012, para 2013 tienen pendiente ejecutar recursos provenientes de años anteriores que aún no han completado su proceso contractual y presupuestal. Sin duda, este reto implica también un gran esfuerzo de coordinación institucional entre niveles de gobierno dirigido a superar cuellos de botella en la puesta en marcha de proyectos sectoriales de inversión e inflexibilidades presupuestales, asociadas a la proliferación de rentas de destinación específica.

³⁴ La muestra está conformada por 27 gobernaciones y 24 alcaldías capitales. Los ingresos totales de este grupo representaron 85% y 95% de los ingresos totales de las 32 gobernaciones y 31 alcaldías capitales respectivamente, al cierre de 2011. Los resultados fiscales se estimaron con datos de las ejecuciones presupuestales reportados por las entidades territoriales (ET) al FUT a través del CHIP. La información del FUT se complementó con datos reportados por las secretarías de hacienda a la Contraloría General de la República a través del CGR presupuestal. Los reportes hechos por las ET al FUT y a la Contraloría pueden ser consultados en www.chip.gov.co.

³⁵ Incluye las administraciones centrales y entidades descentralizadas subnacionales, excepto Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresa Metropolitana del Valle de Aburrá (ETMVA), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) y Empresas Municipales de Cali (EMCALI), de 2012. La

El superávit fiscal observado en el primer trimestre de 2013 fue mayor al contabilizado en igual periodo de 2012 debido en lo fundamental a un crecimiento de los ingresos, superior al ritmo de ejecución de los gastos. El mayor repunte de los ingresos se presentó en los recursos por el Sistema General de Regalías, seguido por las transferencias nacionales y en menor medida por el recaudo tributario; el cual se desaceleró, en línea con el comportamiento del PIB nacional en el primer trimestre del año. Los compromisos de inversión crecieron a un menor ritmo que los ingresos de capital; en este grupo los gastos financiados con el SGR explican el menor ritmo de crecimiento (Cuadro 7.1).

Así las cosas, el superávit fiscal del primer trimestre de 2013 fue más el producto de una lenta ejecución del SGR que de un aumento generalizado de los ingresos corrientes. En consecuencia, es altamente probable que este superávit tienda a disminuir al correr el año, en la medida en que se consolide el proceso de aprendizaje inherente a la ejecución de los recursos del SGR, que se rige por un sistema presupuestal bienal diferente al que aplica para los demás recursos que financian el gasto de las ET³⁶.

estimación incluye el Sistema General de Regalías (SGR). Así, la mitad del superávit fiscal de regionales y locales proyectado para 2013 sería explicado por el SGR, el cual culminaría la vigencia con un balance positivo equivalente a 0,3% del PIB. Ver Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013, MHCP, p. 85.

³⁶ Los recursos del SGR tienen su propio sistema presupuestal. Por tanto, las ET deben programar y ejecutar los dineros del SGR de acuerdo con las reglas previstas en el acto legislativo 05 de 2011, la ley 1530 de 2012 y el Decreto 1949 de 2012; las cuales son diferentes a las normas de ejecución presupuestal definidas en el Decreto-ley 111 de 1996.

Cuadro 7.1: Estimación balance fiscal gobernaciones y alcaldías capitales – Primer trimestre de 2013 millones de pesos

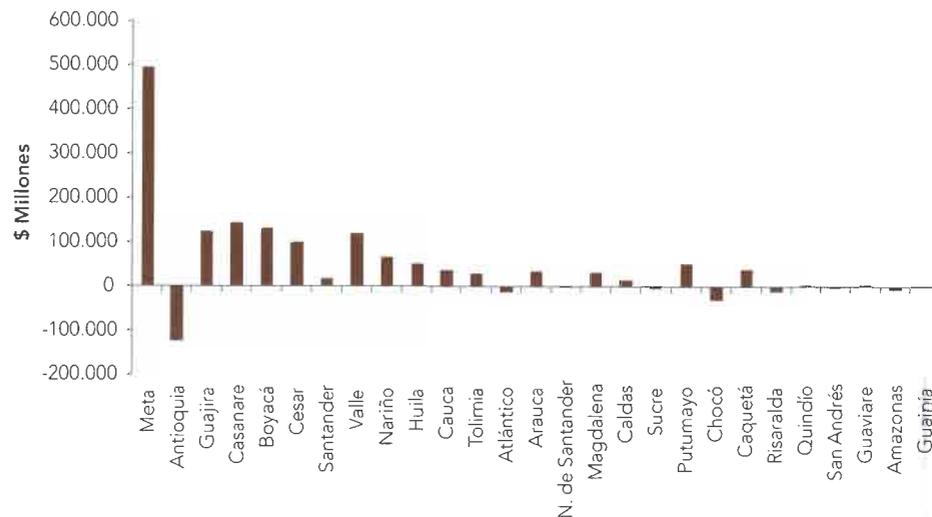
Concepto	Ene - Mar 2012	Ene - Mar 2013	Variación Nominal 2013/2012
INGRESOS	8.365.456	10.153.094	21%
INGRESOS CORRIENTES	7.077.851	7.644.092	8%
Tributarios	3.222.909	3.322.309	3%
No tributarios	427.071	422.028	-1%
Transferencias	3.427.871	3.899.755	14%
GASTOS	7.510.030	8.530.926	14%
GASTOS CORRIENTES	1.384.953	1.353.342	-2%
Funcionamiento	1.283.547	1.284.176	0%
Intereses y comisiones	101.407	69.166	-32%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	5.692.897	6.290.750	11%
INGRESOS DE CAPITAL	1.287.606	2.509.002	95%
Regalías	608.811	1.762.630	190%
Leyes 141/94 y 756/02	581.510	144	-100%
Sistema General de Regalías (Ley 1530 2012)	0	1.665.589	Ne
Fondo Nacional de Regalías	27.240	96.898	256%
Otros	678.795	746.372	10%
GASTOS DE CAPITAL	6.125.077	7.177.584	17%
Inversión	6.125.077	7.177.584	17%
Con Sistema General de Regalías	0	314.124	Ne
Con otros recursos	6.125.077	6.863.460	12%
Otros Gastos de Capital	0	0	Ne
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-4.837.471	-4.668.583	-3%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	855.426	1.622.168	
ENDEUDAMIENTO NETO	-181.295	-179.739	-1%
Desembolsos	4.024	37.010	820%
Amortizaciones	185.318	216.749	17%

	2012	2013	Variación Nominal 2013/2012
Recursos del Balance	4.137.794	5.230.461	26%
Reservas Presupuestales	3.274.324	2.950.104	-10%

Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y secretarías de hacienda.

Por tipo de entidades, al cierre del primer trimestre de 2013 las gobernaciones de la muestra registraron el mayor superávit fiscal: \$1,26 billones, equivalentes a 0,18% del PIB. En este grupo, 19 entidades cerraron con superávit y 8 con déficit. Los superávit más altos se contabilizaron en Meta, Casanare y Boyacá. Los mayores déficit en Antioquia, Chocó y Atlántico (Gráfico 7.1).

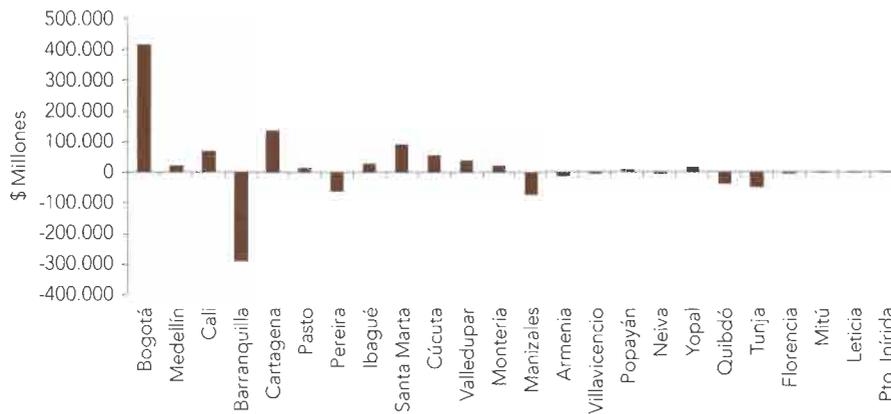
Gráfico 7.1: Estimación resultados fiscales gobernaciones primer trimestre de 2013 (de mayor a menor ingreso)



Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y secretarías de hacienda.

En las alcaldías capitales de la muestra el superávit fiscal ascendió a \$1,2 billones (0,19% del PIB). Veintiún (21) entidades cerraron con superávit y cinco (5) con déficit. Los mayores superávit se contabilizaron en Bogotá, Cartagena y Cali, mientras que los mayores saldos en rojo se observaron en Villavicencio, Barranquilla y San José del Guaviare (Gráfico 7.2).

Gráfico 7.2: Estimación resultados fiscales alcaldías capitales primer trimestre de 2013 (de mayor a menor ingreso)



Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y secretarías de hacienda.

Por otra parte, entre diciembre de 2011 y diciembre de 2012 los ingresos tributarios de las ET de la muestra aumentaron 6% en términos nominales. El ritmo de crecimiento del recaudo en los municipios (9%) fue superior al de las gobernaciones (1%).

A marzo 31 de 2013 los ingresos tributarios de las ET continuaron en ascenso pero a un menor ritmo; en las entidades de la muestra crecieron 3% en términos nominales. El ritmo de crecimiento del recaudo tributario en los departamentos (4%) fue levemente superior al de las alcaldías capitales (3%) (Cuadro 7.2).

En las gobernaciones, los recaudos de mayor repunte fueron registro (18%), estampillas (13%) y otros (9%), mientras que declinaron los ingresos por impuesto de vehículos (13%) y licores (1%).

Por su parte, en las alcaldías capitales los tributos más dinámicos fueron estampillas (35%) y predial unificado (12%). El impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina contabilizaron crecimientos nominales negativos del orden del 5% y 0,5%, respectivamente.

Cuadro 7.2: Ingresos tributarios

Millones de pesos

	Ene - Mar 2012	Ene - Mar 2013	Variación Nominal 2013/2012
Ingresos Tributarios	1.012.145	1.053.175	4%
Licores	131.202	130.082	-1%
Cerveza	319.421	338.042	6%
Cigarrillos	77.210	79.905	3%
Registro	85.974	101.487	18%
Vehículos	162.831	142.223	-13%
Estampillas	123.632	139.842	13%
Otros	111.875	121.595	9%

	Ene - Mar 2012	Ene - Mar 2013	Variación Nominal 2013/2012
Ingresos Tributarios	2.210.764	2.269.133	3%
Predial unificado	705.560	790.219	12%
Industria y Comercio	937.348	892.881	-5%
Estampillas	30.522	41.221	35%
Sobretasa a la Gasolina	168.741	167.910	-0,5%
Otros	368.593	376.903	2,3%

Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y secretarías de hacienda.

Mejora de las herramientas para el reporte de la información fiscal territorial a través del Formulario Único Territorial (FUT)

El monitoreo de la situación de las finanzas territoriales se ha beneficiado con el mejoramiento de las herramientas para el reporte de la información territorial a través del Formulario Único Territorial, creado por la Ley 962 de 2005 (Antitrámites) y por el Decreto 3402 de 2007 que la reglamentó.

El principal logro del Formulario Único Territorial ha sido la coordinación interinstitucional que, en la actualidad, reúne los esfuerzos de los Ministerios del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Nacional, de Salud y Protección Social, de Vivienda Ciudad y Territorio, de los Departamentos Administrativos Nacionales de Planeación y de Estadística, y de la Contaduría General de la Nación. Al mismo tiempo, utilizan

los datos del FUT la Superintendencia Nacional de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Banco de la República.

Esta coordinación permitió la creación de planes de cuentas únicos para el reporte de las ET al Gobierno nacional a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública SCHIP, de la Contaduría General de la Nación. En la actualidad, el FUT captura información de las ejecuciones presupuestales de la vigencia y de reservas presupuestales, el Sistema General de Regalías, los Fondos de Salud (incluida la situación trimestral de su tesorería), los Resguardos Indígenas y las vigencias futuras de inversión (autorizadas y ejecutadas).

Así mismo, se reportan la ejecución de las cuentas por pagar provenientes de la vigencia anterior, el cierre fiscal de tesorería, los saldos de excedentes de liquidez e inversiones temporales, los saldos y condiciones de contratación de la deuda pública, los registros presupuestales de agua potable y saneamiento básico, la inversión en favor de la población víctima de la violencia, y las operaciones que corresponden a la extinción del antiguo Régimen de Regalías.

De esta manera, el FUT ha representado un mecanismo de provisión de información oportuna y de calidad para el seguimiento de políticas públicas por parte de las entidades del Gobierno nacional, mientras que ha centralizado la mayor parte de los reportes que se piden a las entidades territoriales con una disminución del costo de esos informes de unos \$20 mil millones en 2009, a \$9 mil millones en 2012.

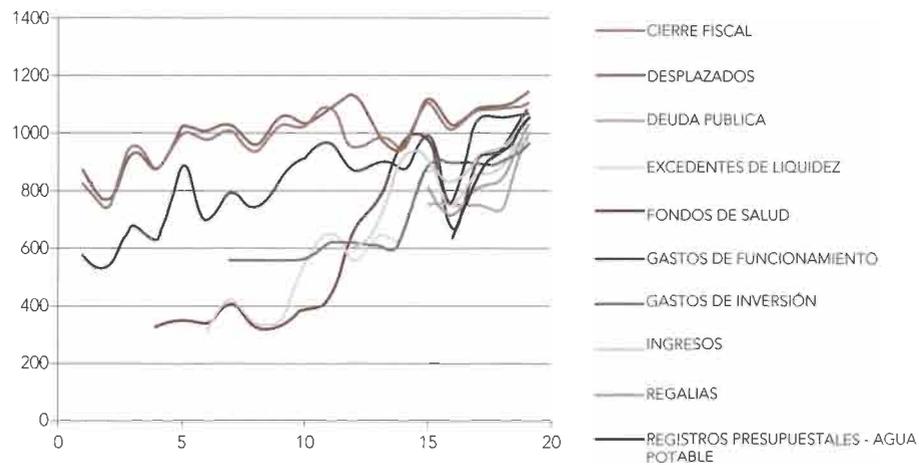
Un esfuerzo importante ha sido el de la capacitación a departamentos y municipios. Las entidades que participan en el FUT han realizado seis rondas anuales de explicación del reporte; en la última de ellas participaron 484 ET y casi 1200 funcionarios. Esto ha llevado a que la cobertura del FUT haya evolucionado a través de 19 operaciones estadísticas como se registra en el Gráfico 7.3, hasta alcanzar el 99% de las ET.

Durante el periodo sobre el cual se informa, se ha adelantado el trámite de una modificación del Decreto 3402 de 2007, que otorgará la Presidencia del FUT al Departamento Nacional de Planeación y su Secretaría Técnica al Ministerio de Hacienda. Además de buscar el mejoramiento de la coordinación interinstitucional y sus respectivos procesos, para el primer año de la vigencia de la nueva norma se espera extender la captura de datos a los establecimientos públicos, mejorar el diseño de las categorías de información y reducir

su número, controlar la calidad de los datos y completar las operaciones estadísticas con la producción de cuadros de salida que permitan la medición trimestral y anual de los avances sectoriales y, en general, fiscales de las ET.

Gráfico 7.3: Evolución de la cobertura del Formulario Único Territorial 2008-2012

19 operaciones de captura de datos



Fuente: Cálculos DAF a partir del reporte de las ET al FUT

Aunque el FUT ha representado una importante herramienta de apoyo al monitoreo de las finanzas territoriales, la Dirección de Apoyo Fiscal utiliza también la información proveniente de la contabilidad pública y del reporte presupuestal de los gobiernos centrales territoriales y de sus descentralizadas a la Contraloría General de la República. Además de permitir el contraste frente a las cifras del FUT, estas fuentes han facilitado el seguimiento de la situación de las entidades descentralizadas por servicios del orden territorial, la generación de alertas tempranas y la inclusión de capítulos de análisis sobre el tema en los informes de viabilidad fiscal de los departamentos y las ciudades capitales.

La DAF complementa esta información cuantitativa con la captura y el análisis continuo de información cualitativa tomada de la prensa y las páginas de Internet de numerosas entidades, con el ánimo de estudiar el contexto de las finanzas territoriales y de identificar señales débiles y alertas tempranas sobre oportunidades y amenazas para la situación fiscal subnacional.

No obstante, los avances en materia de información para el monitoreo de las finanzas subnacionales, el Gobierno nacional y particularmente el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han establecido una alianza para adelantar el Programa de Fortalecimiento Institucional previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, orientado a la creación de capacidades de gestión en las ET. Además de la educación continuada de los servidores públicos y de acciones directas sobre la gestión, ese programa se propone suministrar un sistema de información de gestión financiera para las entidades que carecen de él, o que no poseen uno de suficiente calidad. Al efecto, el Ministerio de Hacienda está adelantando los estudios necesarios para dotar a los Departamentos, los Distritos, los Municipios y sus descentralizadas de un plan unificado de cuentas presupuestales y de un modelo de procesos adecuado a sus necesidades y compatible con la obtención de datos para el análisis financiero consolidado.

El desarrollo de estas tareas ha mostrado la necesidad de fortalecer a la Contaduría General de la Nación y de habilitar una plataforma de interoperabilidad mejor que el actual SCHIP, que permita la centralización de la información financiera en un solo repositorio, disponible para todas las entidades nacionales, los órganos de control, los demás usuarios institucionales interesados y la ciudadanía. En tal sentido cobra importancia la construcción de acuerdos que comienzan a discutirse con la Contraloría General de la República, Colombia Compra Eficiente, la Auditoría General de la República y su iniciativa de Control En Línea, y con otros actores que podrían beneficiar a las ET con una política y una plataforma de interoperabilidad.

Apoyo al saneamiento fiscal territorial

Si bien desde una perspectiva macro las finanzas territoriales siguen sanas, a junio de 2013, 55 ET se encontraban ejecutando programas de ajuste fiscal con el apoyo y asistencia técnica del MHCP. Esto indica que algunas ET afrontan problemas específicos de salud fiscal, que están siendo atendidos con la ayuda del MHCP. En todo caso, las medidas adoptadas para sanear sus finanzas son fijadas de manera autónoma por las ET. Por tanto, el éxito de estas medidas correctivas depende en esencia de las autoridades territoriales. En todo caso, el propósito central de los programas de saneamiento fiscal territorial es el de generar condiciones para que cada entidad pueda expandir la inversión pública de forma sostenible.

Las ET que a junio de 2013 estaban en procesos de reestructuración de pasivos bajo el marco de la ley 550 de 1999, en los cuales la DAF oficia como entidad promotora (amigable componedor entre las partes) son: nueve departamentos (Caldas, Caquetá, Córdoba, Magdalena, Nariño, Putumayo, San Andrés, Sucre y Valle del Cauca), cuatro municipios capitales (Barranquilla, Montería, Sincelejo y Valledupar), y 42 municipios no capitales.

Entre tanto, el departamento de la Guajira y el municipio de Cali adelantan programas de saneamiento fiscal en el marco de la ley 617 de 2000³⁷.

Algunas ET optaron por recuperar el equilibrio de sus finanzas mediante acuerdos especiales de pago con sus acreedores. La alternativa de acogerse a la ley de insolvencia (550 de 1999) facilita a las ET, con graves problemas de cuentas atrasadas y de embargos judiciales recurrentes, fijar con sus acreedores un cronograma ordenado para el pago de sus pasivos. En ese sentido, la ley 550 es una herramienta de responsabilidad fiscal que respeta plenamente la autonomía territorial. La principal ventaja de este mecanismo es ayudar a los mandatarios territoriales a recuperar la ordenación del gasto en sus jurisdicciones, cuando, en la práctica, esta potestad se ha perdido por cuenta de los embargos judiciales.

Conscientes de la gravedad de sus problemas financieros, en el último año 11 ET decidieron acogerse a los acuerdos de reestructuración de pasivos contemplados en la Ley 550 de 1999: los departamentos de Caldas, Caquetá y Valle, y los municipios de Buenos Aires (Cauca), Ciénaga de Oro (Córdoba), Maceo (Antioquia), Montelíbano (Córdoba), Saldaña (Tolima), San Andrés de Sotavento (Córdoba), San Carlos (Córdoba) y Sincelejo (Sucre). Entre tanto, 5 ET terminaron satisfactoriamente los acuerdos suscritos antes de junio de 2012: el departamento de Bolívar y los municipios de Agustín Codazzi (Cesar), La Jagua de Ibirico (Guajira), Nuquí (Chocó) y Pradera (Valle).

³⁷ En los últimos 13 años se han atendido 141 ET en programas de saneamiento fiscal que incluían 19 departamentos y 122 municipios.

En los diez años anteriores, 90 ET han reestructurado y pagado deudas en mora celebrando este tipo de acuerdos, y 39 los terminaron con éxito.

Desde la entrada en vigencia de la ley 550 de 1999, y con corte a 31 de diciembre de 2012 las ET han reestructurado pasivos por \$5,4 billones de pesos, de los cuales han pagado el 56% y depurado el 15%.

Las ET que en la actualidad tienen mayores dificultades para sanear sus finanzas son los departamentos de Chocó, Magdalena, Putumayo, Sucre y Guajira, al igual que los municipios de 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.

Para mejorar el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos de reestructuración de pasivos, en la actualidad el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está desarrollando un sistema de información que pondrá en producción en 2014, y que permitirá hacer un estricto seguimiento de los acreedores, las acreencias y los pagos en los procesos de Ley 550/99.

Mejorar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones: la estrategia del Decreto-ley 028 de 2008

El MHCP, a través 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.

Utilizar mejor los recursos del SGP es clave para mejorar la prestación de servicios públicos vitales para el desarrollo regional, especialmente en las áreas de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico. Gastar bien los recursos del SGP permite ofrecer servicios públicos de calidad a la población. Por ello, en cumplimiento del Decreto-ley 028 de 2008, entre junio de 2012 y junio de 2013, el MHCP se dedicó a fortalecer el apoyo a los gobernadores y alcaldes en las acciones orientadas a mejorar la administración de sus recursos por SGP.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el período se adoptaron 34 medidas de control. De estas, 20 fueron preventivas y 14 de carácter correctivo. De las medidas preventivas (todas son planes de desempeño) 5 fueron implementadas en el sector educación, 4 en el sector salud, 7 en propósito general y asignaciones especiales y 4 en agua potable y saneamiento básico. De las 14 medidas correctivas todas son en el sector educación.

Adicionalmente, en el sector educación se extendieron 5 planes de desempeño, se reformuló 1, y se extendieron y reformularon 4. En el sector salud se extendieron 4 planes de desempeño, se reformularon 2 y se extendieron y reformularon 6; en el sector de propósito general y asignaciones especiales, se extendió 1 y se reformuló 1 plan de desempeño.

Así mismo, en este periodo se adoptaron 2 extensiones de asunción temporal de la competencia del sector educación en los departamentos de Chocó y Putumayo.

En total durante dicho periodo, se han adoptado 60 medidas de control sectorial incluyendo tanto reformulaciones como extensiones.

Por sectores, los principales problemas identificados y los logros alcanzados se pueden sintetizar así:

En el sector salud: debilidades relacionadas con la administración del Fondo Local de Salud y con el manejo y operación de las cuentas maestras; falta de oportunidad en los procesos de contratación y debilidad en la supervisión de los mismos. Respecto al componente de prestación de servicios, debilidades en el proceso de control y contención del costo como consecuencia de procesos de auditoría ineficientes e incremento del riesgo financiero en los prestadores públicos. Así mismo, incumplimiento a la cofinanciación del aseguramiento por parte de las entidades territoriales.

Con el fin de superar los problemas identificados, desde el ámbito de sus competencias, el MHCP trabajó de manera conjunta con el Ministerio de Salud y Protección Social para hacer seguimiento al manejo contable, presupuestal y financiero de los recursos de los Fondos Locales de Salud; recomendar procedimientos dirigidos a mejorar la administración de los recursos manejados a través de las entidades bancarias y de las cuentas maestras.

Adicionalmente, en el marco de los programas de saneamiento fiscal y financiero, se trabaja con el Ministerio de Salud y Protección Social para lograr el fortalecimiento de la oferta pública de servicios. Al respecto, se encontró que entre 2002 y 2008 el Gobierno nacional y las Entidades Territoriales asignaron recursos por \$1,1 billones para financiar convenios de desempeño dirigidos a sanear su situación; que entre 2010 y 2011 la nación efectuó giros directos a las instituciones prestadoras de servicios para el pago de las deudas de los departamentos y distritos (atención a PPNA y acciones NO POS) por \$1,17 billones. Sin embargo, la información disponible en la CGN para 923 prestadores, muestra la existencia de pasivos totales a diciembre 31 de 2012 por \$3,07 billones, de los cuales 85% era exigible en el corto plazo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 1438 de 2011 estableció la categorización de riesgo de las ESE y determinó que aquellas en riesgos medio y alto deberán adoptar programas de saneamiento fiscal y financiero. Por esta razón, la Ley 1608 de 2013, determinó que la viabilidad, monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas de saneamiento estaría a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre este punto, los Ministerios de Hacienda y de Salud adoptaron como principio que, sin perjuicio del modelo de salud que se adopte, el objetivo de los programas de saneamiento fiscal y financiero es la optimización de la prestación del servicio de salud a cargo de las IPS públicas; asimismo, que los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las ESE deberán estar enmarcados en la red pública de prestación de servicios de salud definida por cada departamento y Distrito y validada por el MSPS, razón por la cual, la coordinación para el diseño, seguimiento y evaluación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las ESE estará a cargo de los Departamentos acompañados por el MHCP y el MSPS.

En el sector educación, sin perjuicio de la responsabilidad otorgada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la concurrencia en el pago de la deuda laboral del sector con recursos del Presupuesto General de la Nación, se viene trabajando para que se implementen medidas más rigurosas, tendientes a la liquidación total de dicho pasivo y para que se expida una reglamentación que ponga fin a la generación de deudas que afectan significativamente la disponibilidad de los recursos que financian la educación e impactan al Presupuesto General de la Nación. En el caso del costo acumulado por homologaciones salariales de personal administrativo

del sector, se considera inconveniente que el Gobierno nacional acepte más liquidaciones parciales.

En cuanto a los costos acumulados por reconocimiento de ascensos en el escalafón, el MHCP estima que el límite del 1% a este rubro de gasto no solamente arrastra deudas de una vigencia a otra en algunas entidades territoriales, que luego deben ser financiadas con recurso del Presupuesto Nacional, adicionales a los del Sistema General de Participaciones, sino que interfiere en la determinación del costo real de la prestación del servicio educativo promulgado por la Ley 715 de 2001. Por esta razón, es imprescindible que el 100% de los ascensos en el escalafón sea financiado con los recursos corrientes del Sistema General de Participaciones – educación, en su componente de prestación del servicio, e incluido en el cálculo de asignaciones anuales como costo real del sector.

Por concepto de bonificación por laborar en zonas de difícil acceso, se ha encontrado que la deuda se genera en entidades territoriales que no realizan oportunamente o con calidad el procedimiento definido en la norma para hacer los reconocimientos, o en las que se presentaron demoras en los pagos. Por lo anterior, se recomienda establecer que dichas deudas sean canceladas con recursos propios de las entidades territoriales que las generan, pues oportunamente recibieron la asignación de prestación del servicio proveniente del Sistema General de Participaciones para cubrirlas dado que hacen parte de los costos asociados a la nómina del personal docente y directivo docente del sector.

En el caso de las primas extralegales y otros emolumentos originados en algunas entidades territoriales, es preciso que el Ministerio sectorial refuerce el seguimiento a la emisión de estos actos administrativos y tome los correctivos del caso, pues el artículo 21 de la Ley 715 de 2001 establece que no pueden crearse gastos recurrentes al Sistema General de Participaciones, por lo tanto, reconocer este tipo de deudas es un sobre costo que tampoco debe ser transferido al Presupuesto General de la Nación.

Adicionalmente se sugiere sujetar la certificación de nuevas entidades territoriales a la liquidación y pago del 100% de las deudas laborales por parte del departamento, antes de entregar formalmente la planta de personal al municipio a certificar.

Así mismo, recomendamos trabajar conjuntamente en las condiciones de la descertificación de entidades territoriales, como herramienta complementaria a la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control definida en el Decreto 028 de 2008,

considerando lo establecido en el artículo 20 de la Ley 715 de 2001, para que los municipios certificados que no logren acreditar su capacidad para administrar el servicio público educativo, por ejemplo incumpliendo los procedimientos de reconocimiento y pago de bonificaciones por laborar en zonas de difícil acceso o de otras deudas laborales, se les aplique dicho mecanismo de control contemplado por la Ley 715 de 2001.

En el sector de propósito general, en coordinación con el DNP, se brindó apoyo a los municipios en los siguientes aspectos: planeación, preparación, programación y seguimientos a los proyectos de inversión; manejo, seguimiento y control de los recursos líquidos, consignados en la cuentas bancarias; interventoría de los contratos. Como resultados de estas acciones, el principal logro alcanzado fue mejorar la administración y ejecución de la asignación especial para resguardos indígenas, mediante la firma de acuerdos administrativos de estos con los municipios a fin de asegurar una adecuada ejecución de proyectos de inversión de alto impacto para el bienestar de las comunidades, en cumplimiento del artículo 83 de la Ley 715 de 2001.

En el sector de agua potable y saneamiento básico se evidenció la existencia de los siguientes problemas: a) creación de fondos de solidaridad y redistribución de ingresos que no son utilizados; b) inaplicación de la metodología de equilibrio entre aportes y subsidios, creada por el Decreto 1013 de 2005; c) desactualización de la estratificación socioeconómica; d) ausencia de diagnósticos sectoriales que establezcan metas de cobertura, continuidad y calidad; y e) mala planeación en la ejecución de los contratos del sector.

Con el objetivo de contribuir a la solución de los problemas detectados, el MHCP coordinó reuniones con el MVCT para buscar acercamiento entre las áreas técnicas y operativas sectoriales, de tal forma que el proceso de seguimiento y la imposición de medidas preventivas; pueda contribuir al uso eficiente de los recursos del SGP-APSB, previa identificación del impacto de la inversión en obras civiles sobre el desempeño de los indicadores de cobertura, continuidad y calidad.

Adicionalmente y para facilitar el cumplimiento de las labores de monitoreo, seguimiento y control sobre el uso del Sistema General de Participaciones, la DAF desarrolló un sistema de información que entrará completamente en producción en el segundo semestre de 2013, y que permite priorizar las alertas transmitidas por los ministerios sectoriales a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, registrar los

diagnósticos y documentos correspondientes a la fase de seguimiento, y verificar de manera pormenorizada el cumplimiento de las medidas de control.

7.3. RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

La sostenibilidad fiscal suele ser una meta más complicada de mantener que de alcanzar, de allí la importancia de perseverar en el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal en armonía con un mayor ritmo de ejecución presupuestal.

Desde esta óptica, el principal reto en materia de descentralización fiscal es agilizar la realización de proyectos de inversión territorial preservando las normas de responsabilidad fiscal territorial, porque seguimos creyendo que en Colombia estas normas son un soporte y no un obstáculo para la adopción de políticas de desarrollo regional: aportan a los territorios la seguridad financiera que requieren para impulsar el cumplimiento de los programas de inversión, contenidos en sus planes de desarrollo. Argumentar que estas normas destacan la gestión de los recursos de las ET, es desconocer los retos institucionales que afronta el país en materia de planeación financiera y ejecución presupuestal.

Es cierto que las finanzas territoriales están generando superávit fiscal, pero no es menos cierta la existencia de una creciente demanda ciudadana por bienes y servicios públicos pendiente de cubrir en nuestras regiones. Una adecuada respuesta estatal a esta problemática requiere fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre niveles de Gobierno, e incluso, entre poderes públicos; sin ello, sería muy complicado superar los cuellos de botella que retrasan la eficiente ejecución de los recursos públicos a nivel regional y local.

Una forma segura de atender las demandas ciudadanas sin bajar la guardia en materia de responsabilidad fiscal territorial es fortalecer los aparatos productivos regionales y locales. En aras de ese propósito, sin duda, es preciso expandir la provisión de bienes y servicios públicos a través de un mejor uso de los ingresos estatales.

El reto no es nuevo, pero hoy requiere que la mayoría de las ET le dé prioridad a mejorar su capacidad de ejecución presupuestal. En este contexto, es urgente que los mandatarios territoriales fortalezcan su capacidad de gerenciar proyectos de inversión.

La disponibilidad de nuevos recursos para financiar proyectos de inversión, contenidos en los programas de gobierno, no es garantía de éxito en la gestión. Sin una adecuada gerencia de proyectos es baja la probabilidad de cumplir los planes de desarrollo vigentes, dentro de parámetros realistas de sostenibilidad fiscal.

Al igual que un año atrás, los datos disponibles a junio de 2013 indican que la falta de recursos financieros no es la principal restricción para el desarrollo regional. La mayoría de las ET tienen en las instituciones financieras importantes sumas de dinero pendientes de ser destinadas al cumplimiento de sus competencias. Lo anterior, desde luego no evidencian que los recursos financieros sobren, ni que las ET sean incapaces de comprometerlos; el punto es que hay mucho por hacer para mejorar el uso de estos dineros.

El reto de generar círculos virtuosos entre dinamismo económico y expansión sostenible de la inversión pública también sigue siendo una tarea pendiente. No basta con asegurar la liquidez financiera; es preciso promover el uso productivo de los recursos públicos destinados a financiar el desarrollo regional.

Desde esta perspectiva, es preciso integrar la gestión de las administraciones centrales con las de las Entidades Descentralizadas Territoriales (EDS). Las EDS son un eslabón de la gestión pública territorial que permite unir la responsabilidad fiscal con una provisión eficiente de bienes y servicios, cruciales para el funcionamiento de las economías regionales y locales.

En consecuencia, EDS administradas con criterios de eficiencia y competitividad pueden ser una valiosa fuente de ingresos territoriales y un baluarte para la productividad y el bienestar económico y social subnacional. Por el contrario, una EDS sin una gerencia pública adecuada puede representar un creciente riesgo para la solvencia fiscal territorial y atentar contra una prestación de servicios públicos hecha con altos estándares de calidad y a costos razonables.

De esta manera, sigue siendo un reto de gerencia pública fortalecer los mecanismos de coordinación y decisión estatal dirigidos a mejorar la calidad y oportunidad del monitoreo y seguimiento del desempeño de las EDS. No en vano, alrededor del 70% de la deuda territorial está concentrada en este tipo de entidades, y de ellas depende el suministro de servicios públicos esenciales en la mayoría de las regiones del país.

Otro aspecto a atender es el de la obtención de información oportuna y de calidad para el monitoreo de la situación fiscal territorial. En tal sentido, el reto es fortalecer la Comisión Intersectorial del Formulario Único Territorial y, en el caso del Ministerio de Hacienda, lograr que su Secretaría Técnica lidere la contribución colectiva a la disminución del costo y la dificultad de los reportes de las ET al Gobierno Nacional y el estado central, la formación continua de los funcionarios del sector hacienda en los niveles territoriales, los procesos estadísticos y de difusión de las cifras de la situación fiscal territorial, y la dinamización de la coordinación interinstitucional a que da lugar esa Comisión.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tienen un gran desafío en la puesta en marcha del Programa de Fortalecimiento Institucional previsto en el Plan nacional de Desarrollo 2010–2014, en la consiguiente construcción de capacidades de gestión en las ET, en el suministro de un sistema de información de administración financiera, en la formulación de un plan unificado de cuentas presupuestales y del correspondiente modelo de procesos y en la concertación de todo ello con las autoridades competentes.

El fortalecimiento de la Contaduría General de la Nación, de forma que habilite una plataforma de interoperabilidad mejor que el actual SCHIP, permitirá también la centralización de la información financiera en un solo repositorio, disponible para todas las entidades nacionales, los órganos de control, los demás usuarios institucionales interesados y la ciudadanía. En todo ello destaca la importancia de la construcción de acuerdos con la Contraloría General de la República, Colombia Compra Eficiente, la Auditoría General de la República y su iniciativa de Control En Línea, y con otros actores que podrían beneficiar a las ET con una política y una plataforma de interoperabilidad.

8. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

8.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

Desde el año 2011, la DIAN se ha embarcado en una reorientación de su estrategia con el fin de dar un mejor cumplimiento a su misión institucional, "...administrar con calidad el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, mediante el servicio, la fiscalización y el control...". Los énfasis de la estrategia son optimizar la gestión interna de la Entidad y prestar un mejor servicio al contribuyente, nuestro cliente.

Los ejes de la estrategia se escogieron con el fin de propiciar un círculo virtuoso. En primer lugar, optimizar la gestión interna de la Entidad es un requisito esencial para una mejor gerencia de los recursos (humanos, tecnológicos y financieros), conducente a un recaudo tributario sólido y equitativo y a una gestión aduanera competitiva. Esta optimización comienza por el ejercicio de planeación y va de la mano de: (i) un estricto seguimiento que garantice la ejecución eficaz y transparente del presupuesto de la entidad; y (ii) un control que garantice el buen manejo y aprovechamiento de la información que proporciona el contribuyente, obtenida a través de terceros con quienes mantiene relaciones comerciales y económicas, con el fin de comprobar y determinar el correcto cumplimiento de sus obligaciones –aplicando las sanciones que correspondan ante los incumplimientos. La planeación, el seguimiento y el control aseguran un trato justo al contribuyente, con el menor costo de cumplimiento posible.

En segundo lugar, la equidad en la administración tributaria y la competitividad de las aduanas son la receta para un contribuyente satisfecho, que perciba a la DIAN como un socio facilitador y no como una fuente de trámites onerosos. Por ejemplo, la DIAN debe facilitarle al cliente que cumpla sus obligaciones sustanciales, es decir, para que se inscriba ante la entidad, declare correctamente, pague oportunamente, y suministre y obtenga información de calidad. Un buen servicio es entonces la receta para tener un contribuyente que sea aliado de la administración de impuestos en su labor de financiar el Estado.

Finalmente, el círculo se cierra cuando el contribuyente aliado facilita las labores de recaudo y fiscalización, de la DIAN, y permite así una mejor asignación gerencial de los recursos en la entidad. En resumen, es un círculo virtuoso en que planeación, seguimiento y control permiten un buen servicio, lo que a su vez permite una alianza con el contribuyente que facilita las labores de la DIAN.

Para desarrollar coordinadamente los dos ejes de la estrategia, la DIAN realizó en el 2012 una reforma en su proceso de planeación institucional, de forma que la planeación se tornara en una herramienta efectiva de gerencia. La planeación se llevó a cabo partiendo de un ejercicio conjunto de los Directores de Gestión, Jefes de Oficina y Directores Seccionales invitados para identificar acciones de mejora sobre los procesos misionales de la entidad.

En este escenario y con el propósito de preparar la entidad frente a los desafíos establecidos por el Gobierno nacional, en el sentido de vincularnos activamente a la Organización de Países Desarrollados (OCDE), se realizó un análisis del contexto conformando una matriz que evalúa los cambios y el impacto que ellos tienen en la Entidad. Los cambios fueron clasificados en Gobernabilidad, Reformas, Entorno Económico del país, Reestructuración y finalmente Tecnología.

Una vez culminado el trabajo anterior, se efectuó una revisión en mesas de trabajo del propósito institucional, para así proponer una visión compartida de los logros esperados para el año 2013. En dichas mesas se consideraron los productos y servicios que requerían desarrollo y cada área definió los requerimientos y expectativas para llegar al establecimiento de los compromisos correspondientes. Con este ejercicio se logró una alineación de la intención estratégica de la organización, reflejada en el Plan de Direccionamiento Estratégico del año 2013 y a su vez la priorización hoja de ruta establecida en el Plan Estratégico DIAN 2010-2014.

Las acciones consignadas en el Plan de Direccionamiento Estratégico del año 2013 se detallaron y afinaron posteriormente, a medida que se socializaban con los funcionarios de niveles técnicos, hasta finalmente incorporarse a los planes operativos, al lado de las labores misionales usuales.

Esta reforma a la manera de planear es en sí misma una mejora en la gestión, que permite mayor seguimiento y control de los procesos en la entidad, al asegurarse que

se encuadren en un marco estratégico y operativamente coherente. Es sin embargo una mejora seminal, en el sentido que permite implementar ordenadamente las otras partes de la estrategia de mejor gestión y mejor servicio.

El Direccionamiento Estratégico del año 2013 identifica siete pilares de actividades que transforman la gestión misional:

1. La implementación de las reformas al Estatuto Tributario (Ley 1607 de 2012), la expedición de un nuevo Estatuto Aduanero, y las reformas asociadas al proceso de acceso de Colombia a la OCDE.
2. Mejoras en tecnología para dar servicio a los clientes externo e interno, para tener mayor estabilidad de los sistemas, y para una mejor gestión de la información.
3. Levantamiento de procesos y administración de riesgos operativos.
4. Inteligencia de negocio.
5. Mejoras en la cultura y los recursos para el servicio al cliente.
6. Reestructuración de la DIAN.
7. Optimización de la gestión del talento humano.

Adicionalmente, a estos pilares se suman proyectos grandes con alcances específicos pero con un potencial de impacto transversal: factura electrónica e implementación de inspección no intrusiva en aduanas.

Como paso complementario a esta planeación, el seguimiento a la ejecución se lleva a cabo a través de dos tipos de instancias. Por un lado, mesas de trabajo en la coordinación de planeación recolectan la información de indicadores de ejecución, indicadores que reflejan el logro de hitos en las actividades planeadas. Por otro lado, esos indicadores, junto a la ejecución financiera, se presentan en una mesa directiva para toma de decisiones gerenciales, conformada por los directivos de la DIAN. Se realiza así en forma presencial un seguimiento a cada uno de los compromisos del Plan de Direccionamiento Estratégico y se llevan a la reunión de la mesa directiva los casos

que ameriten un mayor análisis, así como las solicitudes de reprogramación cuando se observe que no es posible el cumplimiento del cronograma inicialmente acordado.

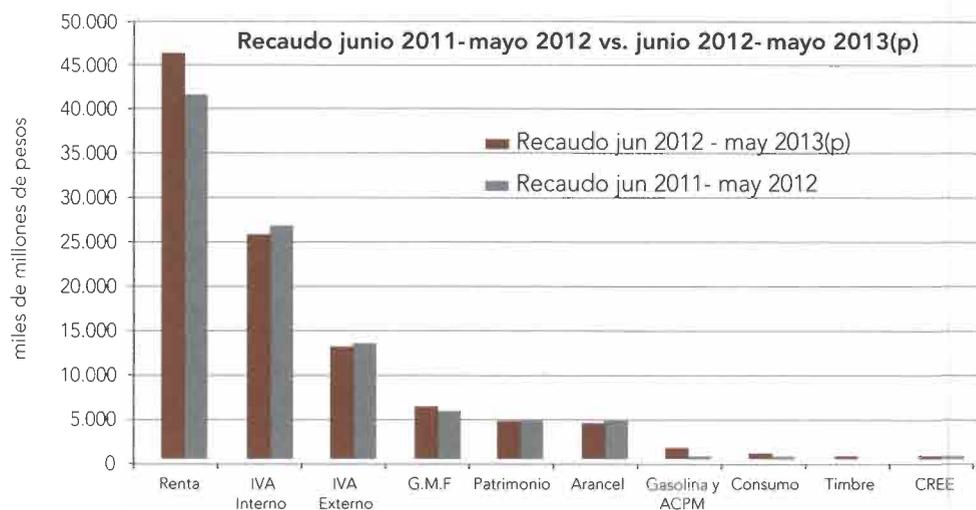
Lo anterior constituye la nueva forma de realizar la concertación de actividades en la planeación: un ejercicio presencial, sistemático, colaborativo y responsable, en el que: (i) las áreas presentan y acuerdan sus metas y los insumos requeridos; (ii) las metas luego son objeto de un seguimiento periódico y (iii) las áreas en forma conjunta analizan las dificultades y encuentra las soluciones para cumplir exitosamente con lo programado.

8.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

8.2.1. Comportamiento del recaudo de junio de 2012 a mayo de 2013

En el período comprendido entre junio de 2012 y mayo de 2013, los ingresos tributarios administrados por la DIAN ascendieron a \$99.059 miles de millones (mm); como puede apreciarse por sus componentes principales en el Gráfico 8.1 y de manera desagregada en el Cuadro 8.1. La meta se cumplió en el 98,2%, equivalente a un menor recaudo por \$1.838 mm.

Gráfico 8.1: Recaudo junio 2011– mayo 2012 vs. junio 2012 - mayo 2013 por tipo de impuesto



El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) muestra un incremento del 7,5% frente al mismo periodo del año anterior, siendo resultado de las modificaciones introducidas por la Ley 1430 de 2010 sobre las operaciones sujetas al mencionado tributo y del dinamismo que ha tenido la bancarización en el país al incorporar mayor número de cuentas corrientes y de ahorro al Sistema.

En el recaudo por ingresos externos, las variables que determinaron su comportamiento son: el volumen de importaciones, la tasa de cambio y las tarifas efectivas de arancel e IVA. Las otras variables son las tarifas efectivas de arancel e IVA, que dependen de los cambios en la composición de las importaciones por tipo de tarifa, además del peso relativo que tienen dentro de las importaciones totales aquellas mercancías provenientes de países con los que Colombia ha firmado acuerdos comerciales para reducir o eliminar los gravámenes.

Los ingresos tributarios de fuente externa presentan un comportamiento generado en el cambio de la composición de las importaciones, concentrándose en productos no gravados, principalmente exentos de arancel, como efecto de la ampliación del diferimiento arancelario de agosto de 2012 y de la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio firmados en los últimos dos años.

Otros hechos que afectan el recaudo son, la disminución de importaciones de automóviles particulares, que muestra una reducción importante durante el periodo, y los cambios introducidos a partir del enero de 2013 con la reforma tributaria Ley 1607 de 2012.

Cuadro 8.1. Recaudo bruto por tipo de impuesto – junio de 2012 a mayo de 2013

Recaudo Bruto por tipo de impuesto ¹
 Junio 1 de 2012 a 31 de mayo de 2013
 Miles de millones de pesos corrientes

Impuestos	Recaudo Junio 2011- mayo 2012	Recaudo Junio 2012- mayo 2013(p)	VAR % periodo	Meta Junio 2012- mayo 2013	Diferencia absoluta (recaudo- meta)	Cumplimiento % Meta periodo
INTERNOS	76.825	82.520	7,4%	82.808	-289	99,7%
RENTA	40.878	45.928	12,4%	44.650	1.278	102,9%
Cuotas	17.649	22.060	25,0%	19.878	2.182	111,0%
Retención	23.229	23.868	2,8%	24.773	-904	96,3%
IVA INTERNO	26.216	25.267	-3,6%	26.982	-1.715	93,6%
Declaraciones	19.879	19.393	-2,4%	21.773	-2.380	89,1%
Retención	6.337	5.874	-7,3%	5.209	665	112,8%
G.M.F.²	5.249	5.645	7,5%	5.370	275	105,1%
TIMBRE	62	57	-8,9%	42	14	134,0%
Patrimonio³	4.420	4.145	-6,2%	4.429	-285	93,6%
Consumo²	0	469	n.a.	271	199	173,3%
Gasolina y ACPM²	0	1.008	n.a.	1.063	-55	94,9%
CREE²	0	0	n.a.	0	0	n.a.
EXTERNOS⁴	17.162	16.504	-3,8%	18.088	-1.585	91,2%
Arancel	4.220	3.933	-6,8%	4,533	-601	86,7%
IVA	12.942	12.571	-2,9%	13.555	-984	92,7%
Errados y por clasificar⁵	62	35	-42,8%	0	35	n.a.
Total	94.048	99.059	5,3%	100.897	-1.838	98,2%

*Recaudo según Estadísticas Gerenciales con coste para 2011 marzo 27 de 2012. Para 2012 con corte 03 de mayo de 2013 y para 2013 con corte 31 de julio de 2013. Subdirección de gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones. DIAN, Recaudo bruto: recaudo en efectivo, en papeles y medios electrónicos, no incluye compensaciones. Meta 23 de enero de 2012 para 2012 y 12 de junio de 2013 para el 2013.

¹ Se trata de información estadística que puede definir de la información contable suministrada por la Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas, debido a las fechas de corte.

² Fuente: información suministrada por la dirección del Tesoro Nacional.

³ Incluye patrimonio y pagos rezagados del Impuesto de Seguridad Democrática.

⁴ Incluye declaraciones certificadas de importación por concepto de IVA, declaraciones simplificadas de importación por conceptos de consumo, ingreso y otros.

⁵ Incluye sanciones, errados, otros sin clasificar y sanciones por precios de transferencias.

n.a: no aplica o variación superior al 1.000%.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, Dirección de Gestión Organizacional, DIAN.

8.2.2. Gestión tributaria

En el año 2013 el esfuerzo del control fiscal se dirige hacia el control del impuesto sobre las ventas, aumentando la presencia institucional en aquellos sectores que

no han sido recientemente auditados y que por su importancia en el desarrollo económico del país son relevantes para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Igualmente, se busca adelantar acciones integrales de control y fiscalización que cubran los ámbitos tributario, aduanero y cambiario, de operaciones tanto locales como transfronterizas, especialmente para los subsectores de hidrocarburos, minero, construcción y agropecuario, dando continuidad a los lineamientos del Plan de Choque 2012. Para adelantar esta gestión se cuenta con las nuevas herramientas consagradas en la Ley 1607 de Reforma Tributaria, especialmente en materia de reorganizaciones empresariales y precios de transferencia.

En efecto, en los últimos años, el país asistió a la proliferación de fusiones y escisiones de sociedades, que en muchas ocasiones eran usadas para darle forma a operaciones de enajenación o venta de bienes y negocios. Por corresponder a operaciones de reorganización empresarial –esto es, a operaciones mediante las cuales se organiza de una forma diferente una actividad empresarial, sin que económicamente opere una transferencia patrimonial capaz de enriquecer a quien transfiere–, la legislación tributaria venía tratando a las fusiones y a las escisiones de sociedades como neutras tributariamente. Lo anterior, por oposición a la venta activos, la cual sí puede estar gravada con el impuesto sobre la renta y complementarios en cabeza del vendedor o enajenante.

Debido al tratamiento tributario diferente de las llamadas reorganizaciones empresariales y a la falta de exigencia de requisitos especiales en las disposiciones tributarias que limitarían los casos que no generaban impuesto sobre la renta y complementarios a aquellos en los que se daba una verdadera reorganización empresarial, se presentaron muchos casos de contribuyentes que, dándole forma de fusión o de escisión a operaciones de venta de activos, dejaron de pagar el impuesto sobre la renta y complementarios que normalmente se habría generado. Así por ejemplo, un contribuyente que tuviera una finca a través de una sociedad de la cual era socio, y que quisiera venderla, podía conseguir que el potencial comprador aportara el valor de compra de la finca al capital (y a la cuenta de prima en colocación de acciones) de la mencionada sociedad, para luego escindir la sociedad, obteniendo dos sociedades así: (i) una sociedad de propiedad del vendedor, que sería propietaria del dinero aportado por el potencial comprador de la finca (y que correspondía al valor de la finca), y (ii) otra sociedad de propiedad del potencial comprador, que sería propietaria de la finca.

Es así como, mediante la Ley 1607 de reforma tributaria se modificó el tratamiento tributario de las llamadas reorganizaciones empresariales, estableciendo que no se generará impuesto únicamente en aquellos casos de operaciones que tengan el carácter de verdaderas reorganizaciones de actividades empresariales. Lo anterior se logró mediante la consagración de requisitos de permanencia de los socios de las sociedades involucradas en las sociedades resultantes de los procesos de reorganización y de continuidad del negocio de las sociedades objeto de reorganización.

De igual manera, y dadas las dificultades que generaría el control del cumplimiento de los mencionados requisitos en los casos de procesos de reorganización que resultan en sociedades extranjeras, se limitó el tratamiento neutro en materia tributaria a aquellas reorganizaciones en las que las sociedades resultantes son nacionales, exigiendo además que en las operaciones se cumpla con el régimen de precios de transferencia para asegurar que la valoración de las mismas se haya hecho a precios de mercado.

Así, las acciones de control y fiscalización se basan en la caracterización que se haga de las operaciones y de los contribuyentes, atendiendo a su ubicación geográfica, el índice de tributación y las características socioeconómicas de las distintas Direcciones Seccionales en que se divide la entidad. Para tal efecto, se prioriza las acciones de control tributario sobre los subsectores de hoteles, restaurantes, transporte y entidades sin ánimo de lucro.

En cumplimiento del Plan de Choque contra la Evasión 2012 se ejecutaron programas tales como: control a la deducción de activos fijos; control a la obligación de informar, control al IVA y retención en la fuente, inexactitudes por indicadores de consistencias determinadas en renta, IVA y retención en la fuente y omisos renuentes de los años gravables 2009 y 2010 e impuesto al patrimonio. Igualmente, se centralizaron esfuerzos en el control preventivo a posibles focos de evasión, principalmente en aquellas actividades caracterizadas por el alto manejo de efectivo.

Cuadro 8.2: Gestión efectiva de fiscalización tributaria

Período: 1° de junio de 2011 a 31 de mayo de 2012 y 1° de junio de 2012 a 31 de mayo de 2013

Cifras en millones

Concepto	2011- 2012	2012 - 2013	
Meta	1.302.000	1.460.654	12%
Logrado	1.740.488	2.583.295	48%
% Cumplimiento	134%	177%	32%

Fuente: Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria, DIAN.

También ha sido importante el control sobre los incumplimientos a las normas de facturación, las cuales se intensificaron y son sancionadas con la clausura de establecimiento. Esta actividad aunada al control de ingresos mediante la realización de puntos fijos a determinadas actividades económicas incrementaron los valores declarados en el IVA y Renta impactando positivamente el recaudo de estos dos impuestos.

Otras de las actividades que se ha venido adelantando durante el presente año son las investigaciones provenientes de saldos a favor mediante cruces o verificaciones realizadas por la administración tributaria y la expedición de resoluciones; sanción en las que se formaliza la declaratoria a proveedores ficticios identificados, así como el hecho de proferir las sanciones y actuaciones concernientes a la identificación de conductas sancionables por parte de terceros que se detecten en desarrollo de las investigaciones.

8.2.3. Acciones de control aduanero

En el Plan de Choque contra la Evasión 2013 una de las líneas de acción es el fortalecimiento de las operaciones de control al contrabando abierto de productos considerados como sensibles a este flagelo, tales como: licores, cigarrillos, textiles y calzado, poniendo en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación aquellas investigaciones que ameriten ser judicializadas.

Así mismo, ejercer control sobre los usuarios operadores, los usuarios industriales y los comerciales de zona franca, según los resultados obtenidos en las pruebas pilotos en las Zonas Francas de Bogotá y Barranquilla durante los años 2011 y 2012.

También se definió el ejercer control sobre las operaciones de comercio exterior realizadas por los usuarios aduaneros calificados como 'Plan Vallejistas' que cumplan con la calidad de ser usuarios aduaneros permanentes.

Cuadro 8.3: Aprehensiones de mercancías sensibles al contrabando abierto

Período: enero a mayo de 2013

Mercancías	Unidad de Medida	Meta	Logrado	
Arroz	Kilos	1.405.524	1.589.163	113%
Cigarrillos	CajetillasX20 Unidades	2.928.479	4.664.056	159%
Confecciones	Unidades	2.374.978	2.909.656	122%
Licores	Litros	282.969	119.005	42%
Textiles	M2	1.078.493	1.379.131	127%

Fuente: SIE Planeación, DIAN.

8.2.4. Retención de divisas

En el Plan de Choque contra la Evasión 2013 una de las líneas de trabajo es el desarrollo de Programas y Acciones de control cambiario, de acuerdo con la caracterización que se haga de los usuarios del mercado controlado de divisas domiciliados en cada una de las jurisdicciones. Lo anterior se basa conforme al monto canalizado de divisas a través del mercado cambiario por operaciones controladas por la entidad (Ingresos y egresos totales), priorizando sectores de hidrocarburos y minería, los denominados 'Plan Vallejistas' que tengan la calidad de usuarios aduaneros permanentes y los usuarios de zonas francas.

En comparación con el periodo anterior, el valor de las retenciones ha presentado un incremento del 60,6%, mientras la cantidad de actas de retención se redujeron en un 73,6%. Esto obedece a que si bien se continua de manera exhaustiva el control al ingreso y egreso de divisas del país en los aeropuertos y puntos de frontera donde se realizan este tipo de controles "correctivos", la Subdirección de Gestión de Control Cambiario ha realizado un mayor esfuerzo en las campañas de divulgación de la normatividad cambiaria, haciendo énfasis en el tema de las restricciones contempladas para el ingreso y salida de divisas al país.

Cuadro 8.4: Retención de divisas - entrada y salida

Período: 1° de junio de 2011 a 31 de mayo de 2012 y 1° de junio de 2012 a 31 de mayo de 2013

Concepto	2011 - 2012	2012 - 2013	Variación %
No. Actas	498	130	-73.9%
Dólar Efectivo y Títulos	USD3.988.703	USD6.405.748	60,6%

Fuente: Subdirección de Gestión de Control Cambiario, DIAN.

Este esfuerzo se ve reflejado en un mayor valor retenido con un menor número de actas realizadas. Es de anotar que el valor de los dineros retenidos depende únicamente de la entrada o salida de los excedentes de viajeros internacionales, igualmente las retenciones de dinero por montos representativos son usualmente judicializadas y, en estos eventos, la retención es realizada directamente por la Fiscalía General de la Nación.

8.2.5. Programa especial de pago

Con la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria), se estableció un programa especial de pago que beneficia a todos los contribuyentes y usuarios que tienen deudas con la Entidad. Gracias a este beneficio, se podrán pagar las deudas de los años 2010 y anteriores a una tasa de interés reducido. Para garantizar el éxito de esta iniciativa se han realizado tres jornadas de cobro para atender de una manera personalizada a los contribuyentes deudores.

8.2.6. Renovación de la plataforma tecnológica y de comunicaciones

Los cambios a la plataforma tecnológica hicieron posible una página web con mayores posibilidades de interacción para los usuarios y una mayor visibilidad para la realización de trámites en línea. De otra parte, fue contratada una fábrica de software con el propósito de que los diferentes aplicativos institucionales sean modernizados, integrados y puestos a disposición de la comunidad en breve tiempo.

El número de declarantes virtuales fue de 588 mil a junio de 2013, llegando a cerca del 40% del número de declarantes del período. Las declaraciones virtuales concentran los

mayores ingresos tributarios, lo cual permite facilidades para su pago así como contar con una información más confiable pues los mecanismos de ayuda para la presentación evitan la ocurrencia de inconsistencias.

8.3. RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

A tono con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en armonía con las estrategias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la DIAN realizó un ejercicio de planeación estratégica y prospectiva para que la entidad pudiera responder de manera efectiva ante el nuevo contexto de las relaciones económicas, la firma de varios tratados de libre comercio y la fuerte vinculación a los organismos internacionales. Así mismo con la intención del Gobierno nacional de que Colombia sea miembro de la OCDE.

En este mismo sentido se evidenció la necesidad imperante de efectuar una reforma tributaria que fortaleciera los principios de equidad y eficiencia de los tributos y dotar a la entidad de una estructura gerencial acorde a las exigencias para implementar exitosamente los cambios normativos tributarios y aduaneros.

De esta forma se definieron los pilares estratégicos, los cuales se refieren a aquellos elementos claves de acción que deben resolverse de manera prioritaria para obtener resultados exitosos que permitan la consecución de los objetivos estratégicos de la Entidad. Los pilares definidos y en ejecución son los siguientes:

1. Implementar exitosamente las reformas: Implementación y entendimiento de la sociedad en relación con los cambios legislativos en ocasión a la reforma aduanera, reforma tributaria, e ingreso a la OCDE con el fin de:

- Consolidar las modificaciones que introdujo la Ley 1607 de 2012 al sistema tributario con el propósito de rescatar los principios de simplicidad, equidad y progresividad. Dado los antecedentes mencionados con relación a la aprobación de la reforma tributaria, constituye uno de los mayores desafíos para el Gobierno nacional lograr una implementación exitosa de la reforma tributaria que permita mejorar la distribución del ingreso en Colombia.

- Expedir la nueva Regulación Aduanera, la cual busca: la armonización con la legislación aduanera internacional; la facilitación y simplificación de los procedimientos y adopción de las mejores prácticas de comercio internacional y la modernización del régimen sancionatorio para garantizar la aplicación de las sanciones de manera proporcional a las obligaciones incumplidas.
- La entidad consolidó un grupo de asesores con amplia experiencia en temas internacionales con el fin de establecer los requisitos que debe cumplir la DIAN de forma tal que contribuya a que el país sea aceptado como miembro de la OCDE.

2. Mejorar y adecuar la tecnología: actualización de los sistemas de información para poder cumplir con las nuevas regulaciones en materia tributaria, aduanera, internacional y de planeación. Lo anterior en armonía con las políticas del Estado: Cero Papel, Antitrámites y Gobierno en Línea.

- Los esfuerzos tecnológicos se dirigen a mejorar la relación DIAN – Cliente lo que exige la ampliación de los desarrollos MUISCA³⁸ en relación con los servicios tributarios y aduaneros en línea, en concordancia con el modelo de negocio institucional.
- Con el fin de disminuir la evasión se utilizará la tecnología al servicio de la fiscalización con medidas como la implementación de la Factura Electrónica la cual permite controlar directamente las transacciones de los contribuyentes.

3. Desarrollar y fortalecer la inteligencia de negocios: conocer los comportamientos de los contribuyentes para realizar sus transacciones comerciales, el uso de medios electrónicos y sus prácticas tributarias, para que la entidad pueda diseñar acciones de inteligencia de mercado y conocer las modalidades para realizar posibles actuaciones fraudulentas en materia aduanera y tributaria e implantar controles efectivos que contrarresten los fenómenos de evasión y contrabando.

- Enfatizar la fiscalización por sectores económicos basados en la creación de grupos especializados de funcionarios, con el fin de auditar a los contribuyentes

³⁸ Modelo Único de Ingreso, Servicio y Control Automatizado.

más representativos de la economía colombiana, generando mayor impacto en la sociedad con sanciones ejemplarizantes.

- Incrementar las inspecciones de fondo en temas vitales como Precios de Transferencia, Zonas Francas y sectores proclives a la evasión, elusión y comercio ilegal.

4. Diseñar una institución al servicio del cliente externo e interno: el enfoque hacia una cultura del servicio implica consolidar un portafolio de servicios óptimo para el cliente externo. Es la única forma de cambiar la percepción que tiene el ciudadano sobre la DIAN y de las funciones de la entidad. Sin duda, esta acción aumentará el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, también redundará en la confianza interna que se reflejará hacia el cliente externo.

En materia de comercio internacional

- Para que el país pueda mejorar su enfoque exportador, la entidad viene realizando esfuerzos para hacer más ágiles los controles que realiza a las operaciones de comercio exterior. Con este propósito se tiene la meta de realizar acciones que permitan disminuir los tiempos de desaduanamiento y acciones que permitan incrementar la eficacia de la selectividad aduanera.
- En las operaciones de comercio exterior se cumplirá con estándares internacionales de servicio en relación con la atención a las operaciones de 7x24, tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" para aquellas aduanas que por su volumen demandan la operación y sincronización con otras entidades públicas.
- Fortalecer la figura del Operador Económico Autorizado, mediante la activación de los servicios informáticos y operativos que demanda su funcionamiento.
- Poner en operación la Inspección No Intrusiva, a través de escáneres. A finales del año 2013 se contará con un diagnóstico que permita adquirir e implementar dicho sistema en el país a partir del año 2014 en las principales aduanas con operación aérea y marítima.
- Iniciar la implementación del Sistema Único de Seguimiento de Información y Rastreo de Mercancías – SUNIR, para lo cual se formuló un documento Conpes y se

estableció una estrategia de Gobierno para garantizar condiciones de transparencia en el comercio internacional y luchar contra el comercio ilegal.

De otra parte en materia de tributación interna

Se requiere desarrollar mecanismos de facilitación a los contribuyentes tales como la declaración sugerida para personas naturales, la consulta en el portal de internet de la información exógena y el estado del cumplimiento de sus obligaciones financieras con la entidad.

5. Efectuar la adecuación de la Estructura Organizacional a los cambios realizados: se requiere efectuar un cambio importante sobre la estructura de la Entidad, las dependencias, sus funciones y competencias y los roles de los funcionarios, con el propósito de que la DIAN responda con eficiencia y eficacia a los nuevos retos derivados de los cambios normativos en materia tributaria y aduanera, las competencias de la Entidad en el territorio nacional y la cobertura requerida para el cabal cumplimiento de su misión en cada una de las diferentes regiones del país.

6. Implementar el Sistema de Gestión Humana: formular y ejecutar las políticas de gerencia integral del talento humano de Entidad, con la premisa de que la única forma de contar con el talento humano requerido en la DIAN es realizar una gestión adecuada e integral del mismo.

- Teniendo en cuenta que estudios actuariales concluyen que un porcentaje representativo de funcionarios cumplirá en el año 2014 los requisitos para pensionarse, es ineludible realizar acciones para Fortalecer la Gestión del Conocimiento mediante una estrategia integral para conservar la memoria institucional y la formación técnica de los funcionarios.
- También es necesario capacitar en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y la tecnología aplicada a la auditoría fiscal.
- Finalmente, se ha considerado imprescindible mejorar la capacidad gerencial en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión.

- 7. Levantar los procesos identificando los más neurálgicos de la institución:** actualización y optimización de los procesos y procedimientos institucionales con el fin de establecer unidad de criterio, instaurar con claridad los objetos de medición y controlar y garantizar la continuidad de la organización.

9. FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)

9.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

La FDN está orientada a ser una institución líder del sector público, operando bajo los estándares de eficiencia del sector privado, para atender las necesidades y solucionar las fallas del mercado que limitan la disponibilidad de recursos financieros en condiciones adecuadas para el desarrollo de la infraestructura del país. La FDN tiene como fin, ser un promotor de la inversión en infraestructura, a través de servicios de estructuración de proyectos, garantías de créditos parciales y, en caso de ser necesario, de líneas directas de crédito.

9.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

Antecedentes

En el año 1982, el Gobierno nacional, con el propósito de promover la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en el país, creó la Financiera Energética Nacional (FEN), la cual estaba encargada de financiar proyectos y programas de inversión en ese sector. La FEN, creada a través de la Ley 11 de 1982, se constituyó como una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Minas y Energía.

Desde su creación y hasta el año 2000, la FEN apoyó la ejecución de la mayoría de los proyectos de generación, transmisión y distribución de electricidad, así como los proyectos de distribución domiciliaria de gas natural en el país. En la medida en que el sector se iba fortaleciendo financieramente, con la entrada de capital privado y mayor participación del sector financiero local, el Gobierno nacional decidió en el año 2000 iniciar un proceso de reducción de capital de la FEN.

Creación de la Financiera de Desarrollo Nacional

En el año 2011, mediante el Decreto 4174 del 3 de noviembre del mismo año, el Gobierno nacional amplió el objeto de la FEN para convertirla en una entidad de desarrollo para todos los sectores de la economía, por lo cual se modificó el nombre, la adscripción institucional, los objetivos y la estructura orgánica de la entidad. Su denominación cambió a Financiera de Desarrollo Nacional S. A. y se vinculó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Bajo el mandato del actual Gobierno, se establece la FDN como una entidad para impulsar la locomotora de la infraestructura, encargada de implementar estrategias para fomentar la inversión y trabajar para que el sector privado tenga una gestión eficiente en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública.

Logros

La actual gestión de la FDN, que inició en abril de 2013, ha comenzado a abordar estos desafíos, contando con los siguientes resultados:

En primer lugar, la FDN consolidó un equipo de diversos profesionales con alta capacidad técnica, que le permitirá abordar los desafíos en el corto y largo plazo. Simultáneamente, la FDN contrató un grupo de consultores especialistas en el diseño de productos financieros, tales como garantías parciales para la absorción de algunos riesgos y de mejoras de crédito, destinadas a incentivar al sector financiero para prestar capital en los plazos y la modalidad de riesgo necesaria para financiar el plan de infraestructura. Esto es un aspecto novedoso ya que en Colombia hay muy poca experiencia respecto a estos instrumentos, por lo que la FDN está generando un conocimiento de gran importancia para el país.

Segundo, la FDN, en conjunto con la Agencia Nacional de Infraestructura, ha contribuido a diseñar y socializar un esquema de titularización que permita rotar el capital disponible por el sector financiero, aumentando la disponibilidad de éste en el mediano plazo. Este esquema se complementará con los productos financieros en los cuales FDN está trabajando.

Tercero, la FDN obtuvo el mandado de estructurar el proyecto de dragado para la ampliación del canal de Bocachica, el cual permitirá que los buques de carga Post-Panamax puedan operar en el Puerto de Cartagena, lo que generará una mayor capacidad de exportación y un alto perfil competitivo al puerto y a sus usuarios. La FDN espera que este proyecto, que representa una inversión estimada de \$ 117 mil millones, esté adjudicado a fines de abril de 2014 para entregar la obra en octubre del mismo año.

Cuarto, la FDN está en el proceso de negociación con la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial para establecer un fondo de estructuración de proyectos, el cual ya ha sido implementado en Brasil mejorando la dinámica de originación en ese país. Al igual que en Brasil, este fondo estará dedicado a la estructuración de los proyectos de infraestructura de mayor complejidad que requieran soluciones innovadoras.

Por último, la FDN logró entender las necesidades tanto de los constructores, como de los financiadores del desarrollo de la infraestructura. Este conocimiento se usará para el diseño de instrumentos que permitan movilizar al sector financiero.

9.3. RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

El plan del Gobierno nacional en materia de infraestructura es ambicioso, en los próximos seis años se requiere de una inversión de \$44 billones de pesos sólo para la construcción de carreteras. Si bien la banca local tiene interés de participar en el desarrollo del sector, podrían presentarse limitaciones para los préstamos a largo plazo y limitaciones en la distribución de riesgos, ya que éstos terminan siendo asumidos por las empresas que hacen parte del concesionario y no por el proyecto que se construye y opera. Los proyectos de infraestructura requieren financiamiento de largo plazo ya que el ingreso generado por los proyectos, o periodo de recuperación, se da aproximadamente 25 años después de finalizada la construcción.

Por otra parte, es deseable estructurar financieramente el proyecto de tal forma que la financiación no dependa de las empresas que hacen parte del concesionario, para lo cual es necesario aislar los riesgos del proyecto y los riesgos del concesionario. Esto permitirá mayor financiación al proyecto, ya que no se limitará por la capacidad de pago del concesionario. Adicionalmente, el repago de la deuda se realizará principalmente

con el flujo de caja que genere la explotación de los activos propios del proyecto, permitiendo obtener niveles de endeudamiento que las empresas del concesionario no podrían asumir. Es preciso tener en cuenta que, aunque el mercado institucional (fondos de pensiones, fiduciarias, compañías de seguros, etc.) tiene una buena disponibilidad de fondos, aún no tiene suficiente capacidad técnica y experiencia para analizar proyectos de infraestructura, especialmente en la fase de construcción, por lo cual todavía es reacio al financiamiento de este tipo de proyectos. Esto limita la disponibilidad por parte del sector financiero en general para abordar el plan de infraestructura.

El principal desafío de la FDN es entonces, movilizar capital del sector financiero hacia los proyectos. Así las cosas, la FDN debe, en una primera etapa, fortalecer su capital y obtener la capacidad financiera necesaria para atender a este segmento. Al mismo tiempo, esta institución debe desarrollar productos que le permitan al sector financiero tomar el riesgo adicional que involucra financiar proyectos de infraestructura. Adicionalmente, la FDN tiene como objetivo mejorar las prácticas y estándares utilizados en la estructuración de los proyectos, así como promover la formulación de nuevos proyectos de infraestructura.

Con el objetivo de expandir el capital de la FDN, el gobierno nacional estableció en las recomendaciones del documento Conpes 3760, "Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales", publicado en agosto de 2013, que el Ministerio de Hacienda deberá buscar mecanismos que permitan recibir aportes de entidades multilaterales.

10. ANEXO: PRINCIPALES LEYES APROBADAS

La Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desarrolló sus funciones con enfoque principal en i) seguimiento y participación en el trámite de proyectos de ley con impacto fiscal; ii) seguimiento y participación en proyectos de ley para el desarrollo de políticas fiscales internacionales e intercambio de información tributaria; iii) participación en la reglamentación de la reforma tributaria; iv) participación en el desarrollo del Sistema General de Regalías; v) acompañamiento y asesoría en la negociación de mecanismos internacionales para el mejoramiento del sistema tributario y TLC; vi) asesoría jurídica al Despacho del Señor Ministro y las diferentes dependencias del Ministerio; y vii) atención del proceso de disposición de recursos y pagos para el Hospital San Juan de Dios en liquidación.

En el anexo que se aporta a las presentes memorias se encuentran las principales leyes en las cuales participó esta Oficina Asesora; sin perjuicio de lo anterior, capítulo especial merece la reforma tributaria contenida en la Ley 1607 de 2012, la cual fue aprobada por el Congreso de la República el 21 de diciembre de 2012 y constituyó uno de los desafíos más importantes del Gobierno nacional en materia económica.

I. LA REFORMA TRIBUTARIA CONTENIDA EN LA LEY 1607 DE 2012

La reforma tributaria tiene como objetivos principales la generación de empleo, la reducción de la informalidad y la contribución al logro de una sociedad con mayor equidad, reestructurando el sistema tributario en relación con los impuestos del orden nacional.

Las principales modificaciones que introdujo la Ley 1607 de 2012 se pueden resumir así:

- Un nuevo sistema de cálculo del impuesto sobre la renta para personas naturales el cual se caracteriza por establecer una tributación mínima y por la simplificación de la declaración y pago del impuesto sobre la renta para los empleados.
- La sustitución de parte de los aportes parafiscales como una de las principales fuentes de financiación del SENA, del ICBF y del Sistema General de Seguridad Social en

Salud, por un nuevo impuesto sobre la renta (contribución sobre la renta para la equidad – CREE) que grava las utilidades de las personas jurídicas contribuyentes del Impuesto sobre la Renta. El principal objetivo de estas disposiciones es la disminución de los costos de nómina, contribuyendo a la generación de empleo formal.

- Simplificación del esquema del Impuesto sobre las ventas (en adelante IVA), reduciendo la dispersión y número de tarifas de siete a sólo tres tarifas (16%, 5% y 0%).
- La eliminación de los tratamientos discriminatorios y diferenciales en IVA por sectores económicos, unificando el tratamiento de actividades económicas comparables.
- La reducción de los costos de producción en el sector agropecuario, con el fin de disminuir la informalidad y promover mayor competitividad.
- La exclusión del servicio de restaurantes y bares del impuesto sobre las ventas, y el gravamen de dichos servicios con un nuevo impuesto al consumo (Impuesto Nacional al Consumo), cuyo principal objetivo es facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y disminuir el alto nivel de evasión que se presenta en este sector.
- La modificación de las normas tributarias aplicables a los procesos de reorganización empresarial ampliando los supuestos constitutivos de reorganización, toda vez que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, se contemplaban únicamente fusiones y escisiones, que son sólo algunas de las posibilidades jurídicas de reorganización. Adicionalmente, se busca reconocer y consagrar un tratamiento tributario adecuado a las distintas clases de fusiones y adquisiciones y actualizar las normas de acuerdo con la legislación y doctrina internacionales.
- La modificación de ciertos aspectos del régimen de precios de transferencia, actualizándolo de acuerdo con los nuevos avances en la legislación internacional y con las políticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- La modificación del sistema de renta por ganancias ocasionales reduciendo la tarifa del 33% al 10% en la mayoría de los eventos de causación.

- La disminución de la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a sociedades y personas jurídicas y asimiladas nacionales del 33% al 25%, constituyendo una de las medidas fundamentales para promover la creación y formalización de empleo y la competitividad de la economía colombiana.
- La creación del Impuesto Nacional para la Gasolina y el ACPM en sustitución del IVA y del Impuesto Global a la Gasolina y al ACPM, con el fin de simplificar el sistema en el sector.
- El establecimiento de la exención del impuesto sobre la renta y complementarios en las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos, de la producción agropecuaria, piscícola, maricultura, mantenimiento y reparación de naves, salud, procesamiento de datos, *call center*, corretaje en servicios financieros, programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, educación y maquila, que obtengan las nuevas empresas que se constituyan, instalen efectivamente y desarrollen la actividad en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre y cuando las empresas que se acojan a la exención, vinculen mediante contrato laboral un mínimo de veinte (20) empleados e incrementen anualmente en un diez por ciento (10%) los puestos de trabajo, en relación con el número de trabajadores del año inmediatamente anterior.
- Se introdujeron varios beneficios para que los contribuyentes que se encuentran en discusión con la administración tributaria en relación con actos de determinación de impuestos, puedan solicitar la terminación por mutuo acuerdo o la conciliación contenciosa administrativa. También se creó una condición especial de pago de impuestos, tasas y contribuciones de carácter nacional y territorial con el fin de que los contribuyentes que estén en mora, se pongan al día con sus obligaciones tributarias.
- Se creó la posibilidad de solicitar el cruce de cuentas entre obligaciones exigibles a cargo del Estado y obligaciones de impuestos a cargo de los contribuyentes acreedores del Estado.

Por otra parte, para adelantar el proceso de reglamentación de la Reforma Tributaria, se creó un Comité Interinstitucional conformado por funcionarios del Ministerio de Hacienda y de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), donde

se discuten y aprueban para firma del Ministro de Hacienda los proyectos de decreto reglamentarios.

- Durante el año 2013 se han expedido catorce (14) decretos reglamentarios, que se pueden agrupar en los siguientes temas:
 - Sobre el impuesto al valor agregado IVA y al impuesto al consumo, se han expedido cuatro (4) decretos.
 - Sobre el impuesto sobre la renta para la equidad CREE se han expedido tres (3) decretos.
 - Con relación a la base de retención en la fuente para la aplicación del IMAN y el IMAS se han expedido dos (2) decretos.
 - Con respecto al Archipiélago de San Andrés y Providencia se han expedido dos (2) decretos
 - En relación a las facilidades de pago de los diferentes tributos, se han expedido dos (2) decretos.
 - Con respecto al impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, se ha expedido un (1) decreto.
- Dentro de los decretos expedidos, cabe destacar los siguientes:
 - El primer decreto expedido reglamenta la exención del impuesto sobre la renta de las nuevas empresas que se instalen en San Andrés y Providencia.
 - En relación con el impuesto sobre la renta para personas naturales, se han expedido dos (2) decretos que establecen los criterios de clasificación de personas naturales, los métodos de depuración de la base de retención en la fuente para la aplicación del IMAN y el IMAS y se aclaró la aplicación de la renta exenta del 25% para todas las personas clasificadas como empleados.

- En materia de las facilidades de pago, ya se han expedido todos los decretos que reglamentan la conciliación, la terminación por mutuo acuerdo, la condición especial de pago y el cruce de cuentas.
- Uno de los esfuerzos más importantes del proceso de reglamentación fue la implementación, con dos meses de anticipación respecto a la fecha contenida en la ley (1° de julio de 2013), de las retenciones del CREE. De esta forma a las empresas se les adelantó la entrada en vigencia de la exoneración del pago de los aportes parafiscales.
- En el IVA, se reglamentaron las disposiciones que simplifican el cumplimiento de las obligaciones formales para los contribuyentes que establecieron declaraciones anuales y cuatrimestrales.

II. LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO RELACIONADAS CON ASUNTOS INTERNACIONALES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó grandes avances en el trámite de aprobación de leyes con contenido internacional fiscal y económico, dentro de las cuales se resaltan:

- **Ley 1605 del 21 de diciembre de 2012.** Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas sobre Privilegios e Inmунidades de la OPAQ".

Este acuerdo reconoce privilegios e inmunidades a los delegados o representantes de los Estados miembros en las reuniones de la Organización, y de los expertos que esta designe en las actividades de verificación, en el territorio nacional o en tránsito en el transcurso de las inspecciones sobre armas químicas.

- **Ley 1631 del 27 de mayo de 2013.** Por medio de la cual se aprueba la "Propuesta de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional sobre la Reforma del Directorio Ejecutivo" (Séptima Enmienda), aprobada por la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante la Resolución número 66-2 del 15 de diciembre de 2010".

Con la aprobación de esta séptima Enmienda, se modifica el Directorio Ejecutivo del FMI, el cual tiene a su cargo la gestión de las operaciones generales del FMI y ejerce las facultades que le delegue la Junta de Gobernadores. La enmienda modifica la estructura de gobierno del Directorio Ejecutivo con el objeto de que su conformación sea más legítima, representativa y democrática, especialmente al incrementar la participación de los países emergentes.

- **Ley 1634 del 11 de junio de 2013.** Por medio de la cual se aprueba el "Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional", adoptado el 28 de marzo de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante Resolución 63-2, adoptada el 28 de abril de 2008, y el "Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional", adoptado el 7 de abril de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-3, adoptada el 5 de mayo de 2008.

Aprueba una nueva fórmula para el cálculo de la cuota de cada país, que refleje su posición relativa en la economía mundial según el tamaño de su PIB y se posibilitan medidas para expandir las decisiones de inversión del fondo, lo que le permitirá asegurar la estabilidad en el mediano y largo plazo.

- **Ley 1585 del 31 de octubre de 2012. Banco Centroamericano.** Se introducen cambios en el funcionamiento y estructura del Banco Centroamericano de Integración Económica al limitarse a la financiación de programas o proyectos económicamente sanos y técnicamente viables, modificaciones al funcionamiento de la Asamblea de Gobernadores, el Directorio y la administración del Banco, se modifica la estructura de capital, reservas y recursos, y se crean tres patrimonios autónomos para el manejo de prestaciones sociales, transformación de Centroamérica, y la cooperación técnica.

En adición a las anteriores leyes, se aprobaron los siguientes acuerdos de doble tributación.

- **Ley 1568 de 2012. ADT Colombia-México. (Entró en vigencia el 11 de julio 2013).**
- **Ley 1667 del 16 de julio de 2013. ADT Colombia-Corea.**
- **Ley 1668 del 16 de julio de 2013. ADT Colombia-India.**

Además se sancionaron las leyes por medio de las cuales se aprueban los acuerdos bilaterales para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y elusión fiscal en materia del Impuesto sobre la Renta y Complementarios entre la República de Colombia y la República de Corea, la República de la India, y los Estados Unidos Mexicanos. La estructura de estos acuerdos comprende principalmente varias normas definitorias de rentas y conceptos fiscales como el de residente y establecimiento permanente, un reparto y limitación tarifaria en relación con la potestad impositiva relativa a distintos tipos de rentas (rentas empresariales, dividendos, intereses, regalías, trabajo, ganancias de capital, etc.), métodos para evitar la doble tributación internacional (crédito fiscal internacional), garantías para los contribuyentes como prohibición de la discriminación, normas anti-abuso, y disposiciones que permitan el intercambio de información tributaria y la asistencia en el recaudo.

En relación con Estados Unidos de América, principal socio económico del país, se aprobó la Ley 1666 del 16 de julio de 2013 correspondiente al acuerdo de intercambio de información tributaria con este país. Por medio de la cual se aprueba el acuerdo bilateral que permitirá el intercambio en la información tributaria entre los Estados Unidos de América y la República de Colombia respecto de los impuestos sobre la renta y complementarios, ventas, timbre, GMF y CREE en el caso de Colombia, y todos los impuestos federales en el caso de Estados Unidos.

Se establecen mecanismos de intercambio de información tributaria general automática, espontánea, específica. Como garantía a los contribuyentes de los dos países, la información objeto del intercambio se someterá a estrictos niveles de confidencialidad y exclusividad en su uso para efectos tributarios únicamente. Gracias a este acuerdo, Colombia contará con una herramienta importante y necesaria en la lucha en contra de la evasión y elusión fiscal y el fraude tributario, al poder intercambiar información tributaria con nuestro principal socio comercial, complementando de ese modo la nueva normativa en materia de fraude fiscal y abuso tributario aprobado por el Congreso de la República en la reforma tributaria de la Ley 1607 de 2012.

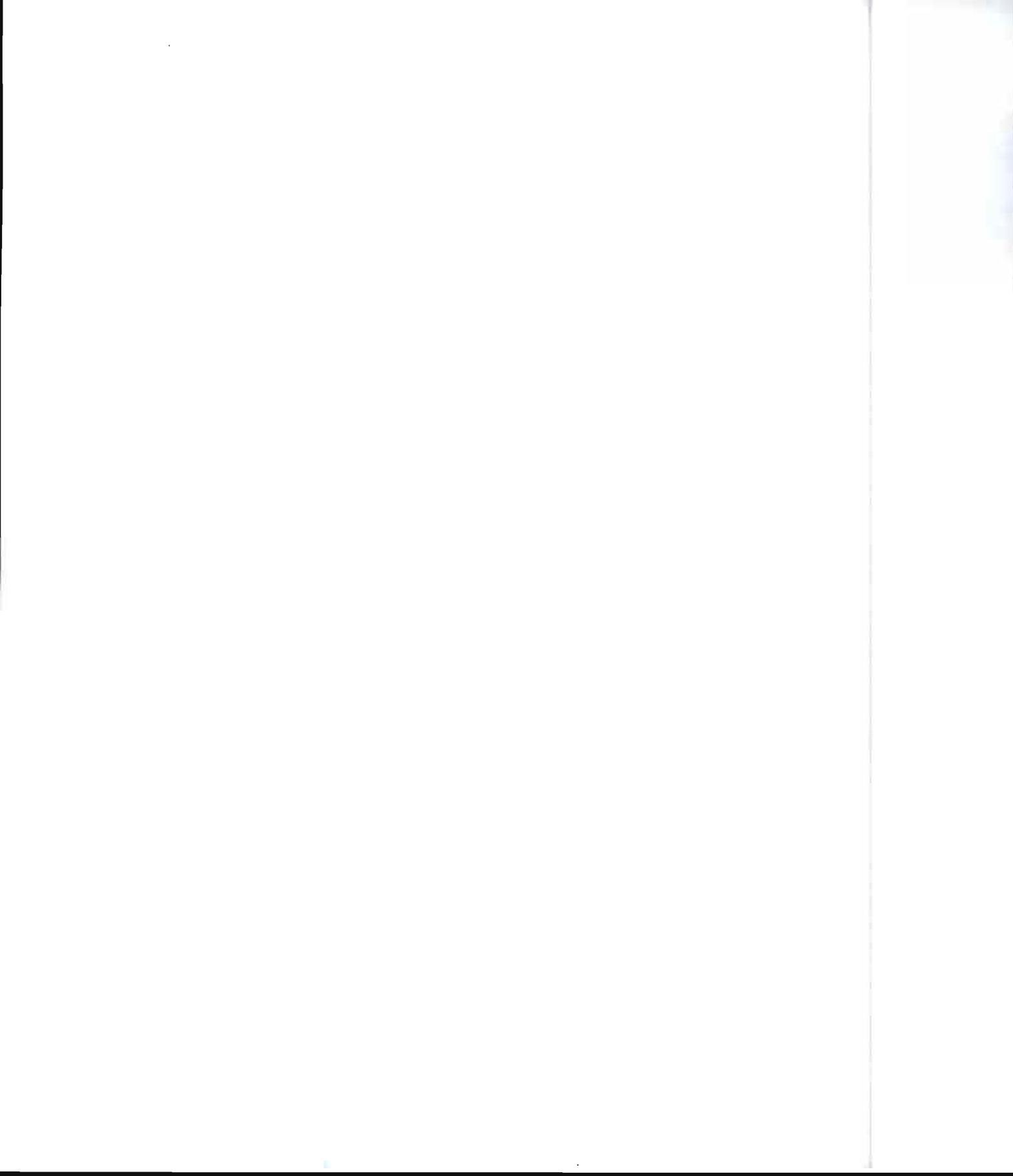
Del mismo modo, este Acuerdo facilitará el cumplimiento de la normatividad norteamericana del FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) por parte de las entidades financieras colombianas, la cuales por intermedio del Gobierno nacional, remitirán la información requerida en dicha normativa. También, la aprobación de este acuerdo evitará la imposición de sanciones (retención en la fuente del 30% sobre los

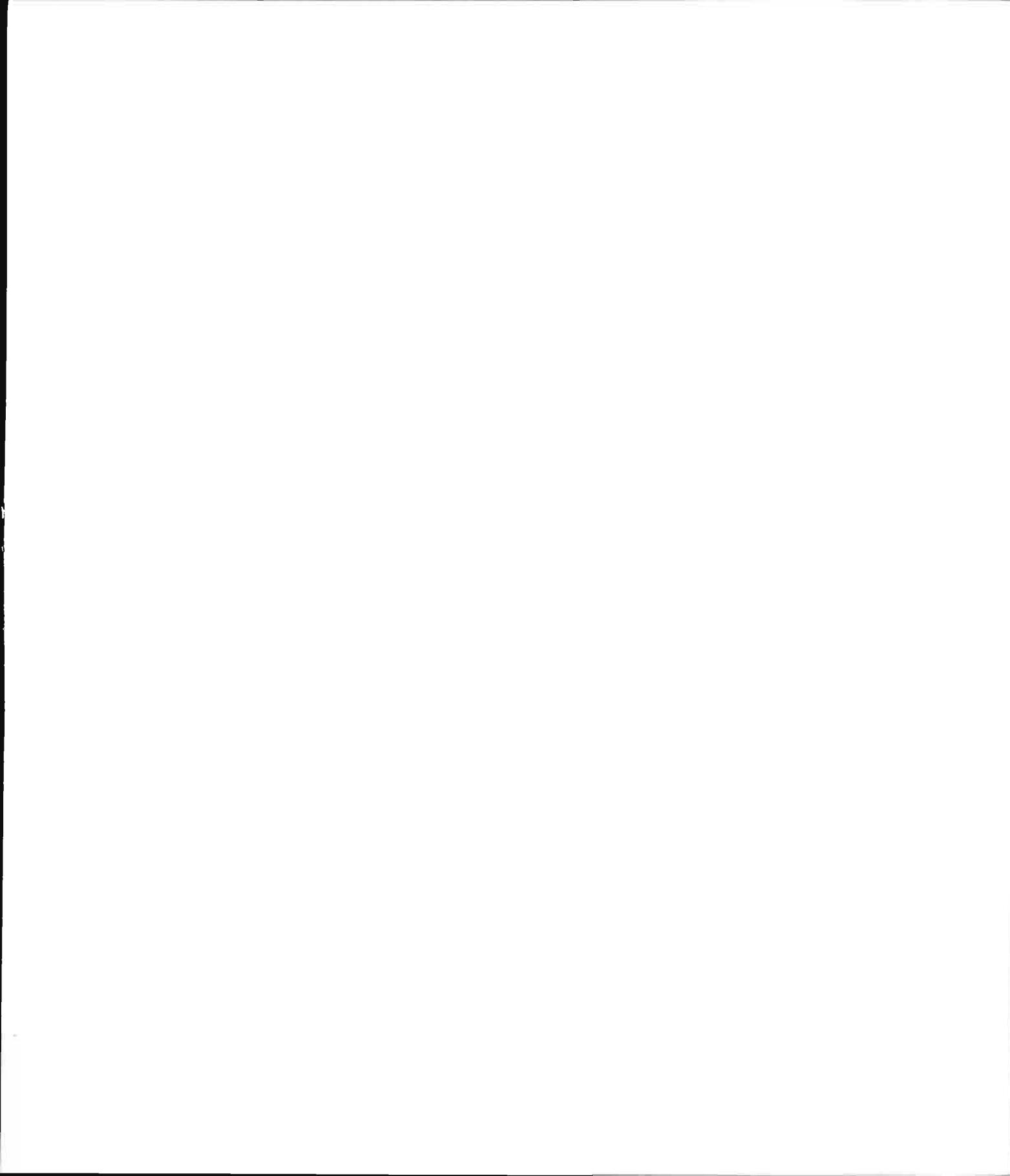
pagos efectuados desde E.E.U.U. a cuentas colombianas) a las entidades financieras colombianas que no cumplan con los requerimientos de la ley FATCA.

Finalmente, se destaca la correspondiente a la Ley 1661 del 16 de julio de 2013 Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

Mediante esta Ley, se aprueba la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal suscrita por más 50 países para la cooperación y asistencia entre los Estados miembros para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, hecha por los depositarios, el 10 de junio de 2011 y aprobada por el Consejo de Europa y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta Convención comprende el intercambio de información, la asistencia en la práctica de auditorías, la asistencia en el cobro y notificación, el traslado de documentos y la práctica de medidas cautelares respecto de los impuestos y contribuciones nacionales y territoriales. Establece las modalidades de intercambio de información por solicitud, automático y espontáneo. La información objeto de intercambio será tratada como confidencial y reservada, y solamente podrá ser conocida por las autoridades encargadas de los procesos de determinación, recaudo o cobro y discusión judicial de los tributos. En conclusión, la aprobación de esta Convención por parte de Colombia permitirá la adopción del mecanismo de cooperación internacional más importante para la lucha en contra de la evasión y la elusión fiscal, y el intercambio de información tributaria entre las principales economías mundiales en el marco de la OCDE.







Cuentas claras, cuentas sanas...

Más oportunidades, más igualdad...

Prioridades locales, metas globales...

Memorias de Hacienda 2013



MinHacienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministro, Mauricio Cárdenas